FACULTAD DE DERECHO
(UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

LA SEGURIDAD MARÍTIMA: PROBLEMÁTICA Y ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES

Mª REMEDIOS ZAMORA ROSELLÓ

BAJO LA DIRECCIÓN DE D. ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO, CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Tesis Doctoral realizada en el marco del proyecto de investigación "Medio ambiente, legislación sectorial y políticas territoriales" del Ministerio de Educación y Ciencia (BJU2001-1933), en el que la autora participó en calidad de investigadora y becaria.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 12

PRIMERA PARTE
PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

CAPÍTULO I
CONCEPTO DE SEGURIDAD MARÍTIMA

1.-Elementos definidores de la seguridad marítima..... 20
2.-La comunidad marítima internacional: el origen de la seguridad marítima 23
2.1.-Disposiciones internacionales 24
2.1.1.-Seguridad de la navegación. La Convención SOLAS..... 24
2.1.2.-Seguridad del medio marino. El Convenio MARPOL..... 27
2.2.-Las Organizaciones Internacionales 31
2.2.1-La Organización Marítima Internacional 31
2.2.2.-Otras Organizaciones Internacionales 36
2.2.1.A).-El Comité Marítimo Internacional..... 37
2.2.1.B).-La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos 38

CAPÍTULO II
LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN EL DERECHO COMUNITARIO

1.-Caracteres básicos de la seguridad marítima en el derecho comunitario 44
1.1.-La interacción de los ámbitos competenciales implicados: medio marino, transportes y medio ambiente 46
1.1.1-Primera etapa: del Tratado de Roma al Acta Única Europea 46
1.1.2.-Segunda etapa: de Maastricht a Niza 50
1.1.3.-El principio de integración. La supremacía teórica de los criterios ambientales 54
1.1.4.-Propuestas de la Constitución Europea 57
1.1.5.-El cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por la Comunidad y los Estados miembro 62
1.2.- Iniciativas pioneras en el ámbito de la seguridad marítima 66
1.3.-Política común de seguridad marítima: primeros pasos 69
1.4.-Reacción ante las catástrofes. Los esfuerzos de la Comisión 72
2.-Estructura orgánica comunitaria 77
2.1.-Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques 77
2.2.1.-Naturaleza y competencias 77
2.2.2.-Valoración del Comité en la estructura comunitaria para la seguridad marítima 80
2.2.-La Agencia Europea de Seguridad Marítima 85
2.2.1.-La Agencia como instrumento comunitario para la mejora de la seguridad marítima. Su origen y significado 85
2.2.2.-Objetivos, competencias y caracteres generales 89
2.2.3.-Organización interna 92
2.2.4.-Panorama actual y propuestas de futuro 94
2.2.4.A).-Entre la información y la capacidad de decisión 94
2.2.4.B).-La limitación de competencias 96

2.2.4.C).-Desafíos institucionales y de gobierno en el ámbito de la seguridad marítima 98
2.3.-La Agencia Europea de Medio Ambiente..... 101
2.3.1.-Objetivos, competencias y caracteres generales 101
2.3.2.-La Red de Intercambio de Información..... 105
2.3.3.-La estrategia de la Agencia: su actuación sobre el medio marino..... 108
3.-La futura política marítima de la Unión Europea..... 114
3.1.-El Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente..... 116
3.1.1.-La revisión intermedia del Sexto Programa en materia de Medio Ambiente y los desafíos ambientales pendientes de la Unión Europea..... 120
3.1.2.-La aplicación de sanciones penales para la mejora de la seguridad marítima: protección del medio marino y de la navegación 127
3.1.3.-Evaluación de riesgo y principio de precaución 137
3.2.- Estrategia temática para el medio marino..... 144
3.2.1.-Antecedentes..... 144
3.2.2.-La Directiva sobre la Estrategia Marina..... 145
3.2.3.-Las regiones y la implicación de terceros Estados..... 149
3.2.4.-La elaboración de estrategias marinas nacionales. Los cimientos de la estrategia marina comunitaria..... 153
3.2.5.-Valoración de la propuesta de directiva 161
3.3.-La Estrategia para un desarrollo sostenible 164
3.3.1.-La revisión de la Estrategia. Actuaciones futuras para un desarrollo sostenible..... 170
3.4.-La política europea de transportes. El transporte marítimo..... 175
3.4.1.-El segundo Libro Blanco en materia de transportes..... 175
3.4.2.-Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de 2001: "Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente"..... 182

3.5.-Los interrogantes del Libro Verde. Propuestas para la creación de una política marítima comunitaria integrada 187

CAPÍTULO III
LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN EL DERECHO ESPAÑOL

1.-Aproximación a la regulación española sobre seguridad marítima 199
1.1.-El principio de territorialidad 201
1.2.-Distribución competencial en materias marítimas 209
1.3.-La seguridad marítima en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante 215
1.4.-La protección y conservación del medio ambiente como título atributivo de competencias sobre el entorno marino 223
2.-La Administración Marítima española 232
3.-La planificación de la seguridad marítima 237
3.1.-La planificación elaborada por las Comunidades Autónomas sobre contaminación marina 241
3.2.-Las previsiones sobre seguridad marítima en los buques pesqueros 244
4.-Las autoridades marítimas españolas ante las crisis de seguridad marítima 247
5.-Medidas de futuro para la regulación española sobre seguridad marítima 251
6.-Propuestas alternativas de respuesta ante las catástrofes marítimas. La Unidad Militar de Emergencias 254
7.-Las iniciativas de las Comunidades Autónomas. La ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias 259

SEGUNDA PARTE

ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA LA OPERATIVIDAD DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD MARÍTIMA

CAPÍTULO IV
SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN

1.-Concepto y caracteres 269
2.- Asociaciones Internacionales 272
3.-Análisis del marco regulador actual. Perspectiva comunitaria y nacional..... 275
3.1.-Primera fase: el reconocimiento..... 279
3.2.-Segunda fase: la autorización..... 284
3.3.-Las inspecciones del Estado rector del puerto y su incidencia sobre las sociedades de clasificación 292
3.4.-Formación y estatuto del personal..... 294
3.5.-Régimen de responsabilidad. Naturaleza y caracteres esenciales..... 294
3.6.-La transposición en la Directiva comunitaria en los Estados miembro..... 300
3.7.-Propuestas de modificación 301

CAPÍTULO V
CONTROL POR EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO

1.-Concepto y caracteres 309
2.-Marco normativo: el Memorándum de París, las disposiciones comunitarias, y su aplicación en el ordenamiento español..... 314
2.1.-La estructura organizativa..... 318

2.2.-El sistema de información..... 322
2.3.-El régimen de inspecciones..... 326
2.4.-Actuaciones extremas. Detenciones y denegación de acceso a puerto 334
2.4.1.-Detenciones..... 335
2.4.2.-Denegación de acceso a puerto..... 341
2.5.-Nuevas propuestas comunitarias..... 343
3.-La actuación del United States Coast Guard. Un sistema alternativo a los acuerdos regionales..... 348
3.1.-Política estadounidense sobre el control por el Estado rector del puerto.. 350
3.2.-Análisis comparativo de los sistemas europeo y estadounidense 355
4.-Consideraciones sobre el control por el Estado rector del puerto 357
5.-Vías alternativas para la implantación de criterios de calidad y ambientales en los buques. *Quality shipping* y *green shipping* 359
5.1.-Certificados de calidad 361
5.1.1.-Qualship 21 361
5.1.2.-Fundación Green Award..... 364
5.1.3.-Otros sistemas de certificaciones 368
5.1.4.-La necesaria implantación de los certificados de calidad en la seguridad marítima..... 369
5.2.-Programas para la protección del medio ambiente..... 375
5.2.1.-El Pasaporte Verde 375
5.2.2.-La Fundación North Sea 377
5.2.3.-Balance de los programas ambientales..... 379

CAPÍTULO VI
LUGARES DE REFUGIO

1.-Concepto y caracteres 382
2.-Marco normativo internacional 386

3.-Las Directrices de la OMI. Una propuesta para la atención a los buques necesitados de asistencia 390
3.1.-Antecedentes y proceso de elaboración 390
3.2.-El contenido de las Directrices 393
3.3.-La implantación y desarrollo de las Directrices 396
3.4.-La elaboración de una Convención Internacional sobre Lugares de Refugio. Un paso más allá de las Directrices 397
4.-Marco normativo de la Unión Europea 398
4.1.-Desarrollo futuro. El Paquete Erika III 404
4.2.-Dictámenes del Consejo Económico y Social y del Comité de las Regiones 407
4.3.-Resolución del Parlamento Europeo 409
5.-Regulación nacional. La transposición de las disposiciones comunitarias 412
5.1.-Planificación 415
5.2.-Procedimiento 417
5.3.-Constitución de una garantía financiera 420
5.4.-El buque *Ostedijk*: Paradigma de la gestión española ante un buque necesitado de asistencia 425
5.5.-Valoración del actual marco normativo 432
6.-Derecho comparado 435
6.1.-Australia 435
6.1.1.-Las Directrices Australianas sobre Lugares de Refugio 438
6.1.2.-La actuación de los Estados. La experiencia del Estado de Queensland 441
6.2.-Reino Unido 442
6.2.1.-El establecimiento de un mando único. El modelo británico 444
6.2.2.-La colaboración internacional. El incidente del carguero *MSC Napoli* 447
6.3.-Alemania 450
6.3.1.-La centralización del mando como medio de cooperación 450
6.3.2.-Actuaciones sobre Lugares de Refugio 453
6.3.3.-El Acuerdo alemán sobre Lugares de Refugio 455

6.4.-La experiencia norteamericana: Estados Unidos y Canadá 458
6.4.1.-Las medidas estadounidenses 458
6.4.2.-Las medidas canadienses 462
6.4.3.- Una respuesta común sobre lugares de refugio. Instrumentos de cooperación transfronteriza Canadá-Estados Unidos 463
6.4.3.A).-Planificación Nacional 463
6.4.3.B).-Planificación Regional 465
6.5.-Sudáfrica 467
6.5.1.-La acogida del buque *Cape Africa*. El modelo de actuación sudafricano 470
6.6.-La inactividad de otros Estados costeros 471

CONCLUSIONES 474

ANEXO I.-RESUMEN Y CONCLUSIONES EN ITALIANO 490

ANEXO II.-ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA Y DE DICTÁMENES DE ÓRGANOS CONSULTIVOS 509

BIBLIOGRAFÍA 521

INTRODUCCIÓN

El medio marino constituye el último espacio por conquistar sobre la Tierra, ya que fue a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se iniciaron las primeras investigaciones y descubrimientos del inmenso potencial que escondían los mares y océanos. En los últimos años se ha comenzado a apreciar la riqueza del entorno marino, aún cuando el origen de la vida se encuentra en el mar, y la mayor parte de la superficie terrestre se encuentra cubierta por sus aguas.

Aunque en la actualidad sólo se ha descubierto una mínima parte de los recursos marítimos, la acción humana sí ha sido más eficaz en la destrucción de los distintos ecosistemas marinos, a través de las más diversas fórmulas de contaminación. La capacidad de regeneración que caracteriza la naturaleza de mares y océanos, ha posibilitado que los daños sean parciales y puntuales, si bien de graves consecuencias ambientales y socioeconómicas. Mediante el presente estudio se quiere dar respuesta a los interrogantes jurídicos que surgen sobre la protección del ambiente marino.

Asimismo, no puede ser obviada la interrelación del medio marino y el medio terrestre, representada de forma significativa por la zona litoral, la unión del mar y la tierra. Las actuaciones con origen en cualquiera de los dos ámbitos, terrestre y marino, tienen una incidencia recíproca, ya sea directa o indirecta. La fuente de la contaminación marítima y del impacto ambiental en el medio marino, se encuentra en múltiples ocasiones, en las actividades que se llevan cabo en las costas; zonas que normalmente sólo se analizan desde su perspectiva terrestre, y cuya implicación marítima es obviada.

Hay que tener en cuenta el difícil equilibrio entre protección y aprovechamiento, cuya única respuesta se encuentra en la ordenación; los mares y océanos serán, en unos pocos años, los grandes suministradores de alimentos, agua, medicamentos y energías alternativas, a la vez que continuarán su desarrollo como grandes autopistas de transporte de mercancías. El entorno marino se convierte, de esta forma, en una alternativa real para solucionar las carencias que azotan a buena parte de la población mundial, una vía para la superación de las nefastas consecuencias de las sequías y las hambrunas. En aras de la protección de los recursos y de su conservación, no se puede impedir el desarrollo y la explotación de los recursos marinos; las normas legales son las encargadas de encauzar una explotación razonable y sostenible de los recursos marinos, potenciando la protección antes de tener que llegar a la recuperación.

A pesar de la realidad que ha marcado los últimos años de los mares y océanos, repleta de catástrofes de escala y repercusión incalculable, en esta investigación se aspira a superar los factores de contradicción actuales, vinculados a la inoperancia de las instituciones competentes; haciendo hincapié en las posibilidades de los mecanismos jurídicos para articular medidas adecuadas de recuperación del medio, y muy especialmente de prevención y apoyo a la sostenibilidad de sus recursos.

La respuesta a las necesidades actuales de la seguridad marítima, aún cuando se presenten como novedades, han seguido los modelos trazados por la amplia tradición marítima, a los que se han incorporado los principios de protección y conservación del entorno. En lo que respecta a la navegación marítima, la implantación del doble casco a los buques fue un diseño de Leonardo Da Vinci para reducir los daños que sufrían los buques de guerra. La propia regulación española a fines del siglo XIX, enunciaba un conjunto de normas exhaustivas sobre las inspecciones a que debían ser sometidos los buques españoles antes de partir de puerto.

El acercamiento tradicional al estudio del medio marino, desde una perspectiva ambiental, se ha realizado mediante la fragmentación en áreas de estudios específicas que han limitado su visión a aspectos concretos de una realidad amplia y diversa. Mediante este estudio se pretende hacer un análisis de las respuestas jurídico-administrativas que establecen las directrices sobre las que se asienta la regulación del medio marino. En la consecución de estos fines, se pone de manifiesto la necesidad de un concierto internacional que permita dar respuesta a las necesidades de un medio globalizador y globalizado; ya que mares y océanos eliminan las fronteras estatales, la efectividad de las medidas adoptadas requiere del consenso internacional.

La protección marítima (*security*), como un instrumento para la consecución de un nivel adecuado de prevención ante las amenazas de actuaciones ilícitas en mares y océanos, ha resurgido en los últimos años, como consecuencia de la alarma internacional ante la proliferación de actividades criminales con proyección internacional (tráfico de seres humanos, terrorismo, narcotráfico…). Cualquier riesgo que comprometa la protección del medio marino es un atentado contra la seguridad marítima, ya que constituyen una amenaza para la seguridad de las personas y el medio marino.

A pesar de las previsiones que han sido adoptadas en el ámbito de la protección marítima, esta realidad no puede convertirse en la única vía de actuación sobre el medio marino, sino que debe ser un instrumento empleado para la consecución de los estándares mínimos de seguridad marítima, entendida en su acepción más amplia De esta forma, esta presión de ciertos Estados, precedida por sentimientos de inseguridad nacionales, desembocará en actuaciones a largo plazo y con efectos reales sobre la seguridad, y no en meras actuaciones puntuales sobre los intereses nacionales que se encuentren comprometidos. El carácter global de la seguridad marítima determina la adopción de medidas con vocación internacional, puesto que la finalidad de las mismas es la consecución de fines que superan las perspectivas locales, nacionales y regionales.

La complejidad normativa que implica el estudio del medio marino exige abordar un triple marco normativo, internacional, comunitario y nacional, con el fin de poder determinar el esquema de actuación exigido por las disposiciones vigentes; la interacción entre los distintos ámbitos de actuación exige el desarrollo paralelo de las necesarias aplicaciones regionales y locales. Los distintos niveles de regulación no se presentan como compartimentos estancos, sino que se ha realizado un estudio comparativo e integrador de los mismos, con el fin de extraer las conclusiones conjuntas. La finalidad perseguida es la concepción de una regulación completa y no parcial, ya que conforman las piezas esenciales para entender y proponer alternativas a una estructura normativa aún no perfilada, y que presenta nuevos retos a la sociedad y al legislador.

Se analizan las disposiciones internacionales sobre esta materia, que surgidas en la mayoría de los casos tras grandes catástrofes, tendrían que adoptar un papel preponderante en la ordenación marítima; configurándose como las verdaderas pioneras y guías de las regulaciones nacionales. Y no podía ser de otro modo, ya que son las instituciones internacionales las únicas capaces de dotar de coherencia a un medio, como el marino, que no conoce de fronteras.

A diferencia del medio terrestre, es imposible separar mares y océanos; configurándose esta regulación como la última oportunidad que resta a las organizaciones internacionales de auspiciar una alternativa al modelo de fronteras, de apoyar una regulación que no conozca de límites entre países, y que resulte de un impulso global. Al igual que los recursos marinos no conocen de fronteras entre países, la contaminación tampoco, por lo que sólo desde la actuación conjunta se lograrán objetivos positivos.

Especial atención merece la regulación a nivel comunitario, que también viene marcada por las grandes catástrofes de petroleros en las costas europeas (*Erika* y *Prestige*). La regulación comunitaria ha establecido el esquema sobre el que los Estados miembros han elaborado disposiciones y planes para la protección del medio marino. La labor de las instituciones comunitarias también representa un importante punto de apoyo para el desarrollo a nivel de internacional de medidas de protección y control. De esta forma, el estudio de una respuesta regional y supranacional ante las necesidades del medio marino, permite una nueva perspectiva de regulación, que sirve de modelo a nivel internacional, y a nivel nacional.

Como tercer nivel de estudio, se ha acudido al análisis de la realidad nacional en España, muestra de la transposición de las disposiciones comunitarias, y de la influencia de los convenciones y recomendaciones de los organismos internacionales. Se presta especial atención a las novedades que el legislador español ha incorporado, así como a las deficiencias y ventajas que destacan en nuestro ordenamiento. Las referencias de derecho comparado, que permiten analizar las disposiciones elaboradas por otros Estados comunitarios, y por terceros Estados, completan las referencias a las medidas de ámbito nacional.

El análisis del medio ambiente marino exige el estudio de las disposiciones tradicionalmente vinculadas a la seguridad marítima (*safety*), con especial atención al transporte marítimo. La perspectiva integradora que ha guiado la elaboración de esta tesis, ha determinado la inclusión de materias cuya finalidad última no es la protección del medio marino, pero que repercuten directamente en el día a día de nuestros mares y océanos.

Se ha optado por plantear esta tesis en función de aquellas áreas de regulación y estudio que marcan las líneas de ordenación actual. Como ya se ha puesto de manifiesto, es una materia abierta, en la que tras cada catástrofe surgen nuevas normas que cubren una laguna en la regulación. El trabajo de investigación se organiza en torno a los principales elementos que interfieren en el medio marino. Las "autopistas marítimas" que constituyen en la actualidad los mares y océanos necesitan una especial atención por parte de los sujetos públicos y privados que participan en su aprovechamiento. El adecuado control sobre el tráfico marítimo se convierte en la piedra angular sobre la que construir un sistema normalizado de gestión, que permita el adecuado aprovechamiento de las perspectivas para el transporte que ofrecen las aguas oceánicas. Especial atención merece, por la importante repercusión de las catástrofes que azotan periódicamente nuestras costas, la realidad del transporte marítimo de petróleo, y las medidas adoptadas para reducir los desastres ecológicos y socioeconómicos que ocasionan los accidentes vinculados al mismo.

El buque, como medio de transporte de mercancías y personas, es la unidad última sobre la que deben recaer los mecanismos de inspección y control, tanto públicos como privados, que velan por la seguridad marítima y el respeto al medio ambiente. La tripulación y la carga del buque constituyen los dos elementos principales sobre los que se ha definido la regulación, ya que la formación del personal a bordo, y la adecuada distribución de las funciones que realizan, se convierte en un elemento de prevención de riesgos para el medio marino, y para la propia seguridad de la vida humana en el mar. Igualmente, la naturaleza de la carga transportada exige medidas proporcionadas que permitan una navegación segura.

Los Estados costeros se han convertido, en buena medida, en responsables de inspecciones y controles sobre los buques que arriban a sus costas, pero también son responsables de disponer de las instalaciones adecuadas que permitan reducir el impacto sobre el medio marino de las actividades marítimas; así como de elaborar una ordenación adecuada que permita dar respuesta a las situaciones de emergencia de buques, origen de las mayores catástrofes ambientales.

La relevancia del medio marino ha impulsado la creación de un esquema organizativo acorde en el seno de las organizaciones internacionales y la Unión Europea, así como la reestructuración del organigrama administrativo a nivel nacional. No obstante las manifiestas deficiencias que aún se detectan, estos órganos se configuran como los actores principales para la adopción de instrumentos jurídicos vinculantes, o la elaboración de recomendaciones.

El estudio de las instituciones internacionales, y el necesario compromiso por parte de los Estados que las conforman, clarifica los grados de compromiso y de vinculación de sus instrumentos jurídicos; por su parte, la Unión Europea, y su esquema institucional aporta una perspectiva propia, en la que existe una mayor intervención sobre los Estados, constreñidos a la adopción de disposiciones de transposición, o a la incorporación directa en sus ordenamientos. En lo que respecta a los órganos administrativos nacionales, es necesario atender al esquema de distribución de competencias, con la necesaria participación del Estado y las Comunidades Autónomas, así como la colaboración con la Administración Local.

Los desafíos actuales de la seguridad marítima obligan a la adopción de medidas originales que puedan dar respuesta a las necesidades del medio marino. Sin embargo, la problemática marítima, ya fue resumida por Gaspar Melchor de Jovellanos en su *Informe sobre la Ley Agraria*, publicado en el año 1794:

"Entre las ventajas de situacion que gozan las naciones, sin duda que en el presente estado de la Europa ninguna es comparable con la cercania del mar. Unidas por su medio á los mas remotos continentes, al mismo tiempo que su industria es llamada á proveer una suma inmensa de necesidades, se extiende la esfera de sus esperanzas á la participacion de todas las producciones de la tierra. Y si se atiende al prodigioso adelantamiento en que está el arte de la navegacion en nuestros dias, parece que solo la ignorancia ó la pereza pueden privar á los pueblos de tantos y tan preciosos bienes.

Es verdad que semejante ventaja suele andar compensada con grandes dificultades si, de una parte, la furia de aquel elemento amenaza á todas horas las poblaciones que se le acercan, por otra los altos precipicios y las playas inclementes que lo rodean, y que parecen destinados por la naturaleza para refrenarlo ó para señalar sus riesgos, dificultan su comunicacion ó la hacen intratable. Pero, ¿quién no ve que en esta misma dificultad halla un nuevo estímulo el deseo del hombre, que llamado ora á proveer á su seguridad, ora á extender la esfera de su interés, se ve como forzado continuamente á triunfar de tan poderosos obstáculos? Ello es, Señor, que el engrandecimiento de las naciones, si no siempre, ha tenido muchas veces su origen en esta ventaja, y que ninguna que sepa aprovecharla dejará de hallar en ella un principio de opulencia y de prosperidad.

España ha sido, en este como en otros puntos, muy favorecida por la naturaleza. Fuera de las ventajas de su clima y suelo, tiene la de estar bañada por el mar en la mayor parte de su territorio. Situada entre los dos mas grandes golfos del mundo, y colocada, por decirlo así, sobre la puerta por donde el Océano entra al Mediterráneo, parece llamada á la comunicacion de todas las playas de la tierra. Y si á esto se agrega la posesion de sus vastas y fértiles colonias de Oriente y Occidente, que debió á la misma ventaja, no podrémos desconocer que una particular providencia la destinó para fundar un grande y glorioso imperio.

¿Cómo es, pues, que en tan feliz situacion hemos olvidado uno de los medios mas necesarios para llegar á este fin? ¿Cómo hemos desatendido tanto la mejora de nuestros puertos, sin los cuales es del todo vana é inútil aquella gran ventaja? Apenas hay uno que no se halle tal cual salió de las manos de la naturaleza, y si bien es verdad que nos concedió algunos de singular excelencia y situacion, ¿cuántos son los que claman por los auxilios y mejoras del arte? ¿Cuántas provincias marítimas, y al mismo tiempo industriosas, carecen, por falta de un buen puerto, del beneficio de la navegacion y de todos los bienes dependientes de ella? ¿Y cómo no se hallará en esta falta uno de los estorbos que mas poderosamente retardan la prosperidad de nuestra agricultura?”.

PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

CAPÍTULO I

CONCEPTO DE SEGURIDAD MARÍTIMA

1.-ELEMENTOS DEFINIDORES DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

El término seguridad marítima hace referencia a la seguridad del buque, y a la seguridad del medio en el que se desplaza, el medio marino; por tanto se pueden distinguir dos vertientes de la seguridad marítima, la seguridad de la navegación propiamente dicha, y la seguridad del ambiente marino[1].

En lo que respecta a la seguridad del buque, mediante este término se hace referencia a todos aquellos factores que influyen en la correcta navegabilidad del mismo, y en la seguridad de la vida humana a bordo; por lo que atiende a aspectos internos y externos del buque que van a afectar al correcto devenir de sus travesías.

[1] GIACHINI, P., *Evoluzione della normativa internazionales ed europea in materia de sicurezza del trasporto in mare*, STIMA, Livorno, 2004, pág. 11.

KOPACZ, Z., MORGAS, W., y URBANSKI, J., "The Maritime Safety System, its Main Componenets and Elements", *The Journal of Navigation*, núm. 54, 2001, pág. 200, afirman que la seguridad marítima se puede definir como el conjunto de condiciones deseables de la actividad humana en la mar, que no representen un peligro para la vida humana y la propiedad, y no puedan provocar daños en el medio ambiente.

VIGLIETTA, P., y PAPI, E., "Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima", *Diritto dei trasporti*, núm. 1, 2005, págs. 117 – 139.

Sobre los cambios que se han producido en la navegación y sus competencias, consultar, KOPACZ, Z., MORGAS, W., y URBANSKI, J., "The Changes in Maritime Navigation and the Competences of Navigators", *The Journal of Navigation*, núm. 57, 2004, págs. 73-83.

En relación a la configuración del término seguridad marítima como un concepto globlar con numerosas y variadas dimensiones, HENRY, C., *The Carriage of dangerous goods by sea : the role of the Inernational Maritime Organization in international legislation*, Frances Pinter, Londres, 1985, pág. 42.

Entre los aspectos vinculados directamente al buque, se encuentran los caracteres estructurales del mismo y, con especial atención, las medidas de seguridad adoptadas en función de la naturaleza de la carga. También se deben destacar las referencias a la tripulación, la adecuada formación de la misma, y la atención a las condiciones de trabajo a bordo, sin olvidar la adopción de las medidas vinculadas a la seguridad de la vida humana en la mar[2].

Relacionados con la seguridad de la navegación, pero entre los elementos externos al buque, se sitúan las medidas adoptadas para el control y la organización del tráfico marítimo, los sistemas de inspecciones y controles, de carácter público o privado, y cualesquiera otras disposiciones que tengan por fin la salvaguardia de la integridad del buque y el normal desarrollo del transporte marítimo.

El objetivo último de las disposiciones adoptadas para la seguridad de la navegación se centraban en la protección del buque frente a las deficiencias detectadas en su propia estructura, o en la adopción de decisiones de su tripulación, o bien ante inclemencias del tiempo o por abordajes con otros buques (*safety*). Sin embargo, desde fines del siglo pasado, y como respuesta a las actuaciones de carácter criminal protagonizadas contra buques, se produjo el nacimiento de nueva faceta en el ámbito de la seguridad marítima, la protección (*security*)[3].

---

[2] El Capitán James Cook, uno de los más famosos navegantes ingleses, se pronunciaba en los siguientes términos en el Diario de su viaje por el Polo Sur y alrededor del mundo, publicado en 1777: "Como uno de los puntos más interesantes que se presentan ante la consideración de todos los que se aventuran en viajes de exploración es decidir el tipo más conveniente de navío que deben escoger, tal vez sea útil para los futuros navegantes exponer el criterio del Consejo de la Armada sobre esta materia, con el cual, después de una experiencia de dos viajes de tres años de duración cada uno, estoy conforme. El éxito de las empresas que tienen por objeto realizar descubrimientos en regiones muy distantes depende en primer lugar de que todas las operaciones preparatorias se efectúen sin perder de vista el punto más principal, que es la seguridad de los expedicionarios y de los navíos, y esto esencialmente depende del tamaño, clase y propiedades de los barcos que se eligen para dicho servicio". COOK, J., *Viaje hacia el Polo Sur y alrededor del mundo,* Espasa Calpe, Madrid, 2004, pág. 31.

[3] MARTÍN OSANTE, J., "Prevención de los accidentes marítimos en la Unión Europea", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Parte Opinión núm. 688/2005, 2005. Este autor afirma: "La actuación internacional y comunitaria se orienta en torno a dos grandes líneas: la *safety* y la *security*. La *security*, referida a la protección frente a actos violentos intencionados, fundamentalmente, terroristas. Y la *safety*, entendida como seguridad interna de los buques, de la navegación y de las instalaciones portuarias (formación de la tripulación, características técnicas de los buques, tipos de cargas transportadas, mecanismos de control de la navegación, etc.), en la que se ha venido centrando tradicionalmente la actividad de la UE y de la OMI".

Sobre estos conceptos, ARROYO MARTÍNEZ, I., "Problemas jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima (Referencia especial al Prestige)", *Anuario de Derecho Marítimo*, XX, 2003, pág. 24; ALONSO LEDESMA, C., "El transporte marítimo en la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 246, julio, 2005, pág. 15; SOBRINO HEREDIA, J., "La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 27, 2007, págs. 417-462.

Los acontecimientos que han marcado el inicio del siglo XXI, han supuesto un impulso a las medidas adoptadas para reforzar la protección de las naves e instalaciones portuarias frente a actos de naturaleza criminal. Sin embargo, estas medidas siguen formando parte de las disposiciones sobre seguridad marítima, no sólo como consecuencia del carácter genérico de este concepto, si no también por la naturaleza de la protección, vinculada a la seguridad de la navegación y del medio ambiente marino[4].

En el ámbito de la seguridad del ambiente marino destacan todas aquellas medidas, aplicables desde tierra o a bordo de las naves, cuyo fin último es la protección del entorno marino, y de sus recursos. Debe destacarse que la seguridad de la navegación y la seguridad del medio marino se encuentran estrechamente vinculadas, y las disposiciones adoptadas en uno y otro sentido constituyen elementos inherentes de una misma realidad, la seguridad del buque y su entorno.

La seguridad marítima se ha encontrado tradicionalmente vinculada al transporte marítimo, de mercancías y personas. La realidad actual muestra que las posibilidades de aprovechamiento para los recursos marítimos se amplían, a la vez que se van conociendo sus posibilidades de explotación. Por tanto, las perspectivas de desarrollo futuro de las disposiciones sobre seguridad marítima, deberán incluir las referencias oportunas a los medios aplicados para la obtención de los recursos que se están descubriendo, y la prevención y protección del entorno marino que se pueda ver afectado. De esta forma se superará la tradicional vinculación entre seguridad marítima y transporte marítimo[5].

[4] MOSCATELLI, G., *Il tema della Security nel trasnporto marittimo*, STIMA, Livorno, 2004, pág. 97 y ss.

Entre las modificaciones y novedades introducidas en el ámbito de la protección marítima, deben ser destacadas las medidas adoptadas por la Organización Marítima Internacional, entre las que podemos mencionar un conjunto de enmiendas al Convenio SOLAS de 1974, y la aprobación de un Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (ISPS Code). A este respecto, ASARIOTIS, R., "Implementation of the ISPS Code: an overview of recent developments", *The Journal of International Maritime Law*, vol. 11, núm. 4, 2005, págs. 266-287.

[5] RISCHARD, F., *High Noon*, Basic Books, Nueva York, 2002. RISCHARD, vicepresidente del Banco Mundial para Europa, sitúa la polución y seguridad de los mares, como uno de los veinte retos del planeta.

2.-LA COMUNIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL: EL ORIGEN DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

La propia naturaleza de la navegación marítima, caracterizada por un importante componente internacional, ha condicionado el origen de las disposiciones sobre seguridad marítima, adoptadas en el marco de los organismos internacionales, y en el seno de convenciones y tratados supranacionales.

El carácter internacional de la seguridad marítima se pone de manifiesto desde una doble perspectiva. Mares y océanos constituyen una realidad inabarcable y que escapa al control del ser humano y de los propios Estados; por ello cualquier norma necesita del acuerdo de buena parte de la comunidad internacional, para responder a las necesidades derivadas de un medio tan heterogéneo y que no conoce de limitaciones estatales ni regionales. Asimismo, también se debe atender a la eficacia de la norma, lo cual exige su aceptación, desarrollo y aplicación por un número suficiente de Estados[6].

En el conjunto de aspectos que conforman la seguridad marítima se puede apreciar con claridad la dependencia que existe entre los Estados, a diferencia de otras disposiciones en las que la soberanía estatal se manifiesta sin ninguna duda. Todo Estado depende del resto de Estados ribereños de sus mares y océanos, e incluso de aquellos que, alejados miles de kilómetros de sus costas, envían a sus flotas a cualquier puerto del mundo. Ningún Estado dispone de la capacidad suficiente para implantar un régimen efectivo de seguridad marítima y aplicación exclusiva en su territorio, ya que indudablemente su operatividad se condicionará a la actuación de terceros Estados.

Sin embargo, el condicionante internacional de la seguridad marítima no puede configurarse como un obstáculo, si no como un impulso a la actuación estatal en la consecución de niveles de seguridad y protección para los seres humanos, el medio marino y los buques. Los Convenios SOLAS y MARPOL representan dos momentos esenciales en la evolución de la seguridad marítima a nivel internacional, ya que significaron la incorporación a la agenda de los Estados de dos realidades: la protección de la vida humana en la mar y la protección del medio marino.

---

[6] DE RUBERTIS, A., *La sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare*, Ventimiglia ed., Livorno, 1984.

RUGGIERO, G., *La protezione dell' ambiente marino e il diritto internazionale,* Università degli studi di Milano, Milano, 1994.

RONCHETTI, E., *Protezione e preservazione dell' ambiente marino alla luce del diritto internazionale: applicazione del principio di responsabilità al diritto della pesca*, Pontificia Università Lateranense, Roma, 2003.

TRABUCCHI, M., *La protezione dell' ambiente marino nelle convenzioni di cui e parte la Comunità Europea*, Università degli studi di Milano, Milano, 1991.

El desarrollo de las disposiciones internacionales sobre seguridad marítima ha estado determinado por la evolución, e implantación paulatina, de organizaciones internacionales. La necesidad de equilibrar los distintos intereses en juego, y las limitaciones impuestas por los actores implicados, principalmente los Estados y la industria marítima, han trazado la mayor o menor influencia de estos organismos[7]; sin embargo, y a pesar de estas deficiencias, sin el impulso de estas organizaciones, no se habrían alcanzado los objetivos actuales de seguridad marítima.

2.1.-DISPOSICIONES INTERNACIONALES

2.1.1.-SEGURIDAD DE LA NAVEGACIÓN. LA CONVENCIÓN SOLAS

La primera referencia a las disposiciones sobre seguridad marítima, se encuentra en un acuerdo bilateral celebrado entre Francia y Gran Bretaña para la prevención de las colisiones en el mar, de 1863; este acuerdo se convirtió en una disposición pionera en la regulación internacional sobre seguridad de la navegación.

Estas primeras normas que se ocupaban de la seguridad marítima daban una clara primacía a la protección de la propiedad frente a la protección de la vida humana en la mar[8]. Habría que esperar hasta principios del s. XX para que se invirtiera esta tendencia, mediante la adopción de la Convención para la seguridad de la vida humana en la mar[9]; este texto fue adoptado en el seno de la primera Conferencia Internacional sobre Seguridad Marítima (1913-14), tras la catástrofe del *Titanic* (1912), en la que perecieron cerca de 1500 personas.

---

[7] HART, S., "Recompensas y sanciones", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, págs. 22 y 23.

[8] LI, K., "Maritime legislation: new areas for safety of life at sea", *Maritime Policy and Management*, vol.28, núm.3, Julio, 2001, pág. 225.

DI GIOVANI, F., *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente,* CEDAM, Padua, 1982.

[9] La primera Convención para la seguridad de la vida humana en la mar fue adoptada en Londres, el 20 de enero de 1914.

No obstante, la Convención de 1914 no entró en vigor, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, y habría que esperar al año 1929, cuando se adoptó la Convención SOLAS ("Safety of Life At Sea"), que fue posteriormente modificada en varias ocasiones. Finalmente, en el año 1974 se adoptaba una nueva Convención, que entró en vigor el 25 de mayo de 1980 y es el texto actualmente en vigor, sin perjuicio de las enmiendas que se han ido incorporando desde su adopción[10].

Este Convenio atiende a las reglas internacionales vigentes para la seguridad de la navegación. A lo largo de su articulado se enumeran un conjunto de disposiciones generales sobre el reconocimiento de los distintos tipos de buques, los certificados que deben ser expedidos por el Estado de abanderamiento, y los procedimientos de supervisión que puede efectuar el Estado rector del puerto[11].

Se distingue entre los buques de pasaje y de carga, estableciendo regímenes diferenciados en lo que respecta a las inspecciones de control periódicas, y a la emisión de certificados que garanticen la adecuación del buque a las prescripciones del Convenio. Esta distinción se mantiene en buena parte del articulado, con el fin de atender a las especiales necesidades que distinguen al transporte de mercancías y al transporte de viajeros, entre las que destaca la necesidad de mantener la seguridad de los pasajeros a lo largo de toda la travesía, y a pesar de las irregularidades que puedan detectarse[12].

La principal finalidad de esta Convención es el establecimiento de una serie de criterios mínimos en los buques, que eliminen los riesgos vinculados a la seguridad marítima. Se pueden distinguir tres grupos diferenciados de requisitos para los buques, disposiciones vinculadas a la construcción, el equipamiento y la operatividad de los buques.

[10] Esta Convención es el resultado de los esfuerzos internacionales por incorporar las novedades tecnológicas a la seguridad de la vida humana en el mar, y fue adoptada en el seno de la Conferencia de Seguridad Marítima celebrada en Londres, que logró reunir a representantes de 71 países. Después del escaso éxito de la primera Convención SOLAS, se elaboraron tres versiones más, hasta alcanzar la actual, en vigor desde 1980. Tras la Primera Guerra Mundial, en 1929, se celebró en Londres una nueva conferencia, a la que acudieron representantes de 18 países y que adoptó un nuevo Convenio SOLAS, que incorporaba novedades, pero continuaba el modelo prefijado en el texto de 1914. En el año 1948, las importantes novedades técnicas, entre las que cabe destacar los nuevos descubrimientos en el campo de las radiocomunicaciones, exigieron la reelaboración del Convenio. La elaboración de un nuevo Convenio SOLAS en 1960 supuso el fin de un ciclo caracterizado por la escasa presencia de representantes nacionales, y de un sistema de enmiendas diseñado para un número limitado de Estados, lo que contrastaba con el aumento de los Estados miembros de las Naciones Unidas, así como la proliferación de organismos internacionales. En lo que respecta a los antecedentes históricos de la Convención SOLAS, OMI, "SOLAS: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974", *La OMI al día*, Londres, Octubre de 1998, www.imo.org.

[11] Sobre la Convención SOLAS, CHURCHILL, R y LOWE, A., *The Law of the Sea*, Manchester University Press, Manchester, 1988, págs. 211 y ss.

[12] No debemos olvidar que el primer antecedente de esta Convención fue el desastre del *Titanic*, y buena parte de las enmiendas adoptadas han sido herederas de accidentes que han afectado a buques de pasaje.

En lo que respecta a las disposiciones que atienden a los requisitos mínimos en la construcción del buque, se distinguen dos secciones, las disposiciones sobre compartimentado y estabilidad, junto a las prescripciones relativas a instalaciones de máquinas y eléctricas; y una segunda sección que comprende el capítulo destinado a la prevención, detección y extinción de incendios.

Las prescripciones sobre el equipamiento del buque constituyen el segundo bloque de disposiciones en las que se divide la Convención. Los Capítulos III y IV incluyen las referencias a la seguridad y la radiocomunicaciones. Estas disposiciones se complementan con los preceptos dedicados a la seguridad de la navegación, que son de aplicación a todos los buques, y atienden al establecimiento de medidas y servicios que garanticen la seguridad del tráfico marítimo.

La Convención incluye una serie de Capítulos dedicados a supuestos especiales, entre los que podemos hacer referencia al transporte de mercancías peligrosas o los buques nucleares. Las especificidades de la naturaleza de la carga que transportan algunos buque, ha obligado a la incorporación de este conjunto de disposiciones al respecto. Asimismo, también se han añadido, en los últimos años, nuevas disposiciones que han completado la Convención, entre las que podemos destacar la incorporación del Código ISM (International Safety Management Code) y el Código ISPS (International Ship and Port Facilities Security Code)[13].

Junto a la Convención SOLAS existen un conjunto de Convenios que completan las referencias internacionales en el ámbito de la seguridad de la navegación, como el Convenio Internacional sobre líneas de carga (1966), el Convenio sobre el Reglamento internacional para prevenir abordajes (COLREG 1972), Convenio Internacional sobre la seguridad de los contenedores (1972), Convenio Internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros (1977), Convenio Internacional sobre salvamento marítimo (Salvage, 1989), Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (1978).

[13] Sobre las perspectivas de futuro de la labor de la OMI en el ámbito de la seguridad de la vida humana en el mar, LI, K., "Maritime legislation: new areas for safety of life at sea", *Maritime Policy and Management*, vol. 28, núm. 3, Julio, 2001, págs. 225-234.

STORACE, V., Diritto internazionale e protezione dell' ambiente marino, Giuffrè Editore, Milan, 1983.

2.1.2.-SEGURIDAD DEL MEDIO MARINO. EL CONVENIO MARPOL

La primera regulación internacional sobre prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos fue el Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (OILPOL), adoptado en Londres en 1954[14]. El desastre del buque *Torrey Canyon* en 1967, supuso un revulsivo para la regulación internacional en el ámbito de la protección del ambiente marino; de forma que en los primeros años de la década de los setenta, surgió una honda preocupación a nivel internacional por la actuación del hombre sobre el medio marino.

El Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), de 2 de noviembre de 1973, supuso un punto de inflexión en la regulación del medio ambiente marino. El Convenio MARPOL fue heredero de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, celebrada en Estocolmo, en 1972; y del Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, que también se adoptó en 1972[15].

El impulso definitivo a la efectiva aplicación del Convenio MARPOL fueron los accidentes de buques tanque que se sucedieron en los años 1976 y 1977. En 1978, y con el impulso de Estados Unidos, que había sufrido un importante número de accidentes en sus costas, se adoptó el Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL 1973. El Protocolo incorporó medidas que favorecían la rápida implantación del Convenio, y amplió los requisitos de los buques tanque, con el fin de disminuir el riesgo de contaminación del medio marino[16].

---

[14] El Convenio OILPOL fue ratificado por España el 22 de enero de 1964.

Sobre los antecedentes del Convenio MARPOL, BROWN, E.D., The International Law of the Sea, vol. I, Dartmouth Publishing Company, Londres, 1994, págs. 380 y ss.

[15] Cabe situar entre los antecedentes del Convenio MARPOL, el Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos (1969). El Convenio MARPOL fue ratificado por España mediante instrumento de 22 de junio de 1984, publicado en el BOE, núm. 249, de 17 de octubre.

PULIDO BEGINES, J., "Las averías y los accidentes de la navegación marítima y aérea", OLIVENCIA, M., FERNÁNDEZ-NOVOA, C., y JIMÉNEZ DE PARGA, R., (dirs.), JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G., (coord.), *Tratado de Derecho Mercantil*, T. XLVIII, vol. 6º, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2003, págs. 344 y ss.

[16] BIRNIE, P., Y BOYLE, A., *Basic Documents on International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2ª ed., Nueva York, 1996, pág. 189 y ss.

GABALDÓN GARCÍA, J., y RUIZ SOROA, J., *Manual de Derecho de la navegación marítima*, 2ª ed., Barcelona, 2002, pág. 92.

DE-CAL Y CORTINA, R., *Derecho del mar y de la Navegación Marítima*, Editorial Tórculo, La Coruña, 1999.

El proceso de ratificación de los Estados se vio impulsado por la catástrofe del buque *Amoco Cádiz*, esta vez en las costas de la Bretaña francesa. Finalmente el Convenio MARPOL entró en vigor el 2 de octubre de 1983, diez años después de la adopción del texto original, y tras la sucesión de catástrofes que derramaron miles de toneladas de petróleo en los mares y océanos.

En la década de los ochenta[17], se adoptaron las primeras enmiendas al Convenio; pero de nuevo fue un derrame de crudo en las costas estadounidenses, el hecho que marcaría la adopción de propuestas realmente novedosas. El buque *Exxon Valdez* derramó buena parte de su cargamento de petróleo crudo en la que sería la primera catástrofe ambiental marítima con verdadera repercusión en los medios de comunicación; la sociedad estadounidense se movilizó ante las imágenes de sus costas cubiertas de crudo.

En 1992, y tras la propuesta de Estados Unidos, se adoptaban las enmiendas relativas al doble casco, los buques tanque de peso muerto igual o superior a 5.000 toneladas debían ir provistos de dobles fondos y de tanques laterales situados a lo largo del costado del buque; aunque también se autorizaba la implantación de métodos alternativos a la construcción del doble casco, siempre que otorgaran idénticas garantías.

También se introdujeron medidas para reducir la cantidad de hidrocarburos que podían ser descargadas al mar como consecuencia de las operaciones rutinarias; y se instó al desguace de aquellos buques que no pudieran adaptarse a las nuevas disposiciones, con lo que se impulsaron los sistemas de colaboración con el sector marítimo.

A lo largo de la década de los noventa se sucedieron las enmiendas que introdujeron disposiciones sobre el desarrollo del control por el Estado rector del puerto, así como disposiciones relativas a las estructuras de los buques, y el control sobre las descargas al mar como consecuencia de operaciones rutinarias, y la implantación de instalaciones de recepción adecuadas para estas sustancias. En los últimos años, se han reforzado las disposiciones sobre doble casco, y control por el Estado rector del puerto.

[17] Las Naciones Unidas convocaron en 1973 su tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar; nueve años más tarde se adoptaba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se abrió a la firma en Montego Bay (Jamaica), el 10 de diciembre de 1982, y que ha sido calificada como "una constitución para los océanos". Entre las materias reguladas por esta Convención se encuentran la paz y la seguridad en los océanos y los mares, la conservación y gestión de los recursos marinos vivos, y la protección y preservación del medio marino.

Sobre esta Convención, ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Los océanos: fuente de vida. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Vigésimo aniversario (1982-2002)*, Naciones Unidades, 2002.

El Convenio MARPOL se ha identificado tradicionalmente con las reglas que incorpora para la prevención de la contaminación por hidrocarburos, como consecuencia de los numerosos accidentes vinculados a buques petroleros y la repercusión social de los mismos[18]. Sin embargo, las disposiciones de MARPOL 73/78 no se agotan en las referencias a los hidrocarburos como agentes contaminantes para el medio marino, si no que el Convenio dispone de cinco anexos más, en los que se da respuesta a otras necesidades vinculadas a la contaminación marítima.

La regulación de los comúnmente denominados quimiqueros, adquirió carácter obligatorio para las partes en 1987, e instauró un sistema de clasificación de las sustancias en categorías, en función de su peligrosidad para el medio ambiente, que determinaban las prescripciones mínimas de los buques. En los últimos años se han introducido importantes cambios, determinados por los nuevos descubrimientos sobre la incidencia de estos productos en el entorno marino; y se ha producido a la reestructuración de las categorías, lo que ha redundado en su simplificación[19].

La disposiciones del Convenio MARPOL referentes a la naturaleza de la carga, y al potencial contaminante de la misma, se completan con las referencias a las medidas que controlan la contaminación proveniente del vertido al mar de sustancias perjudiciales que se transportaran en bultos, contenedores, u otro medio equivalente; estas reglas sufrieron un importante impulso con la adopción del Código marítimo internacional de mercancías peligrosas (Código IMDG)[20].

El segundo bloque de medidas del Convenio MARPOL regula la contaminación con origen en las actividades propias del buque, el vertido voluntario de sustancias de desecho desde los buques. Este conjunto de reglas se ocupan de la prevención de la contaminación por las aguas sucias de los buques, impidiendo su descarga en las zonas próximas a las costas. El control de este tipo de contaminación no sólo impone obligaciones a los buques, si no que también exige a los Estados el establecimiento de instalaciones receptoras en los puertos y en las terminales, para que puedan ser descargadas las aguas sucias[21].

---

[18] Anexo I del Convenio MARPOL.

[19] El transporte por mar de productos químicos líquidos a granel se regula en el Anexo II del Convenio.

OMI, "Veinticinco años del MARPOL", *La OMI al día*, Londres, Octubre de 1998, www.imo.org. Las sustancias nocivas líquidas más comunes son los productos químicos pesados (ácido sulfúrico, ácido fosfórico, ácido nítrico y sosa cáustica, entre otros), las melazas y alcoholes (los vinos y algunas cervezas también se sitúan en esta categoría), aceites y grasas vegetales y animales (aceites vegetales comestibles, derivados de la semilla de soja, girasol, oliva, colza, aceite de coco y de palma, y los aceites industriales derivados de la linaza y de la semilla de ricino), productos petroquímicos (usados en la producción de fibras, caucho vegetal y plásticos), y los productos de alquitrán de hulla.

[20] Anexo III del Convenio MARPOL.

[21] Anexo IV del Convenio MARPOL. Este Anexo entró en vigor el 27 de septiembre de 2003, aunque numerosos Estados ya habían adoptado con anterioridad disposiciones al respecto.

Uno de los focos de contaminación más importante con origen en los buques es la procedente de las basuras de los buques[22]. Las reglas del Convenio MARPOL prohíben tirar plásticos en cualquier lugar del mar y han establecido medidas restrictivas para el vertido de sustancias en función de la distancia a la costa y de la naturaleza de los desechos. Asimismo, se han elaborado mapas de zonas especiales, en las que las prohibiciones son más estrictas como consecuencia de sus características físicas y de la densidad del tráfico marítimo. Las zonas especiales son el Mar Mediterráneo, el Mar Báltico, el Mar Negro, el Mar Rojo, la zona de los Golfos, el Mar del Norte, la región del Gran Caribe[23] y la zona del Antártico.

En el año 2005 entró en vigor un nuevo bloque normativo, si las reglas ya analizadas se preocupaban por la contaminación del medio marino, mediante esta modificación, se incorporan una serie de disposiciones para la prevención de la contaminación atmosférica ocasionada por los buques. Por tanto, se mantiene el foco de contaminación analizado a lo largo de todo el Convenio, el buque, y las actividades que se llevan a cabo en el mismo; pero se produce un cambio en el objeto de la protección, que es la atmósfera, en lugar del medio marino; si bien es evidente que la contaminación atmosférica resulta perjudicial para el medio marino, se configura como un factor indirecto de desestabilidad[24].

La preocupación de la comunidad marítima por la contaminación de hidrocarburos se ha materializado en otras normas como el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (1969), el Convenio Internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos (1971), y el Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos (1990).

[22] Anexo V del Convenio MARPOL.

[23] Desde el año 1993, la OMI y el Banco Mundial han propulsado el proyecto "Iniciativa del Gran Caribe para los desechos generados por los buques", mediante el que se pretende impulsar la eliminación de las basuras vertidas al mar por los buques, en una zona especialmente sensible por la proliferación del turismo de cruceros, y la escasa capacidad económica de los países del entorno.

[24] El Anexo VI se adoptó en 1997, pero no entró en vigor hasta el 19 de mayo de 2005.

2.2.-LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

2.2.1.-LA ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL

La Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de una nueva etapa en el campo de la seguridad marítima, mediante la creación de un organismo supranacional que sería el embrión de la futura Organización Marítima Internacional (OMI)[25]. Los aliados crearon en 1944 la Autoridad Marítima Unida ("United Maritime Authority"), cuya finalidad era regular el tráfico marítimo en tiempos de guerra. Una vez finalizada la Guerra, en octubre de 1946, se constituyó un Consejo Consultivo Marítimo Provisional, como antesala en el establecimiento de una organización internacional con amplias competencias en el ámbito marítimo.

En el año 1948, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas[26] propuso la creación de una organización permanente para la seguridad marítima; sin embargo, la Convención que creó la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), no fue ratificada hasta diez años más tarde[27]. La creación de esta organización, si bien aceptada por la mayoría, también estuvo marcada por la opinión en contra de sectores que consideraban innecesario y costoso la creación de un nuevo órgano específico[28]. Finalmente, la Convención sobre la creación de la Organización Consultiva entró en vigor el 17 de marzo de 1958; celebrándose la primera sesión de su Asamblea en enero de 1959[29].

---

[25] BEKIASHEV, K., y SEREBRIAKOV, V., *International Marine Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1981, pág. 39. En esta obra se pone de manifiesto que a finales del siglo XIX ya habían surgido los primeros intentos para la creación de una organización internacional con competencias en el sector marítimo. Estas propuestas fueron discutidas en las Conferencias de Washington (1889), y de San Petersburgo (1912). Estos autores incorporan referencias doctrinales, que ya pronunciaban a favor del establecimiento de una organización a nivel internacional que pudiera actuar en todos los ámbitos vinculados con la seguridad marítima.

Sobre la evolución de la OMI, O´NEIL, W.A., "IMO, 30 years of change, 30 years of progress", *Maritime Policy and Management*, vol.30, núm.1, pág. 1-4.

SRIVASTAVA, C., "Safer ships and cleaner oceans: thirty years' work of the international maritime organization", *Transport Reviews*, vol. 9, núm.1, Enero 1989, págs. 45 – 57.

DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, pág. 380. Este autor señala entre los antecedentes de la OMI las actuaciones de la Comunicaciones y del Tránsito, que había preparado las Conferencias internacionales de Barcelona (1921) y Ginebra (1923).

[26] Sobre la evolución de las Naciones Unidas desde su creación, su repercusión en el orden internacional, y sus posibles desarrollos futuros, BERTRAND, M., *The United Nations. Past, Present and Future*, Kluwer Law International, La Haya, 1997, y BOURANTONIS, D., y EVRIVIADES, M.,

El principal fin de la OMI es establecer un foro de cooperación interestatal en el ámbito de la navegación marítima, con especial atención a las disposiciones vinculadas a la seguridad marítima, prevención y control de la contaminación con origen en los buques, y actuaciones relativas al buen desarrollo comercial de la navegación[30]. Hay que tener presente que, a pesar de la distinción que realiza la Convención entre seguridad marítima y prevención de la contaminación, la seguridad marítima es un término que comprende la protección del medio marino, al igual que se ha extendido hacia otras vertientes de la protección de la navegación (*security*).

(editores), *A United Nations for the Twenty-First Century. Peace, Security and Development*, Kluwer Law International, La Haya, 1996.

[27] Desde 1982 esta Organización adoptó la denominación actual, Organización Marítima Internacional, con la entrada en vigor de la enmienda de 9 de noviembre de 1977.

[28] PARRY, C., "International organization: IMCO", *The British Yearbook of international law*, año 1948, pág. 437. Entre las argumentaciones contrarias a la creación de una organización marítima internacional de carácter permanente, se puso de manifiesto por algunos sectores, que el hecho de que la industria de la navegación se encontrara en manos privadas supondría un gran obstáculo, ya que existirían reticencias a la creación de una regulación intergubernamental.

[29] DÍEZ DE VELASCO, M., ESCOBAR, C., y TORRES, N., *Código de Organizaciones Internacionales*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 397-411.

GARCÍA VENTURA, C., "OMI: La labor de la OMI y la aprobación del Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques, 2001", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. 19, 2002.

PASTOR RIDRUEJO, J., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales,* 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, págs. 771 y ss.

[30] Art. 1 del Convenio constitutivo de la OMI (Ginebra, 6 de marzo de 1948) establece que las finalidades de la Organización son:

"a) Deparar un sistema de cooperación entre los Gobiernos en la esfera de la reglamentación y las prácticas gubernamentales relativas a cuestiones técnicas de toda índole concernientes a la navegación comercial internacional; alentar y facilitar la adopción general de normas tan elevadas como resulte factible en cuestiones relacionadas con la seguridad marítima, la eficiencia de la navegación y la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionada por los buques, y atender las cuestiones administrativas y jurídicas relacionadas con los objetivos enunciados en el presente artículo;

b) Alentar la eliminación de medidas discriminatorias y restricciones innecesarias aplicadas por los Gobiernos a la navegación comercial internacional, con el fin de promover la disponibilidad de los servicios marítimos para el comercio mundial sin discriminaciones; la ayuda y estímulo dados por un Gobierno a su marina mercante nacional para el desarrollo de ésta y a fines de seguridad no constituyen en sí mismos discriminación, a condición de que dicha ayuda o estímulo no estén fundados en medidas encaminadas a restringir, para los buques de cualquier pabellón, la libertad de participar en el comercio internacional;

c) Deparar la posibilidad de que la Organización examine las cuestiones relativas a las prácticas restrictivas desleales de empresas de navegación marítima de conformidad con la Parte II;

d) Deparar la posibilidad de que la Organización examine toda cuestión que, en relación con la navegación marítima y los efectos de ésta en el medio marino, pueda serle sometida por cualquier órgano u organismo especializado de las Naciones Unidas;

e) Procurar que exista intercambio de información entre los Gobiernos acerca de las cuestiones sometidas a la consideración de la Organización".

El texto de la Convención establece como clara prioridad el fomento de la colaboración en la navegación comercial internacional. Las referencias a la seguridad marítima y al medio ambiente son factores accesorios, consecuencia del desarrollo de la navegación marítima. Por tanto, a pesar del importante impulso de la OMI a la protección del entorno marino, es necesario poner de relieve que las disposiciones emanadas de este organismo se encuentran condicionadas por la necesaria prevalencia del desarrollo de la navegación comercial.

Actualmente ciento sesenta y seis Estados conforman la OMI; cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas puede formar parte de la OMI, siempre que se adhiera a la Convención en las condiciones previstas en el artículo quinto[31]. También pueden ser miembros de pleno derecho los Estados que no formen parte de las Naciones Unidas y que hubieran sido invitados a enviar representantes a la Conferencia de Ginebra de 1948, una vez que se adhieran a la Convención. Los Estados que no se encuentren en algunos de los supuestos anteriores, podrán solicitar su incoporación como miembro de pleno derecho por intermedio del Secretario General de la Organización; pero además de adherirse a la Convención, necesitan la recomendación del Consejo, y que su solicitud sea aceptada por los dos tercios de miembros de pleno derecho de la OMI[32]. También se prevé la participación de determinados territorio, con la categoría de miembros, que no tendrán derecho a voto en la Asamblea ni podrán formar parte del Consejo[33].

La OMI disfruta de la condición de Organismo especializado de las Naciones Unidas[34], lo que significa que nos encontramos ante un organismo autónomo. Su estructura orgánica se encuentra formada por una Asamblea, un Consejo, una Secretaría, y un conjunto de Comités específicos. Dentro de este organigrama destacan el Comité de la Seguridad Marítima y el Comité de Protección del Medio Marino, que representan el núcleo en el que se desarrollana las principales disposiciones que afectan a nuestra área de estudio.

---

[31] España es miembro de pleno derecho de la OMI desde el 23 de enero de 1962.

[32] Arts. 5 a 11 de la Convención constitutiva de la OMI.

[33] La regulación de los territorios o grupos de territorios que pueden alcanzar la condición de miembros asociados se especifica en los arts. 8 y 72 de la Convención constitutiva de la OMI.

[34] La condición de Organismo especializado fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de noviembre de 1958, y por la Asamblea de la IMCO el 13 de enero de 1959. El art. 59 de la Convención constitutiva de la OMI dispone: "La Organización estará vinculada a las Naciones Unidas de conformidad con el art. 57 de la Carta de las Naciones Unidas como Organismo especializado en la esfera de la navegación marítima y de los efectos de ésta en el medio marino. Esta vinculación se establecerá mediante un acuerdo con las Naciones Unidas, en virtud del art. 63 de la Carta de las Naciones Unidas concertado de conformidad con lo estipulado en el artículo 25".

El art. 57 de la Carta de las Naciones Unidas define los Organismos especializados como aquellos "establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus Estatutos y relativas a materias de carácter económico, social, cultural educativo, sanitario y otras conexas". Este precepto remite al art. 63, en el que se expresa la competencia del Consejo Económico y Social para concertar acuerdos con cualquiera de los organismos especializados, mediante los que se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con las Naciones Unidas.

El Consejo de la OMI es el órgano de dirección de la Organización, y entre sus competencias se encuentra el examen de de los programas de trabajo de los Comités y Subcomités, el examen de los informes, propuestas y recomendaciones de los órganos, el análisis de los estados de cuentas, personal y gestiónl, así como la capacidad para concertar acuerdos o relaciones con otros organismos. El Consejo se reúne con carácter ordinario dos veces al año, y con carácter extraordinario cuando resulta necesario. El Conosejo está integrado por cuarenta países distribuidos en tres categorías: la categoría A, conformada por diez Estados con los mayores intereses en la provisión de servicios marítimos internacionales; la categoría B, integrada por diez Estados con los mayores intereses en el comercio marítimo internacional; la categoría C, integrada por veinte Estados con intereses especiales en el transporte marítimo o en la navegación, y cuya integración en el Consejo garantice la representación de todas las grandes regiones geográficas del mundo[35].

El Comité de Seguridad Marítima es el órgano encargado de examinar todas las cuestiones vinculadas con la seguridad marítima que sean competencia de la OMI[36]. Este Comité fue constituido en los orígenes de la OMI, y desde esas primeras etapas se convirtió en el principal instrumento de la Organización[37].

En el ámbito de la prevención y contención de la contaminación es donde ha desarrollado sus funciones el Comité de Protección del Medio Marino. Este Comité ha asumido todas las competencias de la Organización vinculadas a la contaminación marítima ocasionada por los buques. Su campo de actuación se extiende a los aspectos jurídicos, técnicos, científicos y de orden práctico vinculados a la contaminación, ya que no sólo es el órgano encargado de asumir las funciones que los Convenios sobre esta materia atribuyan a la Organización, si no que también debe adoptar iniciativas para el cumplimiento y desarrollo de las citadas disposiciones.

---

[35] España es miembro del Consejo de la OMI desde el año 1973, y hasta el año 2001 perteneció a su categoría C; en la 22ª Asamblea España presentó su candidatura para acceder a la categoría B, que fue confirmada en su reelección durante la 24ª Asamblea, celebrada en Londres, en el mes de noviembre de 2005.

PACHA, E., "24ª Asamblea de la OMI. Intervención de la Ministra de Fomento", *Marina Civil*, núm. 79, 2005, págs. 5-10.

[36] La Parte VII de la Convención constitutiva de la OMI enumera los caracteres principales y las competencias del Comité de Seguridad Marítima; en el art. 28 se afirma: "El Comité de Seguridad Marítima examinará todas las cuestiones que sean competencia de la Organización, en relación con ayudas a la navegación, construcción y equipos de buques, dotación desde un punto de vista de seguridad, reglas destinadas a prevenir abordajes, manipulación de cargas peligrosas, procedimientos y prescripciones relativos a la seguridad marítima, información hidrográfica, diarios y resgitros de navegación, investigación de siniestros marítimos, salvamento de bienes y personas, y toda cuestión que afecte directamente a la seguridad marítima".

[37] MACCHESNEY, B., "Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization", *American Journal of International Law*, vol. 54, núm. 4, octubre de 1960, págs. 884-894.

ZUNARELLI, S., "Il legal committee dell'IMO e I lavori per l'unificazione del diritto marittimo", *Il Diritto Marittimo*, vol. 1, núm. 1, 1999, págs. 252-259.

Una de las funciones más destacadas de este Comité es la cooperación con los Estados, especialmente con aquellos en vías de desarrollo, y con organizaciones regionales y organismos internacionales vinculados con la prevención y control de la contaminación y la protección del medio ambiente. Tanto el Comité de Seguridad Marítima como el Comité de Protección del Medio Marino acometen sus principales funciones en el ámbito del desarrollo a nivel internacional de las disposiciones sobre seguridad marítima, como protección de la navegación y del medio en el que se desarrolla.

La asunción de competencias vinculadas al impulso de la seguridad marítima en el entorno de los países con escasos recursos económicos, y la colaboración con otros organismos permite crear un clima internacional favorable a la adopción de tratados y convenciones, así como a la implantación efectiva de los mismos, con independencia del entorno. En este mismo sentido, el hecho de que ambos Comités se encuentren formados por todos los Miembros de la OMI, favorece la efectiva adopción de las propuestas presentadas por el Comité[38].

Los dos Comités analizados están asistidos en su labor por nueve subcomités, en los que también pueden participar todos los Estados miembros. Las materias sobre las que actúan los subcomités son: transporte de líquidos y gases a granel, transporte de mercancías peligrosas, cargas sólidas y contenedores, protección contra incendios, radiocomunicaciones, búsqueda y salvamento, seguridad de la navegación, proyecto y equipo del buque, estabilidad y líneas de carga y seguridad de pesqueros, normas de formación y guardia e implantación por el Estado de abanderamiento[39].

El Comité Legal es otro de los órganos destacados de la OMI. Se creó a raíz del accidente del *Torrey Canyon*, en 1967, y a pesar de su primitiva naturaleza provisional, se convirtió en uno de los comités permanentes de la Organización. Su finalidad es atender a las cuestiones legales de la Organización, por lo que ocupa una posición privilegiada en la adopción de instrumentos internacionales de cualquier naturaleza.

A pesar de sus importantes limitaciones, estrechamente relacionadas con la independencia estatal y su potencial obstaculizador para el desarrollo e implantación de disposiciones internacionales[40]; la OMI se ha convertido en un foro necesario y cualificado para la adopción de convenciones internacionales que permitan crear un marco de actuación común en la seguridad marítima.

---

[38] En el texto original de la Convención se preveía que el Comité de Seguridad Marítima estaría configurado por catorce miembros seleccionados entre aquellos Estados que dispusieran de las flotas más importantes; finalmente desde el año 1978, todos el Comité está abierto a todos los Miembros. SIMMONDS, K., "International Maritime Organization", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 5, Elsevier Science Publishers B.V., 1983, págs. 104 y ss.

[39] OMI, "Información básica sobre la OMI", *La OMI al día*, Londres, Marzo de 2000, www.imo.org.

[40] Es necesario destacar el importante papel que ocupan los armadores en la aplicación práctica de las disposiciones adoptadas por la OMI; por tanto, en ocasiones no son los Estados los únicos obstáculos a los que se enfrentan las organizaciones internacionales. En este sentido, EVERARD, M., "The question of safety", *Maritime Policy and Management*, vol. 30, núm. 2, abril-junio, 2003, págs. 91-92, destaca la importancia de los armadores y su influencia en la seguridad marítima, ya que son los que deciden sobre el estándar de calidad de sus buques, las sociedades de clasificación que realizarán las

Uno de los principales logros de la OMI ha sido su capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes de la industria marítima, y a las nuevas preocupaciones como el medio ambiente, o la protección frente a actos ilícitos. El gran desafío de futuro es si la Organización será capaz de superar las limitaciones que la asedian y avanzar en los nuevos desafíos que se platean en el medio marítimo, un paso más allá que las preocupaciones vinculadas al transporte.

2.2.2.-OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La OMI es la organización internacional más relevante para el control de las actividades marítimas y la protección del medio marino. Sin embargo, también es necesario destacar la actuación de otras organizaciones de carácter internacional que complementan al actuación de la OMI, es el caso del Comité Marítimo Internacional y de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos[41].

La necesidad de comentar las competencias y la labor que llevan a cabo estos dos organismos se debe a su importante colaboración en la regulación internacional actual y futura. El Comité Marítimo Internacional, como una organización no vinculada al poder gubernamental, que es capaz de presentar propuestas arriesgadas y desde el punto de vista de los especialistas independientes; y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, como el organismo regulador de un ámbito desconocido en el estudio de la seguridad marítima, y en el que se desarrollarán buena parte de los sistemas de explotación de los recursos marítimos en los próximos años.

---

inspecciones, la tripulación. Asimismo, y como pone de manifiesto este autor, estas decisiones se encuentran determinadas por los beneficios que se obtendrán, por lo que es difícil regular la balanza de los beneficios económicos frente a la seguridad marítima.

[41] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), también ha mostrado un claro interés en la mejora de la protección del medio marino. En la "Estrategia Medio ambiental de la OCDE para la Primera Década del Siglo XXI", adoptada en 2001, se pusieron de manifiesto las principales actuaciones ambientales que debían ser desarrolladas; en la primera evaluación sobre los progresos realizados en la aplicación de la Estrategia de la OCDE, se hace hincapié en la necesidad de controlar la contaminación marítima que tiene su origen en el transporte, y la protección de la biodiversidad del entorno marino. OCDE, *OCDE Environmental Strategy: 2004 Review of Progress*, OCDE, 2004.

La OCDE constituyó en su seno un Comité de Transporte Marítimo, entre cuyos programas prioritarios se encontraba la seguridad marítima, materia sobre la que publicó numerosos informes y estudios estadísticos, que identificaban las deficiencias y riesgos del sector. Sin embargo, la OCDE suspendió sus actividades relacionadas con el transporte marítimo en el año 2006, y la última reunión del Comité tuvo lugar en mayo de 2005, (www.oecd.org).

2.2.1.A).-El Comité Marítimo Internacional

En 1897 se creó en Antwerp (Bélgica) el Comité Marítimo Internacional[42], una organización no gubernamental fundada con el fin de armonizar las prácticas existentes en el sector marítimo, y unificar el derecho marítimo[43]. Si bien en sus orígenes los esfuerzos del CMI se centraron en la vertiente privada del derecho marítimo, su participación fue cada vez más activa en las cuestiones de derecho público; de ahí que en la actualidad, la propia Constitución del CMI reconoce en su artículo primero que el objeto de esta organización es contribuir a "la unificación del derecho marítimo en todos sus aspectos". Esta evolución, desde una posición vinculada exclusivamente a la industria de la navegación y el transporte marítimo, hacia su apertura a la vertiente pública del derecho marítimo, es comparable con los propios orígenes de la OMI, y de la propia comunidad marítima internacional.

El Comité Marítimo Internacional (CMI) está formado por un conjunto de asociaciones nacionales o multinacionales, o por ciudadanos de Estados que no disponen de organizaciones vinculadas a esta materia, entre cuyos fines se encuentra la unificación del derecho marítimo[44]. El CMI fomenta la creación de asociaciones de carácter nacional, por ello los miembros individuales tienen la categoría de Miembros Temporales, y la finalidad de su creación es potenciar el desarrollo de una asociación propia en sus respectivos Estados. El CMI también realiza una importante labor de colaboración con otras organizaciones internacionales, que también pueden ser elegidas como Miembros Consultivos, integrándose de esta forma en el organigrama del Comité[45].

La labor del CMI a lo largo del s. XX se centró en la preparación de Conferencias Internacionales, que posteriormente eran convocadas por el Gobierno belga y tras las que se adoptaban Convenios Internacionales sobre diversas materias. El Comité presentaba una serie de cuestiones a sus miembros sobre un determinado tema, que se aspiraba unificar. En base al resultado de estos cuestionarios, se creaba una Comisión que elaboraba un informe y presentaba una propuesta de Convenio, que posteriormente era votado por el Comité[46].

---

[42] www.comitemaritime.org

[43] BEKIASHEV, K., y SEREBRIAKOV, V., *International Marine Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1981, pág. 139 y ss.

ZANGHI, C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Ed. Giappichelli , 2006.

[44] La Asociación Española de Derecho Marítimo, creada en el año 1949, es la encargada de representar a nuestro país en el CMI.

[45] También existen Miembros *Honoris Causa*, elegidos en reconocimiento a la labor prestada al Comité.

[46] COVA ARRIA, L., "Las organizaciones internacionales dedicadas a la unificación del Derecho Marítimo", *Seminario de Derecho Marítimo: Retos al afrontar el nuevo milenio*, San José (Costa

Con la creación del Comité Legal de la OMI, este nuevo órgano sustituyó al Gobierno belga en la promoción de Conferencias Internacionales en el ámbito marítimo. Sin embargo, el CMI ha continuado preparando y participando de forma determinante en los textos preparatorios de las Convenciones que han sido adoptados en el marco de la OMI.

El CMI ha sido uno de los gérmenes sobre los que se creó y desarrolló la labor de la OMI; el principal dato que se debe destacar de la labor de esta organización es el destacado impulso que ha sabido imprimir al desarrollo del derecho marítimo, con el apoyo de profesionales y especialistas que han conseguido ir más allá de una simple participación accesoria o consultiva en los organismos internacionales, ya que han sido los promotores de buena parte de las iniciativas en el sector del derecho marítimo, que fueron adoptadas a lo largo del s. XX.

En la actualidad, y tras el desarrollo de otros órganos internacionales específicos, el Comité continúa desarrollando una labor esencial en la identificación de las cuestiones que deben ser debatidas en el seno de la OMI, y sobre las que se debe presentar un borrador para una futura Convención. Si bien la CMI es una organización no gubernamental, lo que limita sus actuaciones, y le obliga a vincularse a organizaciones en las que sí estén representados los Estados; su propia naturaleza, no relacionada con los intereses estatales, favorece su capacidad de innovación, y permite que el Comité presente propuestas que desbordan los intereses nacionales, y se acercan a los intereses de la comunidad internacional.

2.2.1.B).-La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos

En el año 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamaba la Zona Internacional de Fondos Marítimos y Oceánicos como Patrimonio Común de la Humanidad[47]. De esta forma se daba respuesta a las demandas de los países en desarrollo que se veían incapaces de hacer frente a los desafíos económicos y tecnológicos que suponía la explotación de los recursos que se descubrían en los fondos de mares y océanos, y que temían el control de los mismos por un reducido número de países[48].

Rica), 8-10 de febrero de 1999, (publicado en la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, núm.116).

[47] Resolución de la Asamblea General 2749 (XXV), de 17 de diciembre de 1970. Este Resolución fue el resultado de una serie de trabajos preparatorios que se iniciaron en el año 1967 cuando la delegación de Malta en las Naciones Unidas propuso que se incluyera en el programa provisional de la XXII Sesión de la Asamblea General el tema "Declaración y Tratado sobre la reserva exclusiva para fines

El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982[49], constituyó la Autoridad internacional de los Fondos Marinos (la Autoridad) como una organización encargada de gestionar los recursos de los Fondos Marinos, y de conciliar los intereses de los Estados desarrollados y de los países en desarrollo sobre los mismos[50]. A pesar de la voluntad por instaurar un Nuevo Orden Económico Internacional que permitiera la actuación del sector privado y la protección de las economías en desarrollo, la ausencia de apoyo de los países industrializados, liderados por Estados Unidos[51], provocó el estancamiento de estas medidas.

---

pacíficos de lecho del mar y del fondo del océano, bajo aguas no comprendidas en los límites de la jurisdicción actual, y sobre el empleo de sus recursos en beneficio de la Humanidad".

Sobre los antecedentes y primeros pasos de la Autoridad, PASTOR RIDRUEJO, J., *La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional,* Universidad de Valladolid, 1975, págs. 19 y ss.

[48] ALBIOL BIOSCA, G., *El régimen jurídico de los fondos marinos internacionales*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 122. Esta autora considera que "la Organización de los Fondos Marinos más allá de la jurisdicción nacional debe enmarcarse en el intento de la Comunidad Internacional de encontrar un medio de progreso de los países en desarrollo y de beneficio en general de todos los Estados. Tal conjunción quiere decir que el establecimiento de tal organismo viene mediatizado por la voluntad de conciliar intereses económicos y políticos contrapuestos".

La explotación de los recursos marinos tiene su máximo exponente en la industria pesquera, sobre la vinculación entre los recursos pesqueros y la propiedad privada de los mismos; una realidad que puede ser un paradigma de cómo se han distribuido las riquezas de mares y océanos. Sobre esta materia, HANNESSON, R., *The Privatization of the Oceans*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2004. También sobre el análisis de los recursos pesqueros, pero centrados en la experiencia de la privatización de los recursos en Nueva Zelanda, YANDLE, T. y DEWEES, C., "Privatizing the Commons... Twelve Years Later: Fishers' Experiences with New Zealand's Market-Based Fisheries Management", en DOLSAK, N., y OSTROM, E., *The Commons in the New Millenium*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2003, págs.101-127.

SCHLAGER, E., "Common-Pool Resource Theory", en DURANT, R., FIORINO, D., y O'LEARY, R. (eds.), *Environmental Governance Reconsidered.Challenges, Choices, and Opportunities*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2004, págs. 145-176.

[49] WOLFRUM, R., "An example of the Progressive Development of International Law", en TOMUSCHAT, C. (ed), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, Kluwer Law, Boston, 1995, págs. 309 y ss. Este autor analiza la importante repercusión de las Naciones Unidas en el ámbito de la regulación internacional del derecho del mar. Una muestra de la importante labor de desarrollo del derecho del mar que lleva a cabo la ONU se encuentra en la actuación que llevó a cabo la Secretaría General, con el fin de conseguir la entrada en vigor de las disposiciones adoptadas en el Convenio de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1982), específicamente en el ámbito de la regulación sobre los fondos marinos.

[50] El art. 157 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, establece: "La Autoridad es la organización por conducto de la cual los Estados Partes organizarán y controlarán las actividades en la Zona de conformidad con esta Parte, particularmente con miras a la administración de los recursos de la Zona".

[51] SALAMANCA AGUADO, E., *La zona internacional de los fondos marinos: patrimonio común de la humanidad*, Ed, Dykinson, Madrid, 2004, pág. 22. Durante el período de mandato del Presidente Carter, Estados Unidos alcanzó un compromiso político para la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional; sin embargo la llegada al poder del Presidente Reagan supuso un importante cambio en la orientación de la política estadounidense, al considerar un riego la implantación de un Nuevo Orden Económico Internacional que se apartaba de los principios del libre mercado. Como consecuencia de lo expuesto, Estados Unidos rechazó la parte XI de la Convención.

Finalmente, el 3 de junio de 1994 se adoptó a resolución 48/263, que recogía el "Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982". Mediante este Acuerdo se redefinen algunos de los aspectos del texto original, con el fin de extender la aprobación a la mayoría de los Estados, así como para adaptar sus postulados a los principios de mercado.

La Autoridad es una organización internacional que responde al esquema tradicional de estas instituciones[52]. Sin embargo, la propia naturaleza de sus fines se configura como una peculiaridad que ha determinado su idiosincrasia. Además de los órganos tradicionales, entre los que destacan la Asamblea, el Consejo, la Secretaría, la Comisión Jurídica y Técnica y la Comisión de Finanzas, la Autoridad cuenta con un órgano denominado la Empresa. La finalidad última de la explotación de los recursos que se encuentran en los Fondos marinos, ocasionó el nacimiento de un órgano que se encargara de realizar las actividades necesarias en la Zona, así como actividades de transporte, tratamiento y comercialización de los minerales que sean extraídos[53].

Originariamente la Autoridad fue reconocida como un modelo de organización internacional, con amplios poderes reconocidos, y capacidad para hacer frente a las posturas no colaboracionistas de los Estados. La Autoridad es competente para adoptar decisiones obligatorias para los Estados miembros y para demandar ante un órgano jurisdiccional a un Estado parte. Pero sin lugar a dudas, las reformas introducidas para satisfacer los intereses de algunos Estados industrializados han rebajado notablemente las expectativas creadas por una organización, que podría haber sido modelo de regulación supranacional de recursos naturales, pero que ha quedado debilitada por la presión de los sectores inmovilistas.

La Autoridad tiene competencias sobre la organización, realización y control de las actividades en la Zona. De forma accesoria, la Autoridad también ejerce una serie de competencias, si bien restringidas, en lo que respecta a la investigación científica marina, prospección, transferencia de tecnología, transporte, procesamiento y comercialización de minerales, y protección y preservación del medio marino.

La protección y preservación del medio marino alcanza en esta Convención el grado de obligación general de los Estados. Este compromiso se materializa en la adopción de medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, y la necesaria cooperación interestatal, con especial atención al apoyo a los países en desarrollo[54].

---

[52] DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, pág. 421 y ss.

[53] Art. 170 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982. En el Anexo IV de la Convención se exponen con detalle los caracteres esenciales de la Empresa, su organización, fines, y competencias.

[54] Parte XII de la Convención se ocupa del conjunto de disposiciones relativas a la protección y preservación del medio marino.

Las competencias de la Autoridad en este ámbito se limitan a las medidas adoptadas en la Zona, y se centran en la armonización entre el aprovechamiento de sus recursos y la protección de su entorno[55]. Con la finalidad de alcanzar estos objetivos se prevé que la Autoridad elabore normas y reglamentos, y potencie la puesta en práctica de procedimientos, que permitan controlar y reducir los efectos contaminantes de las labores de explotación de la Zona. La Autoridad ha centrado su labor en este ámbito en la prevención de los riesgos ambientales en la explotación de nódulos polimetálicos, los recursos sobre los que se ha tenido un mayor conocimiento, y que se encuentran en los orígenes de la regulación de la Zona [56].

[55] El art. 145 establece: "Se adoptarán con respecto a las actividades en la Zona las medidas necesarias de conformidad con esta Convención para asegurar la eficaz protección del medio marino contra los efectos nocivos que puedan resultar de esas actividades. Con ese objeto, la Autoridad establecerá las normas, reglamentos y procedimientos apropiados para, entre otras cosas: a) Prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y otros riesgos para éste, incluidas las costas, la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino, prestando especial atención a la necesidad de protección contra las consecuencias nocivas de actividades tales como la perforación, el dragado, la excavación, la evacuación de desechos, la construcción y el funcionamiento o mantenimiento de instalaciones, tuberías y otros dispositivos relacionados con tales actividades; b) Proteger y conservar los recursos naturales de la Zona y prevenir daños a la flora y fauna marinas".

El art. 209 dispone que "1.-De conformidad con la Parte XI, se establecerán normas, reglamentos y procedimientos internacionales para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino resultante de actividades en la Zona. Tales normas, reglamentos y procedimientos se reexaminarán con la periodicidad necesaria. 2.-Con sujeción a las disposiciones pertinentes de esta sección, los Estados dictarán leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino resultante de las actividades en la Zona que se realicen por buques o desde instalaciones, estructuras y otros dispositivos que enarbolen su pabellón, estén inscritos en su registro u operen bajo su autoridad, según sea el caso. Tales leyes y reglamentos no serán menos eficaces que las normas, reglamentos y procedimientos internacionales mencionados en el párrafo 1".

[56] AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS, "Nódulos polimetálicos", *Folletos de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos,* 2006. (www.isa.org). Los nódulos polimetálicos fueron descubiertos en el s. XIX, son rocas que contienen metales valiosos, como níquel, manganeso, cobre y cobalto, suelen tener un tamaño de entre 5 y 10 centímetros y yacen en el sedimento del fondo del mar, por lo que suelen encontrarse parcialmente enterrados. Se pueden encontrar a cualquier profundidad pero las concentraciones más elevadas se han hallado entre los 4.000 y los 6.000 metros.

La Autoridad ha desarrollado estas competencias mediante la elaboración de la Parte V del reglamento sobre prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona (aprobado el 13 de julio de 2000, en la 76º sesión). En esta sección del Reglamento, se reitera la competencia sobre protección y conservación del medio marino de la Autoridad, y se establecen una serie de principios y normas generales sobre los que debe desarrollarse la explotación de los nódulos polimetálicos; es necesario mencionar la expresa referencia que realiza el art. 31.2 del Reglamento para la aplicación del criterio de precaución que figura en el principio 15 de la Declaración de Río.

El esquema empleado para establecer un sistema adecuado de protección frente al posible riesgo de contaminación o alteración del medio marino, como consecuencia de la extracción de nódulos polimetálicos, puede ser extendido al resto de explotaciones de recursos en la Zona. La Autoridad se ha centrado en tres ámbitos de actuación para la protección ambiental: se han identificado y analizado las actividades de explotación de los fondos marinos que pueden tener repercusiones ambientales y el grado de las mismas; y se han adoptado parámetros para evaluar la situación del medio ambiente antes del inicio de las actividades, con el fin de establecer con claridad los posibles cambios introducido por las labores de explotación. La Autoridad realiza una importante labor medioambiental, si bien en la actualidad se ha centrado en la prevención de los riesgos ambientales derivados de las exploraciones, ya que aún no se ha producido la extracción de minerales a gran escala[57].

Algunos autores ya se han manifestado sobre las competencias de la Autoridad en lo que respecta a la protección de la diversidad biológica, en sintonía con la previsión del propio artículo 145 de la Convención, en el que se establece expresamente que la Autoridad deberá prevenir los daños que puedan ocasionarse a la flora y fauna de la Zona; y en los términos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que hace referencia a la cooperación para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en las zonas no sujetas a jurisdicción nacional[58].

Son numerosos los desafíos ambientales de futuro que se presentan a la Autoridad, y en los que deberá demostrar su compromiso en la minimización de los efectos sobre el medio marino de la Zona. Para el logro de sus fines de protección ambiental, la Autoridad deberá imponer criterios que entren en colisión con principios de mercado, principalmente de rentabilidad de las explotaciones. La apuesta por una adecuada protección de los recursos de la Zona y de su entorno representarán una inversión a largo plazo para la obtención de riquezas que aún queda por descubrir en los fondos marítimos, la labor de la Autoridad será controlar el impulso primitivo de la explotación salvaje, e imponer los criterios que permitan la explotación racional de los recursos.

---

[57] AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS, "Protección del medio marino", *Folletos de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos,* 2006. (www.isa.org).

GJERDE, K., "Cambios en el mar", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, pág. 28. En este artículo se señala que "solamente el 0,0001% del lecho marino de alta mar ha sido objeto de investigaciones biológicas. Se sabe más sobre la superficie de la luna que sobre el fondo de los océanos profundos". Esta despreocupación sobre el entorno marino es una realidad, aún de actualidad, si bien se conoce que "el valor de los bienes y servicios del ecosistema marino, además de los usos humanos tradicionales como el transporte, la extracción de recursos y la eliminación de desechos, se calculó en 1998 en cerca de 20,9 billones de dólares anuales, aproximadamente el 63% del total del valor estimado de todos los sistemas del planeta".

[58] SALAMANCA AGUADO, E., *La zona internacional de los fondos marinos: patrimonio común de la humanidad*, Ed, Dykinson, Madrid, 2004, pág. 227 y ss.

CAPÍTULO II

LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN EL DERECHO COMUNITARIO

1.-CARACTERES BÁSICOS DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN EL DERECHO COMUNITARIO

El derecho comunitario, al igual que las disposiciones internacionales, se han acercado tardíamente al medio marino, y por ende, a la regulación sobre la seguridad marítima. A pesar de la enorme influencia histórica, cultural y económica que ejercen los mares y océanos que bañan Europa, las instituciones comunitarias demostraron una nula visión de futuro cuando desecharon la oportunidad de emular los referencias al potencial marítimo que habían ostentado España, Portugal y Reino Unido en siglos precedentes; la tradición marítima de los Estados miembros se ignoró en beneficio de otros sectores[1].

[1] Libro Verde de la Comisión *Hacia una política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares* [COM (2006) 275 final, de 7 de junio de 2006 – no publicada en el Diario Oficial], pág. 3: "La geografía europea ha sido por lo tanto uno de los motivos fundamentales de la especial relación de nuestro continente con los océanos. Desde las épocas más remotas, los océanos han desempeñado un papel esencial en el desarrollo de la cultura, identidad e historia de Europa. Esa afirmación sigue siendo válida hoy en día. En un momento en el que la UE trata de revitalizar su economía, es imporante reconocer el potencial económico de su dimensión marítima. Se calcula que entre un 3% y un 5% del Producto Interior Bruto (PIB) europeo es generado por las industrias y los servicios marítimos, sin incluir el valor de materias primas como el petróleo, el gas o la pesca. Las regiones marítimas producen más de un 40% del PIB".

CASAS BLANCO, F., "Política marítima europea y española", *XVI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Diputación Provincial de A Coruña, A Coruña, 1998, págs. 301-309.

NARDI, M., *Politiche e iniziative comunitarie in materia di sicurezza marittima*, Università degli studi di Milano, Milano, 1990.

Los accidentes de petroleros, las disposiciones internacionales y la instauración de normas rigurosas de protección en Estados Unidos, han sido los factores externos que han determinado el nacimiento de disposiciones sobre seguridad marítima. Resulta incomprensible que desde las instituciones comunitarias, o los propios Estados miembros no se haya instado con anterioridad la elaboración de disposiciones sobre seguridad marítima, y su incidencia sobre el medio marino; es evidente que la voluntad de crear un marco común económico y político ha desaprovechado el mayor vínculo de unión que existe entre los Estados miembros, el único medio que ya se encontraba realmente unificado, las aguas marítimas.

La propia ineficacia comunitaria para elaborar un conjunto de propuestas coherentes y sistemáticas en el ámbito de la seguridad marítima, ha ocasionado un marco regulador parcial y desordenado, en el que aún faltan numerosas piezas esenciales. La necesidad de cohonestar los principios de sostenibilidad ambiental con el impulso del transporte marítimo, y favorecer de esta forma la implantación de los principios de desarrollo sostenible[2], se configura como la piedra angular sobre la que debe asentarse la estructura normativa de la seguridad marítima.

La complejidad en el estudio de la seguridad marítima en el ámbito comunitario exige de una perspectiva dual de análisis. En primer lugar, es necesario estudiar el fundamento competencial sobre el que se asienta la política comunitaria sobre seguridad marítima, y la evolución de la misma hasta alcanzar el grado de desarrollo actual, mediante un estudio comparativo de los sectores vinculados, el medio marino, el transporte, y el medio ambiente.

En segundo lugar, será necesario situar en un contexto histórico evolutivo, las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias desde los pronunciamientos originarios sobre la protección del medio marino y la navegación, hasta los últimos instrumentos comunitarios sobre medio ambiente y política de transportes. El análisis de la estructura orgánica en el ámbito de la seguridad marítima, y los órganos ambientales vinculados completarán las referencias generales al marco comunitario.

[2] COMISIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, *Comisión Brundtland*, 1987: "El desarrollo sostenible es aquél que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades".

1.1.-LA INTERACCIÓN DE LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES IMPLICADOS: MEDIO MARINO, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE

1.1.1.-PRIMERA ETAPA: DEL TRATADO DE ROMA AL ACTA ÚNICA EUROPEA

La regulación de la seguridad marítima en el entorno comunitario tiene su base en la política de transportes y la política ambiental, ya que la concepción que defendemos del término seguridad marítima exige de la adopción de disposiciones en ambos sentidos. El medio marino, y las disposiciones vinculadas al mismo no se encontraban dentro de las prioridades de los primeros Estados miembros. Esta afirmación se confirma en el texto del Tratado de Roma, que no incluía mención alguna a los mares y océanos; una de las principales consecuencias de esta omisión fue que la política pesquera de los países miembros, tuvo que ser incluida en la política agrícola. En lo que respecta a la política de transportes, el Tratado de Roma excluía expresamente la aplicación de sus disposiciones en este ámbito al transporte marítimo y aéreo, a la vez que disponía que el Consejo sería el encargado de establecer el procedimiento para la adopción de disposiciones específicas[3]. En lo que respecta al medio ambiente, no existían referencias en los Tratados constitutivos de la Comunidad[4], ni la política ambiental aparecía reconocida como una competencia específica[5].

---

[3] El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea establece, en su artículo 3, que el transporte será objeto de una política común. Los artículos 74 a 84 del Tratado establecen la regulación general de esta materia; el artículo 84.2 dispone: "El Consejo, por unanimidad, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea."

[4] Como ha recogido LOZANO CUTANDA, B., en *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, 2003, pág. 190: "Los tres Tratados constitutivos de la Comunidad no contenían ninguna disposición que reconociera competencia a las instituciones europeas para actuar en materia de medio ambiente y, es más, las palabras "medio ambiente", "ecología", o "lucha contra la contaminación" ni siquiera aparecían en su texto. Ello es lógico si tenemos en cuenta que estos Tratados fueron aprobados en los años cincuenta, cuando aún no existía una conciencia generalizada a nivel internacional sobre el carácter limitado de los recursos naturales y la necesidad de frenar el proceso de deterioro de nuestro ecosistema".

Sobre el importante desarrollo de la política comunitaria, y su evolución desde la ausencia de referencias a la misma, hasta convertirse en una de las políticas más novedosas a nivel internacional, JORDAN, A., BROUWER, R., y NOBLE, E., "Innovative and responsive? A longitudinal analysis of teh speed of EU environmental policy-making, 1967-97", *Journal of European Public Policy*, vol. VI, núm. 3, septiembre 1999, págs. 376-398. Estos autores se centran en la rapidez con la que se han adoptado multitud de disposiciones ambientales, como muestra del desarrollo de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente.

[5]ALONSO GARCÍA, E., *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1993, pág. 29: "Pese a la base textual mínima, la práctica de las instituciones comunitarias, e incluso la de los Estados Miembros, fue indubitada en cuanto a la posible asunción de poderes de la CEE

El transporte marítimo quedó relegado a un segundo plano en el ámbito de la política de transportes comunitaria, aún cuando esta postura suponía obstaculizar el desarrollo de los principios esenciales de la Unión y de su propio potencial económico[6]. Habría que esperar a la ampliación de la Comunidad Europea, en 1973, a través de las incorporaciones de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, para que se produjera un renovado impulso en el sector del transporte marítimo[7]. Un año después, en 1974, el

---

para formular una política propia de protección del medio ambiente, aunque, pese a esa claridad, dicha práctica fue confusa en cuanto a la justificación concreta de cada una de las medidas adaptadas (...) la CEE promulgó la que es considerada la primera directiva de medio ambiente, la Directiva 67/548 de clasificación, etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas (DOCE, L 196/1 (1967)". Tal y como aclara este autor, las primeras directivas comunitarias en materia de medio ambiente invocaron los artículos 100 y 235 del Tratado de la CEE, aunque fueron discutidos por la doctrina.

Sobre la evolución del esquema normativo comunitario desde su creación hasta los años noventa, WEILER, J., "The Transformation of Europe", *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 8, junio, 1991, págs. 2403-2483.

[6] CASCALES MORENO, F., "Nuevas tecnologías y transportes: la "política común europea tecnológica del transporte", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 439 y ss. Este autor considera que en el marco de la Unión Europea el transporte alcanza una especial dimensión, ya que "constituye requisito esencial para el cumplimiento de sus fines generales constitutivos, en especial para hacer valer el principio de libertad de circulación de personas y de mercancías, como elemento imprescindible de cualquier organización supranacional que aspira a conformarse como una unión económico-comercial".

JAÉN COLL, estima que la Comisión de las Comunidades europeas "enfoca el tratamiento del transporte marítimo como la yuxtaposición de dos espacios: el mar como un todo y el transporte como un todo. Por lo que se refiere al primero, sus principales preocupaciones se centran en la seguridad, en el medio ambiente y en las condiciones sociolaborales. En cuanto al segundo, sus centros de interés son la intermodalidad y los costes sociales comparados entre los distintos medios de transporte. Transversalmente hay que añadir a esos dos espacios un tercero: el del poder político frente a la libertad o economía privada, que se centraría en la gestión pública, las concesiones administrativas y la tarificación". JAÉN COLL, F., "Perspectiva liberalizadora europea acerca del transporte marítimo y los problemas portuarios", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 674 y ss.

LÓPEZ RUEDA, F., "La función de los puertos en la era multimodal", en EIZAGUIRRE, J., (coord.), *VII Jornadas de Derecho Marítimo de San Sebastián*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, San Sebastián, 2001.

GÓRRIZ LÓPEZ, C., *La responsabilidad en el contrato de transporte de mercancías (carretera, ferrocarril, marítimo, aéreo y multimodal)*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2001.

[7] PAIXAO, A., y MARLOW, P., "A review of the European Union shipping policy", *Maritime Policy and Management*, vol. 28, núm. 2, 2001, pág. 188. Estos autores estiman que fueron varias las razones que determinaron la pasividad de la Comunidad Europea ante el transporte marítimo, y señalan tres argumentaciones principales. Todos los Estados que formaron parte de la Comunidad Europea eran seis Estados continentales, que primaban el transporte terrestre frente al transporte marítimo. En segundo lugar, señalan que el sector del transporte marítimo se encuentra determinado por un importante componente internacional, que hizo desistir a la Comunidad Europea de la adopción de medidas unilaterales. Y por último, afirman que las disposiciones internacionales sobre esta materia se habían celebrado en el seno de organizaciones internacionales, como la OMI, y habían sido ratificadas por la mayor parte de los Estados miembros.

En 1977 la Comisión adoptó una Decisión por la que se establecía un procedimiento de consulta en el ámbito de las relaciones entre los Estados miembros y terceros países en el sector del transporte marítimo; este acto se ha calificado como el primer acto formal en relación con el transporte marítimo en

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunció sobre la aplicación del Tratado al sector marítimo, manifestando que sólo resultaban inaplicados para los transportes marítimo y aéreo, las disposiciones específicas del Título IV, mientras que las normas generales del Tratado eran de aplicación[8]. Con este pronunciamiento no sólo finalizaron las discusiones doctrinales sobre esta materia, sino que se sentaron las bases para la adopción de una política común en el sector de la navegación marítima.

Los orígenes de la política comunitaria en materia de medio ambiente son contemporáneos, y se sitúan en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en 1972[9]. En la "cumbre de París", se elaboró una Declaración política en la que se asume la preocupación por el medio ambiente y se encarga a los órganos con poder de decisión la elaboración de un programa de acción en materia medioambiental[10]. Por tanto, y con anterioridad a la proyección en los Tratados del medio ambiente, la Comunidad ya se preocupó de esta materia a través de los Programas de Acción sobre el Medio Ambiente[11].

---

el ámbito comunitario. En este sentido, MAMBRILLA RIVERA, V., "Pasado, presente y futuro de la política común de transportes: una aproximación crítica", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 475-522. MAMBRILLA RIVERA también considera una de las actuaciones más relevantes en el ámbito del transporte marítimo comunitario la publicación, por parte de la Comisión y con el apoyo del Parlamento Europeo, de un Memorándum sobre la política de transporte marítimo comunitaria, el 14 de marzo de 1985. En este documento se atendía a dos principios esenciales, la defensa de los intereses de la insdustria marítima comunitaria, y la garantía de aplicación del principio de no discriminación en el sector.

[8] Sentencia del TJCE, de 4 de abril de 1974, "Comisión c. Francia", asunto 167/73, caso de los "Marineros franceses". Este asunto se inició por parte de la Comisión, al comprobar la oposición entre el Código de trabajo marítimo francés, que establecía que la tripulación de los buques franceses debía estar formada por trabajadores de esta nacionalidad, y el Tratado de Roma y el Reglamento 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad (DOCE L, núm. 257, de 19 de octubre de 1968, pág. 2).

El TJCE se pronunció en dos sentencias, relativas a la ausencia de transposición de las directivas comunitarias en materia de medio ambiente por parte de la República Italiana, sobre la existencia de una competencia de la Comunidad en materia de medio ambiente, en base al entonces en vigor art. 100. Asimismo, el Tribunal consideró que existía la necesidad de una aproximación de las legislaciones nacionales cuando la normativa estatal en el ámbito de la salud y el medio ambiente ocasione una situación gravosa para las empresas y, en ausencia de armonización, ocasione irregularidades sobre la libre competencia, (STJCE de 18 de marzo de 1980, Comisión contra la República Italiana, asunto 91/1979, Rec. 1980, pág. 1099; STJCE de 18 de marzo de 1980, Comisión contra la República Italiana, asunto 92/1979, Rec. 1980, pág. 1115; STJCE de 7 de febrero de 1985, Procureur de la Republique contra la Association de Defense des Bruleur d'huilles usagées, asunto 240/83, Rec. 1985, pág. 531; STJCE de 20 de septiembre de 1988, asunto 302/86, Rec. pág. 4607, Comunidades Europeas contra Reino de Dinamarca, (TJCE 1989\24).

TUCCI, M., *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, G. Giapichelli Editore, Turín, 2003, pág. 118.

CASADO CASADO, L., *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el derecho comunitario: hacia un enfoque ambiental y global en la protección de las aguas*, Cedecs, Barcelona, 2005.

[9] Como ha señalado el Abogado General, Sr. Ruiz-Jarabo Colomer, en las conclusiones leídas el 30 de noviembre de 2004, en el caso Deponiezweckverband Eiterköpfe, (sentencia el 14 de abril de 2005, asunto C-6/03, TJCE 2005\95), aún cuando el entorno natural y su preservación no infundieron gran

Las primeras medidas en torno a la protección del medio ambiente surgirían ya en el Acta Única Europea, de 17 de febrero de 1986[12]. Se introducía de esta forma el

---

preocupación a los redactores de los Tratados, en el año 1972, durante la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París, se decidió instaurar una política propia en el sector, sugiriendo emplear la cobertura ofrecida por los artículos 100 y 235 del Tratado CE (actualmente artículos 94 CE y 308 CE).

La presencia de los principios del Derecho ambiental en la doctrina y la jurisprudencia ha sido constante y creciente en los últimos veinte años. Destaca la construcción elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en este sentido, uno de los pronunciamientos clave ha sido la STEDH de 9 de diciembre de 1994, asunto López Ostra contra España, Asunto 41/1993/436/515, serie A, 303-C, pág. 55 (TEDH 1994\3), en cuyo apartado 51: "Sin embargo, ni que decir tiene que los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de la interesada". En este mismo sentido, STEDH de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez contra España (demanda nº 4143/02), se manifiesta en términos semejantes, (TEDH 2004\68); STEDH de 19 de febrero de 1998, núm. 735/1998, asunto Guerra y otros contra Italia, Asunto 116/1996/735/932, Rec. 1998-I, (TEDH 1998\2), apartado 60.

LOPERENA ROTA, D., "El medio ambiente en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Estudio núm. 10/2003, 2003.

PULIDO QUECEDO, M., "Tribunal Constitucional y Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A propóstio de los Asuntos Guerra c. Italia y March Gallego, SA c. España", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Tribuna núm. 6, 1998.

VELASCO CABALLERO, F., "La protección del medio ambiente ante el jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista española de Derecho Constitucional*, año núm. 15, núm. 45, 1995, págs. 305-340.

La actuación de los Estados miembros en el ámbito ambiental se encuentra condicionada por la Unión Europea; y en el caso español, la protección ambiental ha adquirido una mayor relevancia como consecuencia del citado impulso comunitario. En este sentido, sobre el destacado papel de las disposiciones comunitarias en el sector de la protección de la atmósfera, SUAY RINCÓN, J., y JIMÉNEZ JAÉN, A., "La actuación municipal en la protección de la atmósfera", en GUTIÉRREZ–ALVIZ CONRADI, F., *Medioambiente urbano*, Estudios de Derecho Judicial, núm. 82, Consejo General del Poder Judicial, 2005, págs. 189-227.

[10] CEPAS PALANCA, R., y MATEU ISTURIZ, J., *La Protección de los Consumidores y el Medio Ambiente*, Ed. Trivium, Madrid, 1986, pág. 131.

[11] Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas 1973-1977, de 22 de noviembre de 1973 (DOCE C núm. 112, de 20 de diciembre de 1973). Segundo Programa de Acción 1977-1981, de 17 de mayo de 1977 (DOCE C, núm.139, de 13 de junio de 1977). Tercer Programa de Acción 1982-1986, de 7 de febrero de 1983 (DOCE C, núm. 46, de 17 de febrero de 1983). Cuarto Programa de Acción 1987-1992, de 19 de octubre de 1987 (DOCE C núm. 328, de 7 de diciembre de 1987). Quinto Programa de Acción 1993-2000, de 1 de febrero de 1993 (DOCE C, núm. 318, de 17 de mayo de 1993), revisado por la Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998). Sexto Programa de Acción 2002-2012, de 22 de julio de 2002 (DOCE núm. 242, de 10 de septiembre de 2002).

[12]ALONSO GARCÍA, *op. cit*, pág. 39 y ss: "Como preludio al cambio constitucional que se avecinaba con la aprobación del Acta Única, las instituciones comunitarias y los propios Estados miembros jugaron un papel doble al no cuestionar, por un lado, la validez jurídica de cuantas medidas tomaba la CEE pero al oponerse, por otro, a la aprobación de medidas adicionales. En suma, no se cuestionaba el funcionamiento jurídico de la intervención comunitaria, pero se paralizaba, bien mediante la exigencia de unanimidad para la adopción de nuevas medidas, bien mediante la simple inaplicación o la no incorporación al derecho interno de las ya adoptadas, la acción comunitaria dejándola limitada a lo estrictamente necesario. De ahí la necesidad política de reforzar explícitamente los poderes de la CEE en el Acta Única (...) los recelos básicos tenían, por un lado, un origen económico, y por otro, una

medio ambiente en los Tratados constitutivos; la incorporación se produjo a través de una serie de preceptos que establecían los límites y formas de actuación de la Comunidad en materia ambiental[13].

Teniendo en cuenta que la Comunidad ya llevaba bastantes años actuando en materia ambiental, la doctrina consideró este reconocimiento en los Tratados como la consecuente codificación de una actuación que ya se encontraba más que asentada en las prácticas comunitarias. En ese sentido, la inclusión de un Titulo específico "legitima" la política comunitaria y se reconoce la importancia de esta materia.

En lo que respecta al transporte marítimo, el Acta Única Europea supuso la introducción de modificaciones procedimentales, y un renovado impulso para el establecimiento del Mercado Interior; sin embargo, este texto no representó novedades en las potestades del Consejo y su control sobre la política de transportes[14].

1.1.2.-SEGUNDA ETAPA: DE MAASTRICHT A NIZA

El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (1992), estableció entre los principales objetivos comunitarios el respeto al medio ambiente y la "política en el ámbito del medio ambiente", como uno de los medios de acción comunitarios[15]. Por tanto, el Tratado de Maastricht significa el impulso definitivo a la consideración de la protección ambiental como una más de las políticas comunitarias. Si con el Acta Única Europea se consideraba que se materializaban sobre una norma la realidad de la práctica comunitaria, desde la firma de este Tratado se equipara la política ambiental a cualquiera otra de las políticas de "primer nivel" de la Comunidad[16].

---

consideración estrictamente medioambiental. En el orden económico resulta importante constatar el recorte de la propuesta de la Comisión de creación de un Fondo Medioambiental del que algunos Estados miembros recelaron creyendo ver algo potencialmente tan expansivo como el Fondo Social o los fondos estructurales (...) En el orden estrictamente medioambiental, Dinamarca, Alemania y Holanda mostraron sus recelos al considerar que la política comunitaria se basaba principalmente en la armonización para conseguir el mercado único lo cual llevaría, en un proceso natural, a bajar los estándares nacionales de protección del medio ambiente."

[13] Esta modificación se llevó a cabo mediante la inclusión del Título VII, que bajo la rúbrica "Medio Ambiente", incorporaba los artículos 130 R, 130 S y 130 T.

[14] Sobre la evolución de la política de transportes en los países comunitarios, BAENA BAENA, P., *La política comunitaria de los transportes marítimos*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 21 y ss.

JANIC, M. y REGGIANI, A., "Integrated transport systems in the European Union: an overview of some recent developments", *Transport Reviews*, vol. 21, núm. 4, octubre de 2001, págs. 469-497.

[15] Arts. 2 y 3 k). KRÄMER, L., *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

Si bien el Tratado de la Unión Europea no supuso novedades en lo que respecta a la configuración básica de la política de transportes, ni dedica ningún precepto al transporte marítimo. La principal novedad que introdujo fue la incorporación de los criterios de sostenibilidad a la política de transportes, que si bien se encontraba presente a través de otras disposiciones comunitarias, mediante estas referencias se convirtió en una de las directrices que debía regular el desarrollo de las disposiciones en esta materia[17].

En el Tratado de Ámsterdam se reafirma y clarifica el concepto de desarrollo sostenible que ya se encontraba regulado en el Tratado de Maastricht. El Tratado de Ámsterdam [18], en vigor desde el 1 de mayo de 1999, otorga una nueva redacción para el artículo 2 del Tratado de la CE[19]. El análisis completo de este precepto resulta de gran interés ya que no sólo recoge las referencias expresas a la protección ambiental, sino también es determinante situarlas en su contexto, entre las líneas más importantes de actuación comunitaria (mercado común, unión económica y monetaria, crecimiento sostenible y no inflacionista, cohesión económica). Por tanto, junto a los fines y objetivos tradicionales de la Comunidad, se sitúa la protección ambiental como un objetivo equiparable.

CANNIZARON, E., *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, 2005, pág. 651.

[16] MORENO MOLINA, A., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 29. Este autor analiza las modificaciones que impuso el Tratado de Maastricht en los artículos 130R, 130S y 130T, a los que se dio una nueva numeración, transformándose en los artículos 174, 175 y 176. MORENO MOLINA considera que se produjo un cambio significativo en el contenido de los citados preceptos: se incrementan y perfilan los objetivos de la política ambiental, se establece como procedimiento de toma de decisiones el de cooperación, el principio de subsidiariedad se convierte en principio general de la Comunidad, y se introduce el principio de integración de las exigencias del medio ambiente en las demás políticas de la Comunidad.

Como ha señalado la jurisprudencia del TJCE, en su Sentencia 14 de abril de 2005, caso Deponiezweckverband Eiterköpfe, asunto C-6/03, (TJCE 2005\95), apartados 27 y 28: "Hay que recordar que la normativa comunitaria en el ámbito del medio ambiente no pretende alcanzar una armonización completa. Aun cuando el artículo 174 TCE menciona determinados objetivos comunitarios que deben alcanzarse, el artículo 176 CE prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección (…). El artículo 176 CE sólo exige que tales medidas sean compatibles con el Tratado y se notifiquen a la Comisión. Según el artículo 174 TCE, apartado 2, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Está basada en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga". En el mismo sentido se había pronunciado con anterioridad la STJCE de 22 de junio de 2000, Fornasar y otros, asunto C-318/98, Rec. pg. I-4785, apartado 46, (TJCE 2000\139).

[17] Sobre la evolución de las políticas comunitarias sobre transporte sostenible, JANIC, M., "Sustainable Transport in the European Union: A Review of the Past Research and Futures Ideas", *Transport Reviews*, vol. 26, núm.1, enero de 2006 págs. 81-104.

RODENBURG, C., UBBLES, B. Y NIJKAMP, P., "Policy scenarios for archiveing sustainable transportation in Europe", *Transport Reviews*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre de 2002, págs. 449-472.

[18] El art. 2 del Tratado de la CE dispone: "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización

Continuando con las novedades introducidas por este Tratado, conviene hacer referencia al principio de la cooperación reforzada, lo que se traduce en la posibilidad de que varios Estados puedan establecer medidas comunes sin la intervención de aquellos otros que obstaculicen su adopción. Este principio se convierte en la base para el avance en materias ambientales que no pueden ser adoptadas por unanimidad, con lo que se facilita a los Estados más interesados en la protección del medio ambiente la adopción de medidas más rigurosas, sin necesidad de esperar al apoyo de otros Estados más reticentes al avance en política ambiental[20].

---

de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros."

[19] OREJA AGUIRRE, M. (dir), y FONSECA MORILLO, F. (coord), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. I, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pág. 184 y ss. MORAVCSIK, A. y NICOLAÏDIS, K., "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 1, marzo, 1999, págs. 59-85.

BURÓN, J., "La cooperación reforzada en el Tratado de Ámsterdam: ¿Una libertad de circulación de personas rebajada o la única garantía de supervivencia de la misma en el escenario de la futura Unión Europea ampliada", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53, 1, 1999, págs. 209-229. Este autor considera que la cooperación reforzada se inscribe en la ya muy vieja dicotomía ampliación-profundización, y es un claro síntoma de la incapacidad de los Estados miembros para abordar las reformas instituciones necesarias, con motivo del Tratado de Ámsterdam. Según BURÓN, pág. 216, "como no se pudo conseguir la reforma institucional hubo, más allá de las dudas iniciales, un gran consenso entre los Estados Miembros respecto a la cooperación reforzada. Fue imposible conseguir el logro superior y hubo acuerdo en el logro de menor trascendencia".

CAJA, G., "How flexible is flexibility under the Amsterdam Treaty", *Common Market Law Review*, vol. 35, núm. 4, octubre de 1998, págs. 855-870. CAJA se manifiesta claramente contrario al sistema de cooperación reforzada creado por el Tratado de Ámsterdam, ya que considera que debería haber sido elaborado sobre una base de mayor flexibilidad.

GONZÁLEZ GÓMEZ, M., "Medio ambiente, políticas sectoriales e instrumentos financieros en la Unión Europea", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 31 (121), 1999, págs. 501-519.

[20] Los arts. 43 y 44 del Tratado de la Unión Europea y art. 11 del Tratado de la CE. En este sentido es interesante consultar la obra de Lozano Cutanda, *op.cit.*, págs. 199 y 200.

MARTÍNEZ SIERRA, J., "La cooperación reforzada tras Niza", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2000, págs. 32 y 33. Este autor afirma: "La cooperación reforzada, tal y como se acordó en Ámsterdam supone la primera incorporación en el Derecho Originario de un modelo de integración diferencialista, un modelo que facilita la realización de estadios superiores de integración por un grupo reducido de Estados miembros. Ello supone un punto de inflexión en un modelo tradicional de integración, el cual contaba entre sus bases con la evolución conjunto de todos los Estados miembros independientemente de que las capacidades o reticencias de algunos Estados miembros impidieran la consecución de mayores metas de integración".

El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero y en vigor desde el 1 de febrero de 2003, tuvo como *leit motiv* la adaptación de la Comunidad a la incorporación de nuevos Estados. Las reformas introducidas por este nuevo Tratado se han centrado en cuestiones institucionales, y en la ampliación en el uso de la mayoría cualificada y la codecisión[21]. En las materias que nos ocupan es relevante la modificación realizada para potenciar la cooperación reforzada, eliminándose algunos de los requisitos que la dificultaban[22].

A pesar de las reticencias de algunos Estados, el Consejo Europeo de Feria incluyó la cooperación reforzada en la agenda de Niza. El Tratado de Niza supuso la inclusión de un importante número de modificaciones, de fondo y forma, en el marco normativo de la cooperación reforzada. Se suprimió el derecho de veto de cualquier Estado, y se fijó en ocho el número mínimo de Estados necesarios para activar el mecanismo de cooperación[23]. A pesar de las reticencias de algunos Estados, entre los que se encontraba España, el régimen para las cooperaciones reforzadas se flexibilizó y reactivó tras el Tratado de Niza[24].

---

[21] PÉREZ CARRILLO, E., "El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. II, 2002, págs. 305-334.

GONZÁLEZ MARTÍN, N., Tratado de Niza, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto, 2003, págs. 735-741.

[22] MORENO MOLINA, A., *op. cit.*, "Derecho comunitario…", pág. 30. El período comprendido entre el Tratado de Maastricht y el Tratado de Niza, es considerado por este autor de escasa riqueza creativa en la política ambiental europea; ya que a pesar de "la tendencia al alza o mejora y profundización continua", MORENO MOLINA considera que "la mayoría de las normas han consistido en retoques y actualizaciones de normas preexistentes" , si bien se ha producido un "cierto cambio en la filosofía regulatoria de la Comunidad, y han entrado en escena las llamadas técnicas alternativas de protección ambiental, complementarias de una cierta desregulación en el sector ambiental".

[23] MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., "La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: crónica de una modificación necesaria", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 218, 2003, págs. 95-110.

DEHESA ROMERO, G., "Tras el Tratado de Niza, las instituciones de la Unión Europea continúan sin estar preparadas para la ampliación", *Revista de economía mundial*, núm. 6, 2002, págs. 33-48.

[24] España, Grecia, Suecia, Dinamarca y Reino Unido, constituyeron el núcleo de Estados contrarios a la institucionalización de la cooperación reforzada desde el Tratado de Ámsterdam. Las motivaciones de cada uno de los Estados eran diversas, así mientras que España y Grecia veían peligrar su estatus por el elemento económico; Reino Unido, Dinamarca y Suecia eran contrarios al desarrollo de una política comunitaria de defensa.

La oposición española a las cooperaciones reforzadas se mantuvo durante la elaboración del Tratado de Niza, y la delegación española impulsó la mayor participación del Parlamento Europeo para activar una cooperación reforzada.

Sobre las divergencias estatales sobre la cooperación reforzada, el papel de España, MARTÍNEZ SIERRA, J., "La cooperación reforzada tras Niza", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2000, págs. 31-82.

El principio de la cooperación reforzada se configura como un elemento vinculado al desarrollo de las políticas ambientales comunitarias. La necesidad de incorporar una mayor flexibilidad en el marco comunitario, que posibilitara la adopción de medidas en algunos sectores en los que no existía unanimidad, es la base de este principio; sin embargo, su raíz se encuentra en la diversidad de intereses y prioridades de cada Estado miembro, circunstancia que se ha acrecentado con la incorporación de nuevos Estados en los últimos años.

La propia idiosincrasia de cada Estado, así como su situación económico-social, determina la naturaleza de sus intereses. Sin embargo, en el ámbito de la protección ambiental, la cooperación reforzada no puede concebirse como una vía alternativa para la consecución de los objetivos previstos por los Estados más concienciados, es decir, no es una vía alternativa de regulación. La única posibilidad para la implantación de criterios ambientales es su aplicación estricta en todos los Estados. La eficacia de la cooperación reforzada en este sector exige su concepción como un paso previo hacia la unanimidad, un instrumento para el logro de objetivos superiores.

Este ideal no es exclusivo de las instituciones comunitarias, y de su voluntad por establecer una política común, sino que es una expresión más de los propios intereses nacionales de cada Estado. La seguridad marítima exige de la implantación de directrices estrictas y comunes al mayor número de Estados posibles, de ahí la intención comunitaria por extender su colaboración en este ámbito hacia terceros Estados, y reforzar su presencia en los foros internacionales. La cooperación reforzada como medio de actuación en la seguridad marítima debe configurarse como mecanismo de presión desde los Estados interesados hacia las propias instituciones comunitarias y el resto de Estados miembros.

1.1.3.-EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN. LA SUPREMACÍA TEÓRICA DE LOS CRITERIOS AMBIENTALES

La relación entre la política en materia de medio ambiente y la política de transportes se ejerce a través del principio de integración[25], en virtud del cual las exigencias de la protección del medio ambiente deberán estar presentes en todas las políticas de la Unión, con especial atención a los criterios de desarrollo sostenible[26]. Las consencuencias de esta subordinación del resto de políticas comunitarias a la protección ambiental tiene importantes consecuencias, ya que es la única materia que goza de esta supremacía, y determina la orientación última de las directrices comunitarias en cualquier sector[27].

[25] Sobre el principio de integración, MORENO MOLINA, A., *op. cit.*, "Derecho comunitario…", pág.71 y ss. LENSCHOW, A., "Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures", *Journal of European Public Policy*, vol. IV, núm. 1, marzo 1997, págs.

Es necesario poner de manifiesto que las instituciones comunitarias no han respetado de forma inamovible este principio[28], ya que las políticas de transporte, agrícola e industrial continúan imponiendo sus criterios de desarrollo, a pesar de las consecuencias ambientales. Si bien es cierto, que se han producido varios intentos por parte de la Comisión para integrar las exigencias ambientales en las distintas políticas comunitarias[29].

Normalmente, los intereses que se tratan de compatibilizar son contrapuestos, por lo que la Unión debe hacer ponderar aquellos que deben ser prevalentes; sin embargo, desde las instituciones comunitarias continúa sin existir una propuesta coherente y armonizada, sino que continúa reinando la esquizofrenia marcada por la incompatibilidad de las propuestas adoptadas en cada uno de los sectores económicos, y la necesaria protección ambiental.

109-127. ALVÁREZ DÍAZ, J., "De la política ambiental a la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales: la red de autoridades ambientales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm, extraordinario, julio 2001, págs. 21-37. IGLESIAS PÉREZ, C., "Integración del medio ambiente en el sector transportes: la política de transportes frente al reto del cambio climático", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm, extraordinario, julio 2001, págs. 126-138. DHONDT, N., *Integration of Environmental protection into other EC policies: legal theory and practice*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2003.

[26] El art. 6 del Tratado de Roma establece que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". Este principio también se encuentra presente en el art. 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en los arts. III-119 y II-97 del texto de la "Constitución Europea".

El art. III.119 dispone: "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible."

[27] La política comunitaria en materia de medio ambiente también se encuentra determinada por la aplicación de los principios de cautela y de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y por el principio de quien contamina paga, según dispone el art. 174 TCE.

[28] JORDAN, A., SCHOUT, A. y ZITO, A., "Coordinating European Union Environmental Policy: shifting from passive to active coordination?", *CSERGE Working Paper EDM 04-05*, CSERGE, 2004-05. En este artículo se analizan las causas que han limitado la integración de los objetivos ambientales en el sector de políticas comunitarias no ambientales, como la política de transportes.

[29] La Comisión ha elaborado varios documentos para la integración de los principios ambientales en la política de transportes. En el sector del transporte marítimo, podemos destacar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las Estrategias de la Unión Europea para reducir las emisiones atmosféricas de los buques de navegación marítima [COM (2002) 595 final, vol. I]. En el sector del transporte aéreo, la Comisión presentó una Comunicación al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, que lleva por título "Transporte aéreo y medio ambiente: retos del desarrollo sostenible" [COM (99) 640, de 1 de diciembre de 1999].

La implantación del principio de integración en el transporte marítimo se encuentra con importantes dificultades, ya que son numerosos los sujetos que se oponen a su efectiva materialización. La industria de la navegación y algunos de los Estados europeos han mantenido una postura reticente hacia la introducción de criterios ambientales que pudieran hacer peligrar sus intereses en este sector; lo que unido a las propias dificultades de coordinación e integración en la actuación de las instituciones comunitarias, ha condicionado la escasa realidad de un principio que, si bien formalmente marca la relación existente entre la política ambiental y la política de transportes, en la práctica aún no ha desarrollado todas sus capacidades.

En la actualidad, a pesar de los intentos comunitarios por introducir directrices ambientales en el ámbito del transporte marítimo, la política ambiental no se encuentra en una posición prevalente, como informadora cualificada de la política de transportes[30]. Como se expondrá en los próximos capítulos, se han mantenido criterios que priman la consecución de objetivos en el sector de los transportes, y sólo con carácter subsidiario se atiende a las implicaciones ambientales de los mismos. El principio de integración goza de una presencia escasa e irregular en la política de transportes, y el fin último de desarrollo sostenible aún no ha obtenido el respaldo de los Estados miembros, que permita su efectiva materialización.

[30] Existen excepciones a esta inaplicación, uno de los supuestos paradigmáticos en el sector del transporte marítimo es la protección del Mar Báltico, a través de la Comisión de Helsinki, una organización intergubernamental en la que participan la Comunidad Europea, Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia, Rusia y Suecia. El acuerdo adoptado entre los sujetos que conforman esta organización, ha permitido establecer un marco de actuación adecuado para la protección del medio marino del Mar Báltico, y la adopción de medidas sobre el transporte que se desarrolla en sus aguas. La capacidad de ofrecer una rápida respuesta a las necesidades del entorno ambiental y económico en el que desempeña sus funciones, ha convertido a la Comisión de Helsinki en un ejemplo regional en la integración de políticas ambientales y de transporte. BRUSENDORFF, A., "The Baltic Example", *Conference on Good Practice in Integration of Environment into Transport policy*, Bruselas, 10-11 de octubre, 2002.

1.1.4.-PROPUESTAS DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

El 29 de octubre de 2004 los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros firmaron en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa[31]. Las previsiones para la entrada en vigor de este Tratado de situaban en otoño de 2006, sin embargo, las dificultades con las que se ha encontrado el proceso de ratificación, han obligado a la paralización del procedimiento, y en la actualidad existen dudas sobre su entrada en vigor en los próximos años[32]. A pesar de lo expuesto, las disposiciones del Tratado son una guía las perspectivas de futuro del Derecho comunitario[33].

La denominada "Constitución Europea" preve entre los objetivos generales de la Unión[34], la mejora de la calidad del medio ambiente y se compromete a contribuir al desarrollo sostenible del planeta; la Unión Europea pretende convertirse, de esta forma, en la abanderada de la protección medioambiental, tanto dentro como fuera de sus fronteras.

---

[31] El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se publicó en el DO C 310, de 16 de octubre de 2004, págs. 1 y ss.

[32] RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, C., "Luces y sombras del Tratado Constitucional Europeo", *In=daga, Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanas*, núm. 4, 2006, págs. 209-222; RUBIO LLORENTE, F., "La constitucionalización del proceso de integración de Europa", *Revista de Occidente*, núm. 284, enero de 2005, págs. 5-22.

[33] En el año 2005, el Tratado fue aprobado en los referéndums celebrados en España y Luxemburgo, pero fue rechazado en Holanda y Francia.

Sobre el referéndum español resulta de interés consultar las conclusiones de las jornadas *Reflections on the Spanish Referendum: Implications for the Ratification of the EU Constitution*, celebradas en Londres, el 23 de febrero de 2005, organizadas por The Federal Trust for Education and Research.

[34] El art. I-3 dispone cuáles serán los objetivos de la Unión: "(...) 3.-La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico (...) 4.-En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta (...)".

Sobre la posición de la protección ambiental en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, KLASING, A., VON HORNEYER, I. y BEYER, P., *EcoFuturum. A sustainable constitution for Europe*, Institute for International and European Environmental Policy, Marzo, 2003, págs. 14 y ss. (www. ecofuturum.de).

En lo que respecta a la política ambiental comunitaria como referencia de un modelo supranacional de protección ambiental, MOL, A. P, J., *Globalization and Environmental Reform. The Ecological Modernization of the Global Economy*, The Massachusetts Institute of Tecnology Press, Londres, 2003, pág. 107.

En lo que respecta a la distribución de competencias, en la primera parte del Tratado se pone de manifiesto que el medio ambiente y los transportes tienen el carácter de competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión; sin embargo, la Unión dispondrá de competencia exclusiva en el ámbito de la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común[35].

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[36], que constituye la segunda parte de la Constitución[37], recoge en el art. II-97 el derecho a la protección del medio ambiente, y dispone que las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad. Es curioso reseñar el dato de que el derecho a la protección del medio ambiente se sitúa dentro del Capítulo IV, "Solidaridad"[38].

En la parte tercera, se pone de manifiesto la importancia de la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo sostenible como fin presente en las políticas comunitarias; y la referencia específica al medio ambiente en relación a las propuestas de la Comisión en materia de mercado interior[39]. La exposición más detallada de los fines que se persiguen por la Unión sobre la protección del medio ambiente, se encuentra en los artículos III- 233 y III-234[40], donde se detallan las condiciones en las que se cumplirán los objetivos propuestos, y los procedimientos institucionales exigibles, y que reproducen el contenido de los ya citados artículos 174, 175 y 176, sin que se introduzcan novedades significativas.

---

[35] Arts. I-13 y I-14. La Unión Europea y los Estados miembros también disfrutarán de competencias compartidas en el ámbito de las redes transeuropeas.

[36] RALLO LOMBARDE, A., "¿Hacia una Constitución Europea? Reflexiones sobre la protección de los derechos fundamentales en el debate constituyente europeo", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 7- I/2003, págs. 201-217.

PERSSON, T., y TABELLINI, G., *The Economic Effects of Constitutions*, The MIT Press, 2003.

[37] La Conferencia Intergubernamental en la que se aprobó el Tratado de Niza, también acordó el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, el texto de la Carta no tiene carácter vinculante, ya que no fue aprobada como parte constitutiva del sistema de Tratados, sino que fue una proclamación de los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que se produjo el 7 de diciembre de 2000, en el Consejo Europeo celebrado en Niza.

[38] Es necesario recordar, que en virtud de lo dispuesto en los arts. II-111 y II-112, las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Estados miembros, deben respetar y promover los derechos y principios regulados. Asimismo, "cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás".

[39] El art. III-172 dispone: "3.-En sus propuestas presentadas con arreglo al apartado 1 en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, la Comisión se basará en un nivel más elevado de protección, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad fundada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas atribuciones, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo."

[40] Art. III-233: "1.-La política medioambiental de la Unión contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: a) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; b) proteger la salud de las personas; c) utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional; c) promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Uno de los instrumentos más destacados para la implantación progresiva de medidas de protección ambientales es la cooperación reforzada, que recibe un importante impulso en el Tratado Constitucional. La cooperación reforzada se configura como una manifestación de la flexibilidad presente en el proceso de integración comunitario; de ahí que la base genérica para el desarrollo de este instrumento se encuentre en la cláusula de flexibilidad regulada en el artículo I-18 del Tratado[41]. El Tratado Constitucional ha introducido notables mejoras en el régimen de la cooperación reforzada, desde las instituciones comunitarias se ha apostado por simplificar las referencias legales a este instrumento, reduciendo los obstáculos para su aplicación, y precisando sus requisitos[42].

Cualquier materia podrá ser objeto de una cooperación reforzada, salvo aquellas reservadas con carácter exclusivo a la Unión. En este sentido, el Tratado prevé los órganos competentes para autorizar el desarrollo de este instrumento, con carácter general será el Consejo, con la participación previa de la Comisión y el Parlamento. De forma excepcional, y exclusivamente cuando la materia se encuadre en el marco de la política exterior y de seguridad común, la solicitud deberá dirigirse al Consejo, que la transmitirá al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a la Comisión y al Parlamento Europeo. Por tanto, en el ámbito específico de la seguridad marítima, según la naturaleza de la materia sobre la que los Estados pretendan iniciar una cooperación reforzada (*safety* o *security*), deberá iniciarse uno u otro procedimiento[43].

2.-La política medioambiental de la Unión tendrá como objetivo un nivel elevado de protección, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio de quien contamina paga (...)."

Art. III-234: "1.-La ley o ley marco europea establecerá las acciones que deban emprenderse para alcanzar los objetivos fijados en el artículo III-233. Se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

2.- No obstante lo dispuesto en el apartado 1 y sin perjuicio del artículo III-172, el Consejo adoptará por unanimidad leyes marco europeas que establezcan: (...)

b) medidas que afecten: i) a la ordenación del territorio; ii) a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o, directa o indirectamente, a la disponibilidad de dichos recursos (...)."

[41] STETTNER, R., "Flexibilidad en el Derecho europeo. Complemento autónomo del Tratado y cooperación reforzada", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 2, núm. 3, enero-junio de 2005. Este autor considera que el art. I-18 tiene una vinculación directa con el art. 308 TCE, y al igual que este último precepto, "contiene los requisitos para la cobertura competencial de una laguna: disposición por unanimidad del Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión, y en el marco de las políticas definidas en la Parte III. Además, es necesario que falte la correspondiente autorización en el texto escrito de la Constitución. Incluso, mientras antes sólo se preveía la consulta al Parlamento Europeo, ahora, tal y como se ha indicado, tiene que aprobarlo. El complemento del Tratado constitucional no es lícito en tanto que la armonización de los preceptos legales y reglamentarios esté prohibida por la Constitución. El artículo I-18.2 CE, en conexión con el nuevo Protocolo sobre el uso de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogido en un apéndice a la Constitución, señala que la Comisión Europea debe indicar a los parlamentos nacionales las propuestas de ampliación de competencias dentro del proceso de perfeccionamiento del Tratado Constitucional".

[42] MARCO COLINO, S., "Towards greater flexibility or deadlock?", *The Federal Trust for Education and Research, online paper 24/04*, septiembre 2004, www.fedtrust.co.uk

[43] Los caracteres esenciales de la cooperación reforzada se regular en los arts. III-416 a III-423.

Si un Estado miembro desea incorporarse a una cooperación reforzada ya iniciada, deberá comunicárselo a la Comisión, que será la encargada de analizar su adecuación a los requisitos mínimos de participación y cumplimiento exigidos en el ámbito concreto de esa cooperación. En el caso de una cooperación reforzada sobre política exterior y de seguridad común, el Estado interesado tiene que comunicarlo al Consejo, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y a la Comisión. El fin último de este estudio previo de la solicitud de incorporación es consecuencia de la necesidad de conservar los logros ya obtenidos en el marco de la cooperación preexistente, y el compromiso de los Estados ya participantes; la incorporación de nuevos Estados debe llevarse a cabo con las necesarias garantías que permitan asegurar su adecuación a los intereses de la cooperación originaria[44].

La Constitución Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no incoporan referencia alguna a la protección específica de mares y océanos, ni modificaciones sobre la regulación del transporte marítimo. Por tanto, no existe mención a la seguridad marítima, si bien el término seguridad es una constante a lo largo del articulado[45].

Los mares y océanos comunitarios a pesar de configurarse como fronteras naturales entre la Unión y terceros Estados, constituir vías de acceso de la inmigración, representar las grandes vías de comunicación esenciales para el suministro de los Estados comunitarios, presentar un potencial incalculable de recursos, y encontrarse estrechamente ligados a la evolución sociocultural de la Unión, aún no han sido reconocidos como elementos significativos de la política comunitaria.

[44] STETTNER, R., "Flexibilidad en el Derecho europeo. Complemento autónomo del Tratado y cooperación reforzada", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 2, núm. 3, enero-junio de 2005.

[45] El Cap. IV, Tít. III, Parte III del Tratado lleva por título "Espacio de libertad, seguridad y justicia", y el Cap. II, Tít. V de la Parte III versa sobre "Política exterior y seguridad común". Asimismo, entre los objetivos de la Unión que se exponen en el art. I-3 se establece que "la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada"; y en el apartado 4º del citado precepto, al regular los principios que regirán las relaciones de la Unión con el resto del mundo, se "contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos". Otro de los ejemplos más relevantes de la preocupación comunitaria por la seguridad es el art. I-16, en el que se afirma que "las competencias de la Unión en materia de política exterior y seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común".

La incorporación en la Unión de nuevos Estados marítimos, vinculados social, y económicamente a los mares y océanos, se presenta como un nuevo impulso a la necesidad de incorporar referencias claras sobre el medio marino en los Tratados comunitarios; de forma que se sitúe en el espacio prevalente que le corresponde, y confirme la necesidad de elaborar un política coherente sobre la protección y seguridad marítima, más allá de las reacciones puntuales ante episodios catastróficos. Asimismo, los nuevos Estados miembros representan nuevos desafíos para el ámbito de la protección ambiental y el desarrollo del transporte marítimo, no sólo por la necesidad de adaptación de sus ordenamientos a las disposiciones comunitarias, sino también por la nueva problemática que plantean entornos ambientales sensibles y económicamente productivos como el Mar Negro[46].

[46] El Mar Negro es uno de los mares regionales más importantes del mundo, y es víctima de la eutrofización, consecuencia de las excesivas cargas de nutrientes que recibe de los ríos (el Danubio vierte 350 kilómetros cúbicos de agua en el Mar Negro); además de este desafío ambiental, el eje Danubio-Mar Negro forman una de las vías de comunicación más importanes de Europa, y un punto de destino turístico tradicional en el entorno comunitario. Los principales Estados afectados por estas medidas, y que han ingresado recientemente en la Unión son Bulgaria y Rumania. La Unión Europea ha realizado una importante labor de colaboración con los países ribereños del Mar Negro, fruto de la misma es la Comunicación de la Comisión sobre *Cooperación medioambiental en la región del Danubio-Mar Negro* [COM (2001) 615 final, de 30 de octubre de 2001 –No publicada en el Diario Oficial].

Con la incorporación de Polonia en la Unión Europea también se refuerza la presencia comunitaria en el Mar Báltico, que también debe situarse entre las prioridades marítimas de la Unión. Sobre la evolución del sector marítimo en este país, WRONA, A., "The Polish maritime sector under transition", *Maritime Policy and Management*, vol. 29, núm. 1, enero de 2002, págs. 17-43, y TAYLOR, Z., "Recent Changes in Polish Transport Policy", *Transport Reviews*, vol. 24, núm. 1, enero de 2004, págs. 19-32.

En el mismo sentido, Chipre, Malta y Eslovenia, representan la nuevas adhesiones comunitarias en el Mediterráneo, y ejemplifica los retos de este entorno para la Unión, una industria turística vinculada a los recursos marítimos, y una importante presión sobre el entorno ambiental. PACE, R., "Malta and EU Membership: Overcoming Vulnerabilities, Strengthening Resilence", *Journal of European Integration*, vol. 28, núm. 1, marzo de 2006, págs. 33-49; NUGENT, N., "Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member", *Journal of European Integration*, vol. 28, núm. 1, marzo de 2006, págs. 51-71; JAKOMIN, L. y TRUPAC, I., "Transport integration of Slovenia with the European Union", *Transport Reviews*, vol. 20, núm. 2, abril de 2000, págs. 233-255.

Sobre la incorporación de nuevos Estados en el ámbito comunitario, UICN, *EU Enlargement and Biodiversity*, News archive, 2004, www.uicn.org

1.1.5.-EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES ADQUIRIDOS POR LA COMUNIDAD Y LOS ESTADOS MIEMBRO

Las disposiciones internacionales fueron el origen de la actual regulación sobre seguridad marítima, lo que ha influido de forma determinante en la propia elaboración de las disposiciones comunitarias sobre este ámbito. Además de las propias limitaciones de las competencias estatales en esta materia, son numerosas las disposiciones internacionales que ya habían sido ratificadas por algunos Estados miembros, con anterioridad a que las instituciones comunitarias decidieran elaborar un política al respecto. Por ello, al igual que en otros campos, se ha producido la aprobación de las convenciones internacionales por la Comunidad Europea, y su ratificación por todos los Estados miembros. Desde el momento en el que una convención es firmada y aprobada por la Comunidad, las disposiciones de dicho texto pasan a formar del ordenamiento jurídico comunitario[47].

En algunas ocasiones surgen dificultades a la hora de fijar con claridad los límites competenciales de los Estados miembros y la Comunidad. Un caso paradigmático son los problemas que han surgido en torno a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Esta Convención fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, y ratificada por todos los Estados miembros de la Unión Europea. La Convención fue celebrada por la Comunidad y todos sus Estados miembros en virtud de una competencia compartida. La Convención es un acuerdo mixto, y como ha reconocido la jurisprudencia del TJCE, estos acuerdos tienen el mismo rango en el ordenamiento jurídico comunitario que los acuerdos puramente comunitarios, ya que se trata de disposiciones que son de la competencia de la Comunidad[48]. Por tanto, el TJCE considera que "al garantizar el respecto de los compromisos que se derivan de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen, en el ordenamiento comunitario, una obligación que tienen para con la Comunidad, que es quien ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución de ese acuerdo" .

[47] La jurisprudencia del TJCE se ha manifestado en este sentido en varias ocasiones, creando una doctrina jurisprudencial asentada en este ámbito (STJCE de 10 de enero de 2006 [TJCE 2006, 2], IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. pg. I-0000, apartado 36).

[48] STJCE de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda [TJCE 2002, 107], (C-13/00, Rec. pág. I-2943, apartados 14 y 15). En este mismo sentido, STJCE de 30 de septiembre de 1987 [TJCE 1988, 16], Demirel, 12/86, Rec. pág. 3719, apartado 11.

La controversia surgió entre Reino Unido e Irlanda[49], como consecuencia de una fábrica que emplea productos radioactivos para la elaboración de un combustible empleado en las centrales nucleares, y que se encuentra situada en Sellafield (Reino Unido), en la costa que bordea el Mar de Irlanda. Las autoridades del Reino Unido autorizaron la construcción de la fábrica atendiendo a una solicitud formulada por la British Nuclear Fuel plc, sobre la base de un informe medioambiental presentado por dicha sociedad en 1993. La Comisión emitió un dictamen que consideraba que el plan de vertido de desechos radiactivos de la fábrica "no es susceptible de producir contaminación radiactiva de las aguas, del suelo ni del espacio aéreo de ningún otro Estado miembro que pudiera resultar significativa desde el punto de vista sanitario, ni en su funcionamiento normal ni en caso de accidente del tipo y magnitud considerados en los datos generales". Asimismo, una empresa de consultores privada elaboró un informe de evaluación sobre la justificación económica de la fábrica; por otro lado, las autoridades del Reino Unido organizaron cinco consultas públicas sobre la justificación económica de la fábrica. El 3 de octubre de 2001 dichas autoridades decidieron que la referida fábrica estaba justificada desde el punto de vista económico.

Irlanda interpeló a las autoridades del Reino Unido en relación con la fábrica, cuestionando la fundamentación del informe medioambiental de 1993 y la decisión relativa a la justificación económica de dicha fábrica. Además, Irlanda impugnó la base sobre la cual las consultas públicas habían sido organizadas y exigió información complementaria a la contenida en la versión pública del informe elaborado por una empresa de consultores privada. El 25 de octubre de 2001, Irlanda comunicó al Reino Unido que instaba un procedimiento ante el tribunal arbitral previsto en la Convención con el fin de solucionar la discrepancia relativa a la fábrica, a los traslados internacionales de sustancias radiactivas y a la protección del medio marino del Mar de Irlanda.

En relación con el Derecho que debe aplicar el tribunal arbitral, la demanda de interposición del procedimiento menciona, en particular, que se instaría al tribunal a tuviera en cuenta, en su caso, las disposiciones de otros instrumentos internacionales, incluidos los convenios internacionales y la legislación comunitaria. Asimismo, Irlanda consideraba que deben interpretarse las disposiciones de la Convención mediante remisión a otras normas internacionales vinculantes para Irlanda y el Reino Unido, como el Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico, la Directiva 85/337/CEE y las Directivas 80/836/Euratom y 96/29/Euratom.

[49] STJCE de 30 de mayo de 2006 (Gran Sala), (TJCE 2006\147), Asunto núm. C-459/2003.

El Reino Unido presentó una excepción de incompetencia ante el Tribunal Arbitral, sobre la base del texto de la Convención, y al considerar que determinados aspectos de las imputaciones formuladas por Irlanda se inscribían en el ámbito del Derecho comunitario, por lo que el TJCE era el único competente. Finalmente, y a pesar de sus reticencias iniciales el Tribunal arbitral instó a las partes a que resolvieran rápidamente las cuestiones relacionadas con el Derecho comunitario en el marco institucional de las Comunidades Europeas. Estas cuestiones se centraron en la legitimación de Irlanda y del Reino Unido, el reparto de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros en lo que atañe a la Convención, la medida en la que dicho Tribunal puede pronunciarse sobre la base de las disposiciones invocadas por las partes y la competencia exclusiva del TJCE en el marco institucional de las Comunidades Europeas.

En su recurso la Comisión formula tres imputaciones. Sostiene que al iniciar el procedimiento contra el Reino Unido en virtud de la Convención, en primer lugar, Irlanda pasó por alto la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre toda controversia relativa a la interpretación y a la aplicación del Derecho comunitario, en segundo lugar, infringió las disposiciones comunitarias, al someter al tribunal arbitral una controversia cuya solución implica interpretar y aplicar instrumentos de Derecho comunitario, en tercer lugar, por una parte, incumplió el deber de cooperación, y al no informar ni consultar previamente a las instituciones comunitarias competentes.

Una parte significativa de la controversia que enfrenta a Irlanda con el Reino Unido se refiere a la interpretación o a la aplicación del Derecho comunitario. Dado que la competencia del TJCE es exclusiva y obligatoria para los Estados miembros, no pueden prosperar las alegaciones de Irlanda en cuanto a las ventajas que supone un procedimiento de arbitraje. Por otro lado, Irlanda sometió instrumentos de Derecho comunitario al Tribunal arbitral para su interpretación y aplicación en un procedimiento era declarar que el Reino Unido había infringido lo dispuesto en dichos instrumentos; lo cual resulta contrario a la obligación impuesta a los Estados miembros sobre la naturaleza exclusiva de la competencia del TJCE. La obligación de estrecha cooperación en el marco de un acuerdo mixto, significaba un deber de información y consulta previa por parte de Irlanda a las instituciones comunitarias competentes, con anterioridad al inicio de procedimiento de solución de la controversia en relación a la fábrica.

El TJCE también se pronunció sobre las competencias de la Comunidad para la adopción de acuerdos internacionales sobre protección del medio marino. En este sentido, el Tribunal reitera la doctrina jurisprudencial[50] que ya se ha elaborado en este ámbito, que considera que el artículo 175.1 TCE constituye la base jurídica adecuada para la conclusión de acuerdos internacionales en materia de protección del medio ambiente en nombre de la Comunidad[51]. Esta argumentación también encuentra apoyo en el propio texto de artículo 174.1 TCE, que incluye entre los objetivos que deben perseguirse en el marco de la política del medio ambiente "el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente". Para completar el marco legislativo sobre las competencias de la Comunidad, el TJCE cita el artículo 176 TCE, del que se deduce que la competencia externa de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente, en nuestro caso del medio marino, no es exclusiva sino, en principio, compartida entre la Comunidad y los Estados miembros[52].

La Comunidad puede celebrar acuerdos en el ámbito de la protección del medio ambiente, aún cuando las materias específicas que regulen no hayan sido objeto de una normativa en el plano comunitario[53]. La competencia externa de la Comunidad en materia de medio ambiente es independiente del derecho derivado que haya sido elaborado a nivel comunitario. En lo que respecta a la seguridad marítima, y más concretamente a su vertiente de protección ambiental este principio alcanza un destacado significado, por cuanto asegura la competencia de la Comunidad para avanzar en la asunción de obligaciones con base en acuerdos internacionales. En este sentido, y ante las dificultades que aún existen en el seno de las instituciones comunitarias para avanzar en el desarrollo de la seguridad marítima y en la implantanción de disposiciones más estrictas; esta competencia externa de la Comunidad se configura como un instrumento más para la elaboración de un marco jurídico adecuado para la protección del medio ambiente marino.

---

[50] En estos mismos términos ya se había pronunciado el TJCE en su Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001 [TJCE 2001, 369] , Rec. pg. I-9713, apartado 44.

[51] El art. 175. 1 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas establece: "El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174".

[52] El art. 176 del Tratado Constitutivo de las Comundiades Europeas dispone: "Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión".

[53] STJCE de 7 de octubre de 2004 [TJCE 2004, 387] , Comisión/Francia, C-239/03, Rec. pg. I-9325, apartado 30.

STJCE de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, AETR (22/70, Rec. pg. 263), apartado 17. apartados 15 a 17 de la sentencia AETR, antes citada, y en la jurisprudencia posterior que ha desarrollado dichos principios, en particular, el dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996 (TJCE 1996, 70) (Rec. pg. I-1759, apartados 24 a 26), en este Dictamen el TJCE afirmó que "es jurisprudencia reiterada que la competencia de la Comunidad para contraer obligaciones internacionales puede resultar no sólo de disposiciones explícitas del Tratado, sino que también puede derivarse de manera implícita de dichas disposiciones. El Tribunal de Justicia declaró, en particular, que, siempre que el Derecho comunitario hubiera atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de

1.2.- INICIATIVAS PIONERAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Los países comunitarios, al igual que sucediera con la comunidad internacional, no consideraron prioritaria la política sobre seguridad marítima, ni dotaron de entidad propia a esta materia, hasta que no se enfrentaron a catástrofes ambientales que pusieron de manifiesto las debilidades del sector marítimo.

En el año 1967 se produce el primero de una serie de accidentes de petroleros, que iban a marcar el desarrollo de las políticas comunitarias. El *Torrey Canyon*, embarrancó en el arrecife de Seven Stones, situado entre Land's End y las islas Scilly, en la costa suroeste de Inglaterra; provocando una marea negra que alcanzó las costas inglesas y francesas, tras el vertido de unas 120.000 toneladas de crudo.

La comunidad internacional, comenzó a tener conciencia de las presiones que asediaban al medio marino y, unos años más tarde, en 1973, veía la luz el Convenio internacional para prevenir la contaminación marítima (MARPOL). El despertar internacional se tradujo en el nacimiento de las preocupaciones sobre seguridad marítima en el ámbito comunitario, desde el que se impulsó la aplicación de la normativa internacional existente, e incluso de disposiciones que la completaban[54].

---

alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad estaba facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no existiera una disposición expresa al respecto (véase el Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec. pg. 1-1061, apartado 7)".

[54] Como ha señalado SOBRINO HEREDIA, J., "La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima", *Revista Española de Derecho Internacional,* vol. LV(2003), 1, pág. 85, el accidente del petrolero *Exxon Valdez* en el año 1989, en las costas de Alaska, y la adopción, a raíz del mismo de la Oil Pollution Act, por parte de Estados Unidos, también representó un impulso al interés comunitario en la adopción de disposiciones sobre seguridad marítima.

Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre la Comunidad Europea y las organizaciones internacionales, FRID, R., *The Relation Between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice,* Kluwer Law International, La Haya, 1995.

Entre las disposiciones internacionales que se adoptaron en los años setenta y ochenta y en las que es parte contratante la Comunidad, podemos destacar el Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo contra la contaminación, que a pesar de sus posteriores reformas, se introdujo en el ordenamiento comunitario mediante la Decisión 77/585/CEE de 25 de julio de 1977 (DO L 240, de 19 de septiembre de 1977); así como el Protocolo sobre prevención de la contaminación causada por las operaciones de inmersión efectuadas por buques y aeronaves (Decisión 77/585/CEE de 25 de julio de 1977, DO L 240, de 19 de septiembre de 1977, págs.1-34), Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales (Decisión 81/420/CEE de 19 de mayo de 1981, DO L162 de 19 de junio de 1981 pág.4), Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (Decisiónn 83/101/CEE de 28 de febrero de 1983, DO L 067 de 12 de marzo de 1983 pág.1).

La ineficacia de las medidas adoptadas se puso de manifiesto con un nuevo accidente, el accidente del buque *Amoco Cádiz*[55]. A raíz de esta nueva catástrofe que asolaba las costas europeas[56], el Consejo adoptó una recomendación para que los Estados miembros ratificasen las disposiciones internacionales existentes sobre la seguridad del transporte marítimo.

Sin embargo, la consecuencia normativa más significativa del nuevo accidente en las costas de Bretaña, fue la elaboración de la Directiva 79/116/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1978, sobre las condiciones que debían cumplir los buques cisterna destinados al transporte de petróleo, gas y productos químicos[57]. Sin embargo, y a pesar de la importante novedad que supuso esta norma, la disposición comunitaria adolecía de importantes deficiencias, una regulación marcada por la ausencia de exhaustividad, y que no distinguía entre los distintos tipos de mercancías peligrosas[58]. Esta norma comunitaria fue modificada mediante la Directiva 79/1034/CEE, que atendía de forma más detallada a los requisitos impuestos por la normativa internacional.

Además de esta disposición, se aprobó una Resolución del Consejo, de 26 Junio 1978, instituyendo un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de control y de reducción de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos al mar[59]. Los graves accidentes de petroleros, determinaron que las primeras disposiciones que regulaban directamente la seguridad marítima atendieran al tráfico de hidrocarburos y sus consecuencias, cuyo nefasto impacto en el medio marino ya se habían experimentado en el litoral europeo[60].

---

[55] El 16 de marzo de 1978 el petrolero *Amoco Cádiz*, embarrancó es las costas de la Bretaña francesa, derramándose más de 200.000 toneladas de petróleo. En la década de los setenta fueron varios los accidentes de gravedad que acaecieron, en 1974 el petrolero *Metula* vertió 53.000 toneladas de crudo cerca de las costas chilenas, y en 1976, el buque *Urquiola* derramó 100.000 toneladas de petróleo en las costas gallegas. GUNDLACH, E., BOEHM, P., MARCHAND, M., ATLAS, R., WARD, D., WOLFE, D., "The Fate of Amoco Cadiz Oil", *Science*, vol. 221, 1983, págs. 122-129. Sobre las consecuencias ambientales del vertido procedente del buque *Amoco Cadiz*, CONAN, G., DUNNET, G., y CRISP, D., "The Long -Term Effects of the Amoco Cadiz Oil Spill", *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*, vol. 297, núm. 1, junio, 1982, págs. 323-333.

[56] SANZ LARRUGA, F. J., "Nuevos Planteamientos Jurídicos sobre la Seguridad Marítima en España tras el Caso Prestige", *Jornada sobre Seguridad Marítima*, La Coruña, marzo de 2005.

En el mismo sentido, SOBRINO HEREDIA, J., *op. cit.*"La acción de la Unión Europea...", pág. 85: "Uno de los rasgos más caracterísiticos de la misma [legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad marítima] es su naturaleza reactiva más que preventiva, destinada más a remediar las consecuencias de un siniestro que a prever, a medio o largo plazo, su realización. Ello ha dado lugar a un conjunto abigarrado de normas poco homogéneo, fragmentado y, en buena medida, lento y tardío".

[57] DO L 194, de 19 de julio de 1978, pág. 17.

[58] GIANETTI, M., y VANNI, L., *Norme e organizzazione del Trasporto Navale di Merci Pericolose,* STIMA, Livorno, 2004, pág. 35.

[59] DO C 162, de 8 de julio de 1978, págs.1 a 4.

[60] Otras disposiciones que reflejan la preocupación comunitaria por el impacto ambiental de los hidrocarburos en el medio marino son la Decisión 80/686/CEE de la Comisión, de 25 junio 1980, relativa a la institución de un comité consultivo en materia de control y de reducción de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar (DO L188, de 22 de julio de 1980, págs. 11-12); y también la Decisión 81/971/CEE del Consejo, de 3 diciembre 1981, instituyendo un sistema comunitario de

En la evolución posterior de la normativa sobre seguridad marítima han sido determinantes: el Memorándum de La Haya, de 2 de marzo de 1978, sobre el cumplimiento de normas a bordo de los buques mercantes; y el Memorándum de París, de 26 de enero de 1982, sobre el control de los buques por el Estado del puerto[61].

Tras este accidentado inicio en la regulación comunitaria de la seguridad marítima, era necesario encontrar un adecuado soporte jurídico para el desarrollo de la actuación comunitaria en este sector. Hay que tener presente que las referencias que se han expuesto en torno a las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias, no respondían a un planteamiento de desarrollo organizado, sino que trataban de dar una respuesta inmediata a las catástrofes marítimas que se sucedían.

Sin embargo, el fundamento jurídico para la elaboración de disposiciones e iniciativas en el ámbito de la seguridad marítima ya existía en la Política común de transportes, que establecía entre sus objetivos la obligación de mejorar la seguridad del transporte marítimo. En el año 1985 la Comisión presentaba el Memorándum "Hacia una política común de transportes – Transportes marítimos"[62]; a pesar de ello, habría que esperar hasta la publicación del Libro Blanco de la Comisión, sobre el futuro desarrollo de la Política Común de transportes, aprobado el 8 de diciembre de 1992, para que volviera a incidirse sobre la necesidad de elaborar disposiciones para la mejora de la seguridad marítima y la reducción de la contaminación marítima.

---

información para el control y la reducción causada por el vertido de hidrocarburos en el mar. (DO L 355, de 10 de diciembre de 1981, págs. 52–55).

[61] El Memorándum de La Haya entró en vigor el 1 de julio de 1978 entre los siguientes países: Bélgica, Dinamarca, Francia, Noruega, Países Bajos, República Federal de Alemania, Reino Unido y Suecia. Por su parte, el Memorándum de París, entró en vigor el 1 de julio de 1982 entre los países firmantes del Memorándum de La Haya y Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España.

La importancia del Memorándum de París ha sido puesta de manifiesto por varios autores, entre los que podemos señalar GABALDÓN GARCÍA, J., "El progreso hacia una política común sobre transporte marítimo", *A.D.M.*, vol. IV, 1986, págs. 326 a 329, y también GONZÁLEZ-LEBRERO, R., *Curso de Derecho de la Navegación,* Vitoria, 1998, pág. 118.

[62] AA.VV, *Afrontar la demanda de transportes e infraestructuras de transporte sostenible en la Unión Europea ampliada*, Dirección General de Estudios, Parlamento Europeo, n° 297.562 junio de 2001, pág. 4 (http://www.europarl.eu.int): "La política común de transportes (PCT) es una de las dos políticas comunes, junto a la política agrícola común que se citan expresamente en el Tratado de Roma. La Comisión ha empleado su poder y deber de propuesta desde 1962 y el Parlamento ha adoptado iniciativas esencialmente orientadas a apoyar las infraestructuras desde principios del decenio de 1980. En cambio, el Consejo se ha mostrado dividido y reticente (a lo mejor, a causa de ello). El Parlamento obtuvo en el año 1985 una sentencia de carencia del Tribunal de Justicia contra el Consejo; dicha sentencia fue seguida de un desbloqueo en la elaboración de la política común de transportes". Sobre la evolución de la política comunitaria de los transportes marítimos, y de sus difíciles antecedentes, BAENA BAENA, P., *La política comunitaria de los transportes marítimos*, Edt. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 40 y ss.

URRUTIA, B., "The EU Regulatory Action in the Shipping Sector: A Historical Perspective", *Maritime Economics & Logistics,* vol. 8, 2006, págs. 202–221.

Hasta el año 1993, la política comunitaria sobre seguridad marítima se basaba en un conjunto de declaraciones de intenciones, fundamentalmente encaminadas a que los Estados miembros favorecieran la adopción de normas internacionales y las ratificaran. Todo ello aderezado por una serie de disposiciones puntuales, que surgían tras las catástrofes marítimas, y que eran rápidamente olvidadas[63].

1.3.-POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD MARÍTIMA: PRIMEROS PASOS

Cuando la Comisión elaboró una Comunicación sobre una "Política Común de Seguridad Marítima"[64], se inició una nueva fase, determinada por la voluntad de establecer una línea de actuación permanente, en lugar de respuestas concretas a supuestos de crisis. La Comisión estableció un programa de acción que preveía la mejora de las infraestructuras, de la formación del personal, y continuaba la estela, ya iniciada, de potenciar la adopción de disposiciones internacionales y su ratificación por parte de los Estados miembros. Con base en dicha Comunicación, el Consejo aprobó la Resolución de 8 de junio de 1993 sobre una Política común de seguridad marítima.

Si bien ya existían disposiciones comunitarias sobre seguridad marítima, no podemos considerar que realmente se hubiera configurado una política común en este ámbito, ya que eran disposiciones aisladas, sin criterios de continuidad y coherencia, que daban respuesta a situaciones específicas, pero que en ningún caso manifestaban las líneas básicas de actuación comuntiarias, ya que dichos principios rectores ni siquiera existían[65].

---

[63] En este mismo sentido se ha pronunciado SOBRINO HEREDIA, J., *op. cit.*"La acción de la Unión Europea...", pág. 86.

[64] Comunicación de la Comisión de 24 de febrero de 1993. Esta Comunicación fue seguida de la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 sobre una "Política Común de Seguridad Marítima".

Sobre la Comunicación de la Comisión, FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Libro Blanco sobre el Prestige*, Fundación Alternativas-Principado de Asturias, agosto 2003, pág. 27. En esta obra se afirma que la Comunicación de 24 de febrero de 1993 "implica una apuesta europea hacia una mayor intervención a través de los siguientes objetivos comunes: 1. Aplicación convergente de la normativa internacional. 2. Cumplimiento uniforme de la normativa internacional. 3. Desarrollo de una Infraestructura marítima. 4. Elaboración de la normativa internacional".

[65] FERNÁNDEZ BEISTEGUI, C., "La seguridad marítima y la prevención de la contaminación causada por los buques en la Comunidad Europea", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XIV, 1997, págs. 140 y 141: "Con anterioridad a 1993 la actitud de la Comunidad en las cuestiones concernientes a la seguridad marítima y protección del medio marino contra la contaminación causada por buques fue de escasa entidad y prácticamente limitada al campo recomendatorio. Sólo a partir de este año adquiere las características de una verdadera política común".

Las novedades que acontecieron en el año 1993 se completan con la elaboración de la Directiva 93/75/CEE[66]. Esta disposición fue elaborada como respuesta a las disposiciones internacionales que estaban surgiendo sobre seguridad marítima, a la vez que ofrecía un nuevo marco de protección europeo ante los riesgos de accidentes en el transporte marítimo, un sector en auge. La nueva Directiva, aún sin apartarse por completo de la tendencia de simplicidad que había determinado la regulación comunitaria precedente, alcanza un mayor grado de concreción.

Esta nueva etapa en la regulación de la seguridad marítima se caracteriza por un nivel más elevado de madurez en sus planteamientos; una de las principales consecuencias de este nuevo marco es la intención de elaborar una regulación más compleja, que pueda dar respuesta a los numerosos interrogantes que planteaba este sector. Se abandona de esta forma la tendencia precedente que no atendía a todas las peculiaridades de la seguridad en el medio marino.

También en estas fechas se elabora la Directiva 94/57/CE, del Consejo, de 22 de noviembre de 1994, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas donde se establecen unas normas comunes. Como expresión de la preocupación comunitaria por la aplicación de las normas internacionales, se elabora el Reglamento del Consejo 2978/1994, de 21 de noviembre de 1994, por el que se establece que los buques con tanque de lastre separados se beneficiarán de una reducción de las tasas portuarias, mediante el que se desarrollaba la normativa de la OMI relativa a la aplicación del arqueo de los tanques[67].

Una manifestación más del impulso de la seguridad marítima es la Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados Miembros (control del Estado del puerto)[68].

En el mismo sentido se pronuncia MARTÍN OSANTE, J., "La normativa comunitaria en materia de seguridad marítima. Sociedades de clasificación y transporte de petróleo", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XVIII, 2001, pág. 164.

[66] Directiva 93/75/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, sobre las condiciones mínimas exigidas a los buques con destino a los puertos marítimos de la Comunidad o que salgan de los mismos y transporten mercancías peligrosas o contaminantes (DO L 247 de 05/10/1993 págs. 0019 – 0027). Esta Directiva ha sido modificada por la Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por buques (DO L 324 de 29.11.2002, pág.53). Esta disposición del año 2002, ha sido el instrumento de actualización de las Directivas vigentes tras las reformas introducidas por la creación del Comité COSS y el Reglamento 2099/2002.

[67] DO L 247, de 5 de octubre de 1993, pág. 19, y DO L 319 de 12 de diciembre de 1994, pág.1.

[68] DO L 157 de 7 de julio de 1995 pág.1-19. En lo que respecta a esta disposición hay que tener presente la Directiva 2001/106/CE, de 19 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto) (DO L 19 de 22 de enero de 2002, págs.17-31). Así como, la

La Comisión elaboró una nueva comunicación en el año 1996, bajo el título "Hacia una nueva estrategia marítima"[69]. La principal finalidad de este documento era frenar la pérdida de competitividad que estaba sufriendo el transporte marítimo comunitario, particularmente por el empuje de las economías asiáticas en vías de desarrollo. La Comisión planteaba una estrategia comunitaria basada en cuatro aspectos fundamentales: la seguridad, el mantenimiento de mercados abiertos, el aumento de la competitividad comunitaria y las ayudas estatales. La competitividad del transporte marítimo comunitario se recuperaría con una mejora en la formación del personal y un esfuerzo en investigación y desarrollo, de tal forma que el signo de distinción europeo fuera la calidad[70].

Como se puede observar, desde el año 1993 se produce un cambio sustancial en el planteamiento comunitario con respecto a la seguridad marítima. Buena parte de la doctrina ha puesto de manifiesto el cambio radical, consistente en dejar a un lado una política de meras recomendaciones, para convertirse en una política con entidad real y efectiva[71]. El propio título de la Comunicación de la Comisión del año 1993, era representativo de esta nueva perspectiva, ya que el citado documento analiza de forma específica la seguridad marítima; le otorga una singularidad propia, y no la considera un elemento más del transporte marítimo, como venía siendo tradicional hasta ese momento.

Es oportuno avanzar que la problemática a la que intenta dar respuesta la política común de seguridad marítima del año 1993, responde a los mismos criterios que, aún en la actualidad, se presentan como novedades del ordenamiento comunitario; el marco de actuación que se comenzó a prever en el año 1993 todavía no se ha completado[72]. Igualmente, la preocupación de la Comunicación del año 1996, sobre la competitividad del transporte marítimo comunitario, y la necesidad de articular mecanismos de respuesta ante su decadencia, es similar a algunos de los objetivos perseguidos por el paquete Erika III, presentado a finales del año 2005. Por tanto, se puede afirmar que la política europea tuvo sus orígenes en el año 1993, y que todavía continúan vigentes los problemas que se expusieron, hace más de dos décadas[73].

Directiva 2002/84/CE, para adaptar la Directiva 95/21/CE a las novedades que supuso la creación del Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS), y el resto de novedades en materia de seguridad marítima incorporadas por el Reglamento 2099/2002, de 5 de noviembre de 2002.

[69] El Consejo aprobó esta comunicación mediante la Resolución de 24 de marzo de 1997.

[70] Las disposiciones comunitarias que se elaboraron en cumplimiento de los fines propuestos por esta Comunicación fueron: la Directiva del Consejo 96/98/CE (DO L 46, de 17 de febrero de 1997, pág. 25), la Directiva 97/70/CE (DO L 34, 9 de febrero de 1998, pág.1) y la Directiva 99/35/CE (DO L 138, de 1 de junio de 1999).

[71] PAIXAO, A., y MARLOW, P., "A review of the European Union shipping policy", *Maritime Policy and Management*, vol. 28, núm. 2, 2001, pág. 189 y ss. GIACCHINI, P., PASQUALI, L. y PECCHIA, B., *Evoluzione della normativa internazionale ed europea in materia de sicurezza del trasporto in mare*, STIMA, 2004, págs. 59 y ss.

[72] La Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993, estableció los siguientes objetivos: aplicación efectiva y uniforme de las normas internacionales, mejora de la formación, de las infraestructuras y de los procedimientos en materia de tráfico, intervenciones legislativas en materia de

1.4.-REACCIÓN ANTE LAS CATÁSTROFES. LOS ESFUERZOS DE LA COMISIÓN

A pesar de la voluntad comunitaria en el establecimiento de una política común de seguridad marítima, las catástrofes acaecidas en las costas europeas han dejado al descubierto las debilidades de un sector que no ha sido suficientemente desarrollado. La creación teórica de una política común no se materializó hasta que los accidentes de los buques *Erika* y *Prestige* movilizaron a la opinión pública, y obligaron a las instituciones comunitarias a adoptar medidas reales[74].

El 21 de marzo de 2000, la Comisión presentó una Comunicación sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo, ante el Parlamento y el Consejo[75], era la respuesta comunitaria ante el vertido de 10.000 toneladas de petróleo pesado[76], ocasionado por el buque *Erika,* cerca de las costas de la Bretaña francesa. La citada documentación se centraba en los riesgos vinculados al transporte de marítimo de petróleo y de otras sustancias peligrosas o contaminantes.

---

responsabilidad civil, armonización de criterios en cuanto al personal de salvamento en los buques de pasajeros, evaluación de los riesgos, protección del medio ambiente.

[73] SOBRINO HEREDIA, J., *op. cit*., "La acción de la Unión Europea...", pág. 87: Considera que la Resolución de 1993 "contiene las raíces de lo que está siendo, actualmente, la embrionaria Política comunitaria de seguridad marítima, pues buena parte de las medidas entonces propuestas son las que, más tarde, los reglamentos y directivas están intentando llevar a la práctica".

BOISSON, P., *Politiques et droit de la sécurité maritime*, Ed. Bureau Veritas, París, 1998.

[74] HÖFER, T., "Tanker Safety and Coastal Environment: Prestige, Erika, and what else?", *Environmental Science and Pollution Research*, vol. 10, núm. 1, 2003, págs. 1-5.

LE MORVAN, D., "Vers une stratégie européenne en matière de sécurité maritime: les leçons de l'Erika, *Espace et ressources maritimes*, núm. 13, 1999-2000, págs 21-31.

PULIDO BEGINES, J., "Las averías y los accidentes de la navegación marítima y aérea", OLIVENCIA, M., FERNÁNDEZ-NÓVOA, C., y JIMÉNEZ DE PARGA, R., (dirs.), JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G., (coord.), *Derecho de la Navegación. Tratado de Derecho Mercantil*, vol. 6º, Marcial Pons, Madrid, 2003, págs. 349 y 350.

PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SALUD PÚBLICA Y POLÍTICA DEL CONSUMIDOR, Ponente de opinión: Roseline Vachetta, *Opinión para la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas*, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)), pág.43: "El naufragio del Erika ocurrido el 12 de diciembre de 1999 fue una *catástrofe previsible*. Este petrolero tenía efectivamente todas las características de un buque de alto riesgo: construido con casco único en 1975, había cambiado 7 veces de nombre, había sido "controlado" por cuatro sociedades de clasificación diferentes; matriculado en Malta desde 1993, había navegado anteriormente bajo pabellón del Japón y Liberia". (Las cursivas no aparecen en el texto original).

[75] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de marzo de 2000, sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo [COM (2000) 142 final - no publicada en el Diario

La Comisión ponía de manifiesto las limitaciones de las disposiciones adoptadas por la OMI para imponer una regulación acorde con las necesidades del medio marino, así como la incapacidad de los Estados miembros para transponer y aplicar en sus ordenamientos las escasas normas comunitarias que ya habían sido adoptadas. Asimismo, desde la Comisión se hacía un claro llamamiento al sector industrial, y a la necesidad de adoptar un compromiso voluntario por su parte para la consecución de los objetivos propugnados.

En esta primera Comunicación se proponen tres frentes de actuación a corto plazo. El primero de ellos será "el refuerzo de los controles de los buques que frecuentan los puertos comunitarios"; la segunda propuesta era realizar un "control más estricto de las sociedades de clasificación a las cuales los Estados miembros delegan sus poderes de comprobación de la calidad de los buques". Y el tercer y último de los objetivos presentados era "generalizar la prohibición de los petroleros de casco único con un calendario similar al de los Estados Unidos (2005, 2015, 2020, según el arqueo)".

Una de los caracteres más destacados de la actuación de la Comisión es que se preveía la adopción de una verdadera política a largo plazo, lo que suponía el primer intento real de materializar las iniciativas sobre la instauración de una política común de seguridad marítima. El siguiente conjunto de medidas se presentaron en la Comunicación de la Comisión de 6 de diciembre de 2000, y entre ellas destacan tres grupos de propuestas: "medidas destinadas a mejorar la seguridad del tráfico marítimo y prevenir la contaminación por buques; la mejora de los regímenes vigentes de responsabilidad e indemnización de daños causados por la contaminación; y la creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima"[77].

Oficial]. Esta Comunicación es una expresión de la voluntad manifestada por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la Unión, sobre la necesidad de emprender una actuación comunitaria rigurosa en el sector del transporte marítimo de petróleo (Resoluciones del Parlamento Europeo de 20 de enero y de 2 de marzo de de 2000, y reunión del Consejo de Asuntos Generales de 24 de enero de 2000).

[76] Sobre el accidente del buque Erika y las primeras reacciones comunitarias al respecto, FERRARO, G., "Le azioni della UE per combattere l'inquinamento marino e il caso Erika", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 5, 2000, pág. 865 y ss.

CALDERÓN VEIGA, M., "Has an appropiate level of preparedness for response been established been established followin major oil spills in Europe? A comparative Case Study Analysis by Regions", *Technical lessons learnt from the Erika incident and other oil spills,* CEDRE, Brest, 13-16 marzo, 2002.

ZOTTA, G., *L' Italia e il Mediterraneo : risarcimento dei danni all' ambiente marino per inquinamento da idrocarburi*, Consolato generale d'Italia, Lugano, 1993.

[77] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de diciembre de 2000, sobre un conjunto de medidas comunitarias en materia de seguridad marítima a raíz del naufragio del petrolero Erika [COM (2000) 802 final - no publicada en el Diario Oficial].

Este segundo grupo de medidas preveía la instauración de disposiciones que iban más allá de las medidas vinculadas al transporte marítimo de mercancías peligrosas, principalmente de petróleo y sus derivados, que había determinado las previsiones del primer conjunto de propuestas. Estas propuestas se designaron con la denominación de paquetes Erika I y Erika II, y se materializaron en un conjunto de Directivas y Reglamentos que venían a suplir la deficiente regulación de la seguridad marítima[78].

Con anterioridad a que se produjera la completa implantación de las medidas comunitarias, se producía un nuevo accidente. El 19 de noviembre de 2002 el buque *Prestige* se iba a pique frente a las costas gallegas, en el norte de España. El buque transportaba una carga de 77.000 toneladas de fuelóleo pesado, la marea negra cubrió la costa norte de la Península Ibérica, afectando a tres países comunitarios: España, Portugal y Francia.

Unos días más tarde, el 3 de diciembre de 2002, la Comisión presentaba una Comunicación sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el naufragio del petrolero *Prestige*[79]. La Comisión afirma con claridad que la Unión Europea continúa siendo vulnerable a este tipo de catástrofes, y recuerda la lentitud con las que se ha procedido a adoptar y llevar a la práctica las medidas de los paquetes Erika I y II[80].

---

[78] AMMIRATI, D., ASSINI, N. y VIGIAK, V., *Danni Ambientali e loro Risarcimento,* STIMA, Livorno, 2004, pág. 67.

BAENA BAENA, P., "La política comunitaria de los transportes marítimos", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XXI, 2004, págs. 627-644.

CAMARDA, G., "Misure preventive e di soccorso in tema d'inquinamento del mare e sicurezza della navigazione", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 6, 2003, pág. 1094 y 1095.

DE RUITER, W., "Preventing ERIKA 2: Partnership between regulators and industry?", *Mare Forum 2000: The Shipping Risk Management Forum. Quality Management versus Risk Finance in Shipping*, Atenas (Grecia), 25-26 SeptIembre, 2000.

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., "La mise en oeuvre de la politique de la communauté en matière de sécurité maritime", *Espace et ressources maritimes*, núm. 13, 1999-2000.

El 30 de octubre de 2000 se produjo una nueva catástrofe marítima en las aguas europeas, el carguero italiano *Ievoli Sun* se hundió a unas 10 millas al norte de la isla de Aurigny (Reino Unido), cuando estaba siendo remolcado a un puerto del noroeste de Francia. El buque transportaba 6000 toneladas de productos químicos de alta toxicidad. El *Ievoli Sun* pidió auxilio a las autoridades francesas tras sufrir vías de agua en la proa y popa, cuando navegaba cerca de la isla de Batz en medio de un temporal. El navío ya había comenzado a ser remolcado y las autoridades estaban analizando su traslado a los puertos mejor equipados a tal efecto; sin embargo, las condiciones meteorológicas y las propias deficiencias del carguero, lo hicieron ir a la deriva, y finalmente hundirse. Las autoridades francesas y la opinión pública se hicieron eco de este nuevo accidente, sin embargo las medidas de actuación se pospusieron, en buena medida, hasta el accidente del *Prestige*. CEDRE, "Naufrage du Ievoli Sun", *Bulletin d'information du Cedre*, núm. 14, 2000**;** CEDRE, "Ievoli Sun: comportement des produits et contaminations d'espèces marines", *Bulletin d'information du Cedre*, núm. 15, 2001. (http://www.cedre.fr).

[79] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el naufragio del petrolero *Prestige* [COM (2002) 681 final – No publicada en el Diario Oficial].

Como ha señalado MARTÍN OSANTE, si se hubiera adoptado el calendario para el control sobre los petroleros de más antigüedad y que no dispusieran de doble casco, que propuso originariamente la Comisión el 21 de marzo de 2000, el buque *Prestige*, no podría haber accedido a un puerto o terminal

La Comisión presenta una nueva batería de medidas para minimizar los riesgos de nuevos accidentes. En primer lugar solicita la aplicación acelerada de las medidas de los paquetes Erika I y II, a la vez que se proponen una serie de instrucciones a los Estados miembros para que refuercen los sistemas de inspección y de protección a las víctimas, tras las deficiencias que puso de manifiesto la catástrofe del *Prestige.*

La segunda parte de la Comunicación se centra en la presentación de una serie de medidas complementarias de diferente naturaleza que aspiran a establecer un régimen global de seguridad marítima. La Comisión pone de manifiesto la necesidad de elaborar disposiciones cuyo ámbito de actuación no se encuentre reducido a los factores vinculados a los accidentes de los dos petroleros, sino que persigue un contexto más amplio de actuación. Muestra de esta nueva perspectiva global, es la propuesta de medidas de actuación a nivel internacional, a través de la OMI, y las previsiones para llevar a cabo negociaciones con las compañías petrolíferas.

De esta forma se inicia una nueva etapa en la regulación comunitaria, ya que se acepta la concepción amplia de la seguridad marítima, como una realidad vinculada al medio marino en su conjunto. En este sentido la Comisión ya se pronunciaba sobre la necesidad de atender al medio ambiente, la salud, la investigación, la pesca y el desarrollo regional, como factores a tener presente en una regulación completa de la seguridad marítima, y determinantes para la prevención y la reducción de los daños ocasionados por los accidentes.

---

no costero de la Unión Europea, ya que tenía una antigüedad de 26 años y no se encontraba adaptado a las normas en materia de doble casco; al igual que tampoco podría haber accedido a los puertos estadounidenses como consecuencia del programa de eliminación de buques monocascos desarrollado por la Oil Pollution Act (Ley de contaminación por hidrocarburos), de 18 de agosto de 1990. En este mismo sentido ya se había pronunciado la Sra. Loyola de Palacio, vicepresidenta de la Dirección General de Transportes y Energía, en la sesión plenaria del Parlamento Europeo del de 21 de noviembre de 2002, al recordar las restrictivas propuestas de la Comisión, que hubieran evitado las desastrosas consecuencias del accidente. MARTÍN OSANTE, J., "Aspectos jurídicos de la amenaza de desplazamiento de los petroleros de casco único de EEUU a Europa", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo II, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 1216 y ss.

BELLAYER-ROILLE, A., "Les réactions juridiques de la CE, suite au naufrage du Prestige : étude d'une politique ambitieuse de sécurité maritime", *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, Vol. XXI, 2003, Universidad de Nantes, págs. 133–184.

[80] La pasividad de buena parte de los Estados miembros se mantuvo a pesar de las recomendaciones de la Comisión y de la propia repercusión del hundimiento del *Prestige.* Como muestra cabe señalar que los Estados miembros disponían como fecha límite hasta el 22 de julio 2003, para aplicar las normas del paquete legislativo Erika I, adoptando las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias. Sólo respetaron los plazos prescritos Alemania, Dinamarca, España, Francia y el Reino Unido, aún cuando dichas disposiciones se corresponden con las propuestas que debían de ser adoptadas a corto plazo.

La Comunicación de la Comisión resulta determinante por cuanto refleja una nueva definición de seguridad marítima en el entorno comunitario, alejada de localismos vinculados a referencias geográficas o a disposiciones puramente relacionadas con el transporte marítimo. La Unión Europea asume la naturaleza del medio marino como una realidad que escapa de sus fronteras, y las disposiciones sobre seguridad marítima, como un conjunto de normas que aspiran a regular las injerencias que sufra, y establecer unos criterios mínimos de protección de sus recursos.

La aplicación de los paquetes Erika I y II, fue consecuencia de una nueva catástrofe, y su adopción se vio "favorecida" por el desastre biológico, social y económico que asoló de nuevo las costas europeas; de nuevo, las disposiciones comunitarias eran deudoras de un accidente de proporciones catastróficas. Sin embargo, es evidente que la propia evolución de los pronunciamientos de la Comisión, ponen de manifiesto que la Unión Europea ha aceptado finalmente su responsabilidad en el ámbito de la seguridad marítima. A pesar de las reticencias estatales y de los obstáculos que se derivan del elemento internacional de esta materia[81], las instituciones comunitarias se encuentran en una posición privilegiada para la adopción de medidas reales que configuren una política común, con las importantes consecuencias que ello ocasionaría sobre la configuración mundial de la seguridad marítima[82].

[81] La Comisión de las Comunidades Europeas, en su Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho Comunitario correspondiente al año 2005, afirma que en el ámbito de la seguridad marítima "la Comisión continuó, en particular, persiguiendo a los Estados miembros que no respetan la legislación comunitaria sobre el control del puerto por el Estado y sobre la mejora de la disponibilidad y la utilización de las instalaciones de recepción portuaria para residuos de explotación de los buques y residuos de carga". COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Vigésimo tercer Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho Comunitario,* COM (2006) 416 final, Bruselas, 24 de julio de 2006, pág. 10.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "La participación de las organizaciones públicas implicadas en el proceso decisorio comunitario: Administraciones nacionales, regionales y locales", en AA. VV., *El proceso decisorio comunitario. Negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea*, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 1995, págs. 11-26.

[82] Como ha puesto de manifiesto SCHIANO DI PEPE, L., en su artículo "Competenze comunitarie e reati ambientali: il caso dell'inquinamento provocati da navi", *Il Diritto dell'Unione Europea*, núm. 4, 2006, pág. 770-771, en el ámbito de la seguridad marítima, la Unión Europea ha sufrido una transición, desde una fase de mera ausencia de regulación, hacia una fase de acción positiva, en la que se pretende elaborar una auténtica política en base a los valores propios de la Comunidad; ante esta situación, y como consecuencia de la propia existencia de numerosos acuerdos de carácter internacional, es imprescindible mantener un adecuado nivel de coordinación entre el derecho comunitario, las disposiciones de origen internacional, y los propios sistemas jurídicos nacionales.

TREVES, T., "The European Community and the Law of the Sea Convention: New Developments", en CANIZZARO, E., (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, La Haya, 2002, pág. 279.

2.-ESTRUCTURA ORGÁNICA COMUNITARIA

2.1.-COMITÉ DE SEGURIDAD MARÍTIMA Y PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN POR LOS BUQUES

2.2.1.-NATURALEZA Y COMPETENCIAS

La primera referencia institucional que la Unión Europea creó en el ámbito de la seguridad marítima fue un conjunto de Comités que debían asesorar a la Comisión[1]; por lo que pueden considerarse como el antecedente más inmediato de la Agencia para la Seguridad Marítima. El Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) tiene su origen en la Resolución de 8 de junio de 1993, sobre una política de seguridad marítima, mediante la que el Consejo aprobó la creación de este Comité, e instó a la Comisión a presentar una propuesta al respecto.

[1] FUENTETAJA PASTOR, J., "La estructura administrativa europea", *University of Leeds, Jean Monet European Centre of Excellence, Online Paper*, (http://www.leeds.ac.uk/jmce) "El recurso a este tipo de Comités –caracterizados por estar instituidos por el Legislador, integrados por los representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión- se remonta a la década de los años sesenta en el ámbito de la Política Agrícola Común. En un primer momento constituyeron soluciones pragmáticas a la imposibilidad práctica del Consejo de ejercer tales funciones ejecutivas. Dicha práctica –y la delegación, que suponía el reparto de funciones ejecutivas entre Consejo y Comisión- fue bendecida posteriormente por la jurisprudencia. La consagración final tuvo lugar con el Acta Única europea de 1986, cuya nueva redacción al art. 145 (nuevo 202) del TCE significaba que la Comisión se beneficiaría de un poder de ejecución general, pero, primero, de naturaleza delegada (pues es el Consejo quien se lo atribuye en cada caso); segundo, de carácter residual, en la medida en que el Consejo, al aprobar la legislación derivada, no agota él mismo los aspectos de desarrollo normativo; y tercero, de carácter subordinado, por cuanto el Consejo puede someter el ejercicio de ese poder de ejecución a "condiciones" establecidas conforme a previos "principios y normas" (es decir, las Decisiones sobre Comitología)".

Finalmente, tras casi veinte años, y mediante el Reglamento 2099/2002[2], se procede a la creación de este Comité, que reemplazó los cinco comités existentes en materia de seguridad marítima, prevención de la contaminación por los buques y protección de las condiciones de vida y trabajo a bordo de los buques, garantizando de esta forma la necesaria coherencia en la aplicación de las disposiciones comunitarias.

La red de Comités que asesora a la Comisión, alrededor de 700 comités, configuran la comitología, un proceso de asesoramiento a la Comisión en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, que se lleva a cabo por parte de funcionarios y especialistas nombrados por los distintos Estados miembros. El Comité de Seguridad Marítima forma parte de este entramado organizativo que permite a la Comisión conocer las tendencias estatales en la materia de estudio[3].

El Comité se configura como un instrumento para el debate entre la Comisión y las distintas Administraciones nacionales, con el fin de conseguir el mayor consenso posible por parte de los Estados miembros, para así proceder a una implantación efectiva de las disposiciones comunitarias. En este sentido, le corresponde al Comité COSS asistir a la Comisión en todas las cuestiones de seguridad marítima y de prevención o reducción de la contaminación en el ámbito de las actividades marítimas.

DESAI, U.,"Institutions and Environmental Policy in Developed Countries", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002, págs.1-27.

JENISCH, U., "EU Maritime Transport – Policy, Legislation and Administration", *WMU Journal,* vol. 3, 2004, págs. 67-83.

[2] El Reglamento 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques, (DO L 324 de 29 de noviembre de 2002). Este disposición fue modificada mediante el Reglamento 415/2004 de la Comisión, de 5 de marzo de 2004 (DO L 68 de 6 de marzo de 2004), que facilitó la adaptación del Comité COSS a las nuevas Directivas sobre seguridad marítima que se habían elaborado desde la creación del Comité.

MARTÍN OSANTE, J., "Prevención de los accidentes marítimos en la Unión Europea", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 688/2005, Editorial Aranzadi, Navarra, 2005, (referencia Aranzadi westlaw BIB 2005\2118).

[3] MORATA, F., "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de Octubre, 2002, (http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf).

CRUM, B., "Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?", *European Law Journal,* vol. 11, núm. 4, julio de 2005, págs. 452-467.

STEINBERG, P., "Agencies, Co-Regulation and *Comitology* - and what about politics? a critical appraisal of the Commission's White Paper on Governance", *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 6/01, 2001, (http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012901.html).

El Comité COSS se encuadra en la categoría de Comité de reglamentación[4], por tanto se encuentra formado por representantes de los distintos Estados miembros, y presidido por el representante de la Comisión. El Comité debe pronunciarse sobre el desarrollo de un determinado acto de base, propuesto por la Comisión. Si el dictamen del Comité es favorable, la Comisión adoptará las medidas propuestas; pero si el Comité no se pronuncia o lo hace de forma contraria a la Comisión, se inicia un nuevo trámite en el que la Comisión debe presentar al Consejo una propuesta relativa a las medidas que vayan a adoptarse e informar al Parlamento Europeo[5].

La Comisión no puede adoptar el acto de ejecución propuesto hasta que no se pronuncie el Consejo o transcurra el plazo preestablecido, supletoriamente 3 meses. Si el Consejo también se manifiesta contrario a la propuesta, la Comisión podrá presentar una propuesta modificada, volver a presentar su nueva propuesta, o bien presentar una propuesta legislativa basada en el Tratado[6].

---

[4] El art. 3 del Reglamento de constitución del Comité COSS, remite a los arts. 5, 7 y 8 de la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (1999/468/CE) [DO L 184 de 17 de julio de 1999, pág. 23. Modificada por la Decisión 2006/512/CE (DO L 200 de 22 de julio de 2006, pág. 11)]. La versión consolidada de esta norma ha aparecido publicada en el DO C 255 de 21 de octubre de 2006, págs. 4-8.

También existen comités consultivos y comités de gestión. La distinción entre las distintas categorías de comités proviene de la vinculación de la Comisión a los informes que emiten De esta forma la Comisión sólo se encuentra obligada a "tener en cuenta" el informe emitido por un comité consultivo; mientras que ante un informe desfavorable de un comité de gestión, la Comisión debe comunicar las medidas que propuso al Consejo, que puede tomar una decisión diferente a la suya.

[5] RADAELLI, C., "Come si formano le politiche pubbliche europee", *Quadrimestrale di analisi dei meccanismi e delle istituzioni sociali, politiche ed economiche*, núm. 2, agosto de 1998, págs. 203-230.

[6] Declaración del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la de Decisión del Consejo de 17 de julio de 2006 que modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (2006/512/CE), publicada en el DO C 255, 21 de octubre de 2006.

La reforma de 2006, incluyó en la Decisión de 1999 el "procedimiento de reglamentación con control", un nuevo procedimiento que permite al legislador ejercer un control sobre la adopción de las medidas "cuasilegislativas" de ejecución, de un acto adoptado en codecisión. Este nuevo procedimiento se aplicará, a las medidas cuasilegislativas previstas en actos que se adopten según el procedimiento de codecisión, incluidas las previstas en los actos que se adoptarán en el futuro en el ámbito de los servicios financieros. En cambio, para que sea aplicable a los actos adoptados en codecisión ya vigentes, estos últimos deberán adaptarse de acuerdo con los procedimientos aplicables, con el fin de sustituir el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE por el procedimiento de reglamentación con control, cuando se trate de medidas que dependan de su ámbito de aplicación. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión presentaron una relación de actos para los que consideraron urgente su adaptación, y ente ellos no se encontraba ninguna referencia a ámbitos vinculados a la seguridad marítima.

WEILER, J. y KOCJAN, M., "European Community System: Comitology", *NYU School of Law, Jean Monet European Centre of Excellence,* 2003, (http://www.jeanmonnetprogram.org/).

Como consecuencia de la naturaleza de la seguridad marítima, buena parte de la legislación comunitaria en materia de medio marino es fruto de los instrumentos internacionales, que se encuentran en continua evolución, por lo que era necesario dar una respuesta conforme a las necesidades de cambio a las que se enfrenta este sector. Para acelerar y facilitar la incorporación directa de las novedades normativas internacionales al ordenamiento comunitario[7], se ha establecido un procedimiento en el que participan la Comisión y el Comité COSS.

Esta constante actualización de la legislación internacional lleva aparejado un riesgo de incompatibilidad entre las enmiendas de los instrumentos internacionales y la propia legislación comunitaria, como consecuencia de entrar en contradicción con alguna norma comunitaria, o bien suponer una disminución en la protección de la seguridad marítima. Con la finalidad de impedir este conflicto, se establece un procedimiento de control de conformidad, que impedirá la aplicación de cualquier enmienda que implique una incompatibilidad con la legislación comunitaria, o la disminución del nivel comunitario de seguridad marítima. Este procedimiento paralizará la aplicación de la enmienda por parte de los Estados miembros, mientras la Comisión y el Comité COSS elaboren una propuesta de exclusión de la misma[8].

2.2.2.-VALORACIÓN DEL COMITÉ EN LA ESTRUCTURA COMUNITARIA PARA LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Desde la creación de la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, el Comité para la Seguridad Marítima es una vía para que los Estados miembros defiendan sus propios intereses nacionales, e incidan en las líneas de actuación de la Comisión. Los Estados han neutralizado las actuaciones de la Comisión, y el Comité es el instrumento necesario para llevarla a cabo.

[7] MARTORANO, A., *Il ruolo degli Enti Locali in materia di sicurezza della navigazione. Esperienze innovative e buone prassi in ambito Europeo e Mediterraneo,* STIMA, Livorno, 2004, pág. 49.

[8] El ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, se lleva a cabo a través de los procedimientos establecidos en la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, en cuyo art. 5 se regula el procedimiento de reglamentación, que establece la necesaria asistencia entre la Comisión y el Comité correspondiente (DO L 184, de 17 de julio de 1999).

Por tanto en el ámbito de la seguridad marítima nos encontramos con dos órganos comunitarios; el Comité, dirigido por la voluntad de los Estados miembros, y los intereses imperantes en cada uno de ellos y, por tanto, carente de cualquier signo de independencia y liderado por los designios políticos de cada Estado y sus acuerdos con el resto de países miembros. Y, de otro lado, la Agencia, un órgano eminentemente científico-técnico y al que se presume un importante componente de neutralidad e independencia.

La estructura comunitaria permite dar cabida a las dimensiones opuestas de una misma realidad; las perspectivas científica y política sobre la seguridad marítima son, en principio, contradictorias pero están abocadas al diálogo. El científico dirige su labor hacia el descubrimiento de los riesgos que existen en el medio marino, y establece como fin último la consecución de medidas que minimicen el citado riesgo; al menos inicialmente, el científico no analiza los factores indirectos que se pueden ver afectados por sus propuestas, y en numerosas ocasiones obvia la posibilidad de efectiva materialización de la misma. El político se encuentra vinculado por su electorado, y aspira a reducir las repercusiones negativas que deben ser asumidas por sus potenciales votantes; por lo que analiza la repercusión económica sobre su industria naviera, la inversión pública que supone la adopción de cualquier medida, o el impacto sobre la opinión pública[9].

El resto de instituciones comunitarias, principalmente representadas a través de la Comisión, están obligadas a equilibrar la balanza de las propuestas de la Agencia y el Comité. La primera etapa en la elaboración de una política comunitaria sobre seguridad marítima ha estado dominada por los intereses estatales, aún con anterioridad a la puesta en funcionamiento del propio Comité. En los últimos años, la Comisión ha impulsado la redacción de medidas que no han sido implantadas en buena parte de los Estados miembros, pero que resultan determinantes para la consecución de un nivel adecuado de seguridad en el entorno marino.

[9] BUONANNO, L., "Politics versus Science: Apportioning Competency in the European Food Safety Authority and the European Commission", *European Food Safety Regulation: The Challenge of Multi-level Governance Workshop*, organizado por ANSELL, C., y VOGEL, D., Universidad de California, Berkeley, 2003.

BUONANNO, L., ZABLOTNEY, S., y KEEFER, R., "Politics versus Science in the Making of a New Regulatory Regime for Food in Europe", *European Integration online Papers,* vol. 5, núm. 12, 2001, (http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-012a.htm).

Por tanto, cuál deba ser el límite de influencia del Comité COSS, resulta un dato determinante para impedir que los Estados ralenticen la adopción de planes indispensables. La Agencia debe aportar un viso de independencia frente a la voluntad de los Estados, y la Comisión debe imponer la adopción de decisiones que favorezcan la seguridad marítima comunitaria, como bien que debe prevalecer frente a las divergencias estatales[10]. Hasta que los Estados miembros no asimilen la necesidad de instaurar un nivel adecuado de seguridad en el entorno marino, e identifiquen la seguridad marítima como un interés nacional, como respuesta a las necesidades del medio marino y de su propia industria marítima, el Comité COSS continuará configurándose como una vía de obstáculo a la actuación de la Comisión.

La idea primigenia que auspició la creación de los Comités de apoyo a la Comisión, fue la presión por incorporar criterios democráticos y transparentes en el proceso de decisión de la Comisión[11]. Sin embargo, la comitología suele definirse como un proceso en el que se aprecia la ausencia de criterios democráticos, de transparencia y de representatividad[12]. Por tanto, la ineficacia de la actuación de los Comités se ha traducido en la creación de Agencias independientes; en este sentido es necesario afirmar que la comitología ha fracasado como un medio de incluir los criterios nacionales en la política de la Unión[13].

[10] DEMMKE, C., "The Secret life of Comitology or the role of public officials in EC Environmental Policy", *EIPASCOPE*, núm. 3, 1998. Este autor considera que no existen alternativas reales al comitología, ya que ni la delegación de mayores poderes a las Agencias, ni la regulación de un procedimiento legislativo más detallado, que se tradujera en la asunción de más competencias por parte del Consejo y el Parlamento, son alternativas viables. DEMMKE propone simplificar los procedimientos vinculados a los Comités, y favorecer la transparencia, con el fin de implicar al ciudadano en su labor.

[11] WESSELS, W., "Comitology: Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU System", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 2, 1998, págs. 209–34.

[12] MEDINA ORTEGA, M., *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts*, Parlamento Europeo, 1997, (http://www.europarl.europa.eu). En este informe se pone de manifiesto que el sistema de comités fue uno de los responsables de la crisis ocasionada por la encefalopatía bovina espongiforme (mal de las "vacas locas"). Se define el sistema de comitología como un sistema complejo, y caracterizado por la ausencia de transparencia, lo que dificulta la depuración de responsabilidades en su ámbito. Asimismo, considera que la labor de los comités es opaca, compleja y antidemocrática, y parece ser ajena a cualquier tipo de supervisión, lo que permite que los intereses nacionales e industriales se infiltren en el procedimiento de toma de decisión de la comunidad.

KRAPOHL, S. y ZUREK, K., "The Perils of Committee Governance: Intergovernmental Bargaining during the BSE Scandal in the European Union", *European Integration Online Papers,* vol. 10, núm. 2, 2006, (http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_002a).

[13] JOERGES, C., "Deliberative Political Processes Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making", *Journal of Common Market Studies*, Volume 44. Number 4, 2006, págs. 779–802. Considera que las predicciones en cuanto al futuro político de la comitología son arriesgadas, ya que los planteamientos originarios que crearon este proceso se han diluido, y nuevos planteamientos alternativos se imponen.

La creación del Comité COSS aspiraba, al igual que todo el proceso de la comitología, a instaurar las bases para la asunción de objetivos supranacionales[14]; sin embargo, los representantes estatales de los Comités pugnan por imponer sus criterios nacionales. Por tanto, la voluntad de los Estados termina por imponerse, frente a la inexistencia de una unión interestatal para el desarrollo de una política común sobre seguridad marítima. La cooperación supranacional que debiera guiar la actuación del Comité queda limitada, en buena parte de los supuestos, a los acuerdos puntuales para la defensa de intereses comunes por un grupo de Estados[15].

En el ámbito de la seguridad marítima, las situaciones de crisis despertaron a la Comisión, e impusieron la elaboración de una política institucional en la que se apostó, prácticamente desde su inicio, por el esquema Comité-Agencia. El Comité COSS se configura como un instrumento para la armonización de criterios, mediante la unificación de los distintos comités que existían con anterioridad; la Agencia fue una de las propuestas emblemáticas de la Comisión para el desarrollo de la seguridad marítima.

Asimismo, ante estas situaciones de crisis de gran repercusión ciudadana como los accidentes de los buques *Erika* y *Prestige*, y tomando como referencia los principios de democracia, eficiencia y transparencia que inspiraron la creación del Comité COSS, cabe hacer una reflexión sobre la imperatividad de acercar la labor del Comité a los ciudadanos. La opinión pública debe tener conocimiento de cuáles son los Estados que se oponen a la adopción de las políticas de desarrollo propuestas por la Comisión, y la argumentación esgrimida por los representantes estatales.

Desde la Unión Europea se puso en funcionamiento el Registro de Comitología, un instrumento de la Comisión Europea que permite el acceso público al registro de información sobre documentos relacionados con el trabajo de los comités de comitología, y que toma como referencia los documentos que la Comisión envía al Parlamento Europeo[16]. Sin embargo, la información que pueden consultar los ciudadanos todavía es insuficiente y muy limitada, una muestra más de la falta de transparencia de este proceso. El ciudadano no se encuentra implicado en los procedimientos de la comitología y, a efectos prácticos, la creación de una Agencia para la Seguridad Marítima, con su sede material en Lisboa, ha permitido a la opinión pública acercarse realmente al entramado institucional comunitario en esta materia. El desconocimiento del ciudadano no ya de la labor, sino de la propia existencia del Comité COSS, denota la ausencia de interés estatal y comunitario por implicarlo en el procedimiento legislativo.

---

[14] JOERGES, C., y SÉLLER, J., "Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 4, diciemrbe de 1997, págs. 609-625.

[15] JOERGES, C., y NEYER, J., "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology", *European Law Journal*, vol. 3, núm. 3, septiembre de 1997, págs. 273-299.

KRAPOHL, S., "Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs", *European Law Journal*, vol. 10, núm. 5, septiembre de 2004, págs. 495-648.

[16] El Parlamento Europeo y la Comisión celebraron un acuerdo bilateral relativo a las modalidades de aplicación de la Decisión 1999/468/CE del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se

La proliferación de Comités en el ámbito de la seguridad marítima contradice la voluntad del legislador comunitario de unificar criterios al amparo del Comité COSS. La Dirección General de Transportes y Energía también alberga otros comités que ayudan a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución; así nos encontramos con el Comité de adaptación de la legislación relativa a las mejoras de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, y el Comité Marco Polo. Fuera del ámbito de supervisión de la Dirección General de Transportes, y dependiendo de la Dirección General de Medio Ambiente, también se encuentra el Comité sobre Contaminación Marina.

La concepción del Comité COSS como un medio para la deliberación y la interacción[17] entre los distintos Estados y la Comisión, así como un órgano armonizador de la pluralidad de comités que existían con anterioridad, no han obtenido los frutos esperados. Sin embargo, y a pesar de cuestionar la efectividad actual de este Comité, sus fines son positivos para la seguridad marítima, y por tanto, su mantenimiento en la estructura comunitaria ha representado un avance para la dotación de medios institucionales, personales y materiales al servicio del entorno marítimo; a pesar de sus deficiencias, la misma presencia de representantes estatales en este órgano, y su participación en el desarrollo de la política marítima comunitaria merece una valoración positiva.

establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 256 de 10.10.2000, p. 19) y los correspondientes documentos administrativos SEC(2002) 179 y SEC(2002) 328. Desde la elaboración de este acuerdo, se envían cuatro tipos de documentos al Parlamento Europeo: orden del día de reuniones de comités de comitología, proyectos de medidas de ejecución (por ejemplo proyectos de actos jurídicos que debe adoptar la Comisión, listas de proyectos que debe aprobar la Comisión), informes resumidos de reuniones, y resúmenes de resultados de votaciones y listas de autoridades de los Estados miembros presentes en una reunión de comités. También se pueden enviar otros tipos de documentos al PE (por ejemplo: documentos de trabajo, estudios, contribuciones de un Estado miembro, etc.). Una de las limitaciones más importantes de este registro es que sólo cubre el período que comienza el 1 de enero de 2003, aunque el PE recibe documentos de comitología desde la entrada en vigor (julio de 1999) de la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

[17] SCHARPF, F., "Verso una teoria della multi-level governance in Europa", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, núm. 1, 2002, págs. 11-42.

2.2.-LA AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA

2.2.1.-LA AGENCIA COMO INSTRUMENTO COMUNITARIO PARA LA MEJORA DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA. SU ORIGEN Y SIGNIFICADO

La Agencia Europea de Seguridad Marítima, se creó en el año 2002[18], y fue una de las medidas previstas en el conjunto de propuestas del paquete Erika II y, por tanto, heredera de la catástrofe del buque *Erika*[19]. En el año 2004[20], las competencias de la Agencia sufrieron una importante modificación con la incorporación entre sus objetivos de la lucha contra la contaminación por los buques y la protección marina, fruto de la actividad de la OMI y de las propias instituciones comunitarias en este ámbito, y de la necesidad de que la Agencia brinde el adecuado apoyo técnico a los Estados en estas cuestiones[21]. Algunas de las modificaciones introducidas en el año 2004 son herederas de la preocupación internacional y comunitaria por la seguridad ante la realización de actos ilícitos[22].

---

[18] La Agencia Europea de Seguridad Marítima tuvo su origen en el Reglamento 1406/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, publicado en el DO L 208, de 5 de agosto de 2002. Entre las principales modificaciones introducidas en esta norma, se encuentra el Reglamento 1644/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que supuso la incorporación de novedades sobre el régimen financiero aplicable a la Agencia y las novedades comunitarias en materia de acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Las novedades financieras fueron consecuencia del Reglamento nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades financieras. Los principios generales y los límites que regulan el ejercicio del derecho de acceso a los documentos, fueron establecidos por el Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Sobre la Agencia y su labor, www.emsa.europa.es.

[19] La creación de Agencias comunitarias especializadas se ha encontrado vinculada a graves crisis, cabe recordar la creación de la Autoridad Europea de la Seguridad Alimentaria, que tuvo su origen en la crisis de las "vacas locas" (encefalopatía espongiforme).

[20] Reglamento 724/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 (DO L 129, de 29 de abril de 2004).

[21] El Reglamento 725/2002, hunde sus raíces, principalmente, en las enmiendas adoptadas en la Conferencia Diplomática de la OMI de 12 de diciembre de 2002, el Reglamento (CE) nº 725/2004 de 31 de marzo de 2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias y la Directiva 2003/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003 relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas.

[22] MARINO, A., "L'Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze" *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente,* vol. III, 2005. Este autor considera que las

La Agencia fue instituida en el marco del Tratado CE, y nace con la finalidad de otorgar coherencia y soporte técnico y científico, a los Estados y a la propia Comisión, en materia de seguridad marítima, protección marítima, prevención y lucha contra la contaminación causada por buques en la Comunidad[23]. Por tanto, y tal y como ha establecido la Comisión, la Agencia Europea de Seguridad Marítima "se encarga principalmente de proporcionar asistencia mediante informes de inspección, destinados a permitir que la Comisión cumpla su misión de "guardiana" del respeto del Derecho comunitario"[24]

La elección de esta figura, una Agencia europea, para la gestión de la política comunitaria en materia de seguridad marítima, responde a la probada eficacia que estos organismos han demostrado en el ámbito comunitario, gracias a su inherente potencial integrador y a su capacidad para aunar a las distintas administraciones nacionales[25]. Las Agencias presentan un modelo alternativo de gobierno que se basa en tres premisas fundamentales: reducción de gastos, mayor grado de confianza y grandes expectativas de calidad[26].

---

instituciones comunitarias tendrían que haber creado una estructura con competencias específicas en el ámbito de la *security*, o bien incorporar nuevos competencias en este sentido a la propia Agencia Europea de Seguridad Marítima, como respuesta de la Unión Europea a las nuevas medidas de control y protección que se adoptaron como consecuencia del 11-S. En este sentido, MARINO considera que la Agencia tiene la suficiente capacidad y profesionalidad necesarias para hacer frente a las medidas necesarias para la salvaguardia de los intereses comuntarios ante actos de naturaleza ilícita.

[23] Art. 1, apartados 1 y 2, modificados por el Reglamento 724/2004.

[24] Comunicación de la Comisión sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas, de 11 de diciembre de 2002, COM (2002) 718 final, pág. 5.

[25] Sobre el fenómeno organizativo y político que han supuesto las Agencias en el ámbito comunitario, KREHER, A., "Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 2, 1997, págs. 225-45.

DEHOUSSE, R., "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 2, 1997, págs. 246-261.

POLLACK, M., "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community", *International Organization*, vol. 51, núm. 1, enero de 2007, págs. 99-134.

[26] POLLITT, C., BATHGATE, K., CAULFIELD, J., SMULLEN, A. y TALBOT, C., "Agency fever? Analysis of an international policy fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, 2001, págs. 276 y 277.

CHITI, E., "Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies", *European Law Journal*, vol. 10, núm. 4, Julio, 2004, pág. 437. Este autor considera que la reestructuración de la regulación comunitaria a través de las Agencias Europeas ilustra el progresivo desarrollo de un nuevo modelo para el ejercicio de las funciones comunitarias. CHITI estima que nos encontramos ante un modelo de integración descentralizada, definido por un conjunto de caracteres procesales y de organización propios.

VÍRGALA FORURÍA, E., "Agencias (y Agencias reguladoras) en la Comunidad Europea", *Revista de derecho constitucional europeo,* Año 3, núm. 5, Enero-Junio de 2006, (http://www.ugr.es/~redce/). Este autor considera que las razones que se pueden aducir para la creación de Agencias independientes pueden sintetizarse en las siguientes: la especialización técnica, la eficacia, la protección de los intereses generales, la capacidad de proporcionar a la regulación de los mercados una estabilidad y continuidad mayor, garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a través de un procedimiento contradictorio, el alejamiento de la mayoría política dominante en cada momento. En el

En primer lugar, la creación de una Agencia supone una alternativa más económica que el resto de los modelos de organización existentes, sin que ello redunde en una disminución de la calidad de los servicios que presta y de la profesionalidad de su personal. De ahí que las Agencias respondan a la finalidad de conseguir más con menos inversión. Por otro lado, ante la devaluación que han sufrido las instituciones gubernamentales, las Agencias representan un modelo de confianza para el ciudadano; y si bien las instituciones comunitarias no han sido víctimas de un desgaste tan acuciante como los organismos públicos de cada Estado miembro, las Agencias comunitarias continúan disfrutando de un status vinculado a las buenas prácticas, y que las sitúan por delante de otras figuras del organigrama comunitario[27].

Mediante la creación de la Agencia Europea se logra disgregar la seguridad marítima del resto de actuaciones comunitarias, ello conlleva la vinculación a este organismo de un grupo de expertos en esta materia, y de un alto grado de especialización. Asimismo, el nacimiento de la Agencia supone un impulso real a los objetivos comunitarios sobre seguridad marítima; la clara determinación de sus fines favorecerá la aplicación real y efectiva de las propuestas de la Comisión en este ámbito. Sin embargo, las Agencias también deben enfrentarse a importantes obstáculos como la limitación de su esfera de competencia, o el déficit de democracia existente en su seno, y el riesgo de no alcanzar las metas de eficacia a las que se aspira desde su constitución[28].

ámbito del Derecho comunitario, VÍRGALA FORURÍA considera que existen una serie de ventajas específicas, ya que las Agencias independientes se constituyen como una vía alternativa ante la inadecuación de las instituciones previstas en los Tratados, refuerzan la credibilidad en las instituciones europeas, aumentan la transparencia, y la interpretación y ejecución uniformes del Derecho comunitario.

MAJONE, G., "The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union", *Journal of the European Institute of Public Administration*, vol. 3, 1997 (http://aei.pitt.edu/786/01/scop97_3_2.pdf).

[27] El régimen de las Agencias europeas no es uniforme, por lo que existen importantes diferencias en los aspectos procedimentales y jurisdiccionales, para conocer el régimen de cada órgano es necesario acudir a su reglamentación específica. Sobre este respecto consultar GRECO, G., "Le agenzie comunitarie aspetti procedimentali e giurisprudenziali della tutela degli interessati", *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario,* 1997, págs. 27 y ss.

[28] En este sentido, WILLIAMS, G., "Agencies: institutionalising responsible European governance?", *European Consortium for Political Research Workshop*, Edimburgo, 2003. Este autor considera que las Agencias sufren el riesgo de convertirse en monomaníacas irresponsables o esquizofrénicas ineficaces. Puede ser que demuestren ser agentes irresponsables, debido a la misma estrechez de los términos en que se realiza la remisión de competencias, y que tiene su razón de ser, en la necesidad de reconciliar su potencial, con la necesaria carga de responsabilidad. O bien, pueden mostrarse como agentes ineficaces, como consecuencia de la imprecisión de los términos en que se ha realizado la remisión de competencias. WILLIAMS también considera entre las debilidades de las Agencias, su incapacidad por actuar imponiendo esquemas redistributivos, ya que no pueden adoptar decisiones eficaces al respecto.

La creación de esta Agencia, se enmarca en una iniciativa comunitaria más amplia, que ha potenciado el nacimiento de Agencias especializadas en distintos sectores específicos; lo que ha permitido que la Comisión delegue parte de sus funciones en estos organismos, y pueda centrarse en las labores de planificación y aplicación de las directrices políticas trazadas[29]. De esta forma, se logra una doble especialización, de un lado la Agencia Europea de Seguridad Marítima permite la elaboración de una política específica y más eficaz, y de otro, la Comisión tiene la posibilidad de centrarse en la efectiva materialización en los distintos Estados de las políticas inspiradas en las directrices de la Agencia[30].

En concreto, la Agencia Europea de Seguridad Marítima se sitúa en la etapa de creación de estructuras administrativas vinculadas a materias que habían sufrido situaciones de crisis. En el año de nacimiento de esta Agencia también se instauraron la Agencia Europea para la Seguridad Aérea y la Autoridad Europea para la Seguridad Alimentaria[31]. Asimismo, la última oleada comunitaria en la creación de Agencias, es consecuencia de una nueva visión por parte de los miembros de la Comisión, han comenzado a aceptar positivamente estas nuevas estructuras, y han relegado a un segundo plano su visión tradicional, reacia a la delegación[32]. Sin duda, desde las instituciones comunitarias la creación de este entramado administrativo representa una apuesta por la implantación de la eficacia en unos sectores que claramente habían desbordado la capacidad de actuación de la Comisión.

---

[29] KELEMEN, R., "The Politics or ´Eurocratic` Structure and the New European Agencies", West European Politics, vol. 25, núm. 4, octubre, 2002, pág. 112; PALLIS, A., "Institutional Dynamism in EU Policy-Making: The Evolution of the EU Maritime Safety Policy", *European Integration*, Vol. 28, núm. 2, mayo de 2006, págs. 137-157.

[30] La política de transportes, se ha desarrollado a través de la implantación de Agencias en varios ámbitos. La Agencia Europea para la Seguridad Aérea (Reglamento 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, publicado en el DO L 240 de 7 de septiembre de 2002); la Agencia Ferroviaria Europea (Reglamento 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, DO L 164 de 30 de abril de 2004).

GRARD, L., "Sécurité et transport dans l'Union Européenne - Le recours aux agences de regulation", *Revue Europe*, vol. 13, núm. 10. octubre de 2003, págs. 4-7. Este autor precisa las importantes diferencias que existen entre la Agencia Europea para la Seguridad Aérea y la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, aún cuando a ambas les ha sido confiado el desarrollo de disposiciones técnicas en el campo del transporte.

[31] Sobre la configuración de la Administración comunitaria en el ámbito de la navegación aérea, y la participación en la misma de Agencia Europea para la Seguridad Aérea, GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico (Régimen de la Aviación y el Transporte Aéreo),* Iustel, Madrid, 2006, págs. 154-157.

[32] MAJONE, G., "Functional Interests: European Agencies", en PETERSON, J., y SHACKLETON, M., (eds), *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, págs. 292-325.

MARTÍN BAUZÁ, E., "The European Maritime Safety Agency", *II Jornadas Internacionales ed Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, A Coruña, 1-2 de diciembre de 2005.

2.2.2.-OBJETIVOS, COMPETENCIAS Y CARACTERES GENERALES

La propia naturaleza de la seguridad marítima ha determinado los principios esenciales que guían el desarrollo de este órgano comunitario, y especialmente los obstáculos que ha debido salvar para la instauración de un modelo eficaz. La Agencia desempeña sus funciones en beneficio de la Comisión, y directamente en los Estados miembros, por lo que su labor presenta una dualidad destacada, como organismo puente entre la elaboración de las disposiciones y recomendaciones comunitarias, y su posterior ejecución y puesta en práctica en cada uno de los Estados[33].

La colaboración con la Comisión se centra en el desarrollo y ejecución de la legislación comunitaria sobre seguridad y protección marítimas, prevención y lucha contra la contaminación causada por los buques; y en el apoyo en la realización de cualquier cometido vinculado a estos ámbitos, y que se atribuya a la Comisión. La asistencia de la Agencia se materializa en: la actualización de la legislación a la vista de la evolución de la legislación internacional, la supervisión del régimen de control del Estado del puerto, y el apoyo técnico en las labores de inspección[34]. Por tanto, al igual que buena parte de las agencias europeas, su labor se centra actividades de naturaleza técnica, fundamentalmente en el asesoramiento legal y científico a la Comisión[35].

[33] La Agencia participará como intermediaria en las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión, favoreciendo la cooperación entre los mismos, con la finalidad de dar cumplimiento a la Directiva 2000/59/CE, y de favorecer un marco común de investigación de los accidentes marítimos graves, y el análisis sobre los mismos.

[34] El Reglamento 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, establece que la Comisión realizará inspecciones en las instalaciones portuarias y compañías para comprobar el grado de cumplimiento del propio Reglamento. Estas funciones serán asumidas por la Agencia Europea de Seguridad Marítima, ente sus funciones de apoyo y asistencia a la Comisión.

[35] CAMPOMORI, F., y TOTH, F., "Le agenzie come nuovi attori del policymaking. Uno sguardo alle agenzie regionali di protezione dell'ambiente (Arpa) in Italia", *Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica Cagliari,* 21-23 Septiembre, 2005. Estos autores consideran que los dos elementos que caracterizan a las agencias europeas son: la realización de labores eminentemente técnicas y la amplia autonomía de la que gozan, en comparación con otras instituciones comunitarias.

GILARDI, F., "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 6, diciembre de 2002, págs. 873-893.

CHITI, E., "The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies", *Common Law Market Review*, vol. 37, núm. 2, 2000, págs. 309-343.

En el ámbito estatal, la Agencia desempeña labores de prevención y reparación, configurándose como un apoyo estratégico para los Estados en el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre seguridad marítima. Las actividades preventivas comprenden la organización de actividades de formación, y apoyo técnico; a la vez que la Agencia se encuentra capacitada para ofrecer asistencia a cualquier Estado que la solicite, ante un supuesto de contaminación causada por buques[36]. Los Estados candidatos a la adhesión, cuyas negociaciones estén en curso, también se verán beneficiados por las labores de apoyo de la Agencia, en circunstancias prácticamente equiparables a la de los Estados miembros.

La voluntad de la Agencia Europea de Seguridad Marítima es la disminución y el control de los riesgos vinculados al tráfico marítimo, por lo que reducir su campo de actuación a los Estados miembros y a los Estados candidatos a la adhesión, supone no sólo limitar la eficacia de las medidas adoptadas, sino favorecer los riesgos en terceros Estados del entorno comunitario, y con una legislación más flexible sobre seguridad marítima. Con la adopción de una política aislada y exclusivamente comunitaria, únicamente se lograría la dispersión de los riesgos, pero no su eliminación.

Con el fin último de potenciar, en la medida de sus posibilidades, un régimen armonizado de seguridad marítima, y la consecución de un grado de protección más elevado y un mayores logros; la Agencia está abierta a aquellos países que celebren acuerdos en este sentido con la Comunidad Europea, con la condición única de aplicar el derecho comunitario en materia de seguridad y protección marítimas, prevención de la contaminación y lucha contra la contaminación causada por buques.

Resulta en exceso gravoso que terceros Estados se encuentren obligados a adoptar y aplicar todas las disposiciones europeas sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación por buques, para que puedan participar en la Agencia. Simplemente con la adopción del sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo[37], podría participar cualquier país en el cumplimiento de ciertos fines de la Agencia, lo que alentaría que Estados vecinos decidieran adoptar estas disposiciones. Asimismo, la Agencia también debería intensificar la colaboración con cualquier Estado, específicamente con aquellos en vías de desarrollo, que se convierten en instrumentos para el crecimiento de un sector del tráfico marítimo paralelo a las normas y que no conoce de fronteras.

[36] Decisión 2001/792/CE, del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar la cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, incluida la contaminación marina accidental.

[37] Directiva 2002/59/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo (DO L 208, de 5 de agosto de 2002).

Uno de los principales fines de la Agencia es facilitar, tanto a la Comisión como a los Estados miembros, datos objetivos sobre la seguridad y protección marítimas y la contaminación por los buques. Mediante el establecimiento de bases de datos sobre estas materias, los informes preparados por la Agencia, la elaboración del listado de buques cuyo acceso a puertos comunitarios ha sido denegado, y la asistencia en la persecución a los buques que realicen descargas ilegales, se completa el amplio marco de apoyo técnico que presta la Agencia. El objetivo de la asistencia por parte de este organismo es que los Estados y la Comisión, tras conocer la realidad del medio marino, evalúen la eficacia de las medidas existentes y lleven a cabo las iniciativas necesarias para mejorar la seguridad marítima.

La participación de la Agencia es secundaria tras la Comisión y los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias; a la vez que no goza de capacidad decisoria[38]. El papel de la Agencia se encuentra supeditado a la actuación de los Estados, que son los que en última instancia asumen la seguridad marítima. Esta realidad queda de manifiesto en el ámbito de la cooperación de la Agencia en los supuestos de lucha contra la contaminación, donde la autoridad sobre la limpieza y las labores de recuperación es asumida por el propio Estado, y la Agencia sólo actuará previa solicitud estatal.

Los Estados son los responsables últimos del respeto de las normas sobre seguridad marítima. La actuación de la Agencia no es justificante para que los Estados miembros eludan sus competencias en el ámbito de la seguridad marítima, ya que es evidente, y se pone de manifiesto a lo largo del articulado de su Reglamento de creación, que las funciones de este organismo, complementarias y de asistencia, no pueden suplir las labores del propio Estado afectado. En este sentido, resulta paradigmático que, a pesar de que la Agencia preste asistencia técnica y científica en los supuestos de contaminación accidental o deliberada procedente de buques, el responsable de disponer de los medios adecuados es el Estado costero, que debe asumir su responsabilidad al respecto, con independencia de la actuación de la Agencia[39].

---

[38] FUENTETAJA PASTOR, J., "La estructura administrativa europea", *University of Leeds, Jean Monet European Centre of Excellence, Online Paper*, (http://www.leeds.ac.uk/jmce). Este autor considera que "las Agencias europeas se sitúan entre las Instituciones y los Estados miembros, pero orgánica y funcionalmente forman parte de la estructura administrativa europea. De ahí que su existencia tenga que respetar el equilibrio institucional europeo. En principio, éste quedaría asegurado, en primer lugar, porque la creación de una Agencia es obra del Legislador (iniciativa de la Comisión, decisión del Consejo y Parlamento). En segundo lugar, porque a las Agencias europeas no se les ha dotado de competencias discrecionales cuyo ejercicio pudiera alterar el reparto de competencias y responsabilidades establecido por los Tratados. En tercer lugar, porque las Instituciones ostentan ciertos mecanismos de control sobre las Agencias europeas (aprobación de la ejecución presupuestaria por el Parlamento; intervención del auditor interno de la Comisión; nombramiento y cese de titulares de órganos de dirección, etc.)".

[39] SOBRINO HEREDIA, J., *op. cit.* "La acción de la Unión Europea...", pág. 86, considera que la naturaleza técnica de la Agencia hace que "no sea esa autoridad de referencia europea habilitada para adoptar las decisiones pertinentes e inmediatas cuando suceden las catástrofes con las que, en mi opinión, debería contar la UE para (...) poner en marcha algún sistema, ágil y preestablecido, de alerta rápida, capaz de dar respuesta contundente y acorde con la situación creada".

La Agencia se constituye como un órgano de la Comunidad, con personalidad jurídica propia, y una muestra más de la descentralización potenciada desde las instituciones comunitarias, y materializada a través de numerosas agencias en distintos ámbitos. La autonomía e independencia de la Agencia viene garantizada por un presupuesto autónomo que tiene su origen en los ingresos generados por el propio órgano, las posibles contribuciones de terceros países que hayan adoptados acuerdos con la Comunidad, y principalmente de una contribución de la Comunidad[40]. Sin embargo, y a pesar de sus competencias, la Agencia Europea de Seguridad Marítima, al igual que el resto de Agencias comunitarias, no dispone de las facultades que tradicionalmente se han vinculado a las clásicas agencias reguladoras independientes, y que sí se encuentran en el régimen de otros ordenamientos, como el estadounidense[41].

El fin último de la Agencia Europea de Seguridad Marítima es el mantenimiento de nivel de seguridad y protección adecuados, que elimine los riesgos a los que se enfrenta el medio marino. El ámbito de actuación de la Agencia se caracteriza por importantes obstáculos que han condicionado la creación de este organismo: la dificultad de mantener la coherencia y uniformidad, ya que la evolución de esta normativa tiene su origen en instrumentos internacionales; y por otro lado, la necesidad de mantener un nivel adecuado de protección que permita establecer un régimen coordinado y seguro para el medio marino.

2.2.3.-ORGANIZACIÓN INTERNA

La estructura interna de la Agencia se organiza en torno al Director ejecutivo y al Consejo de Administración. El Consejo de Administración tiene una representación plural que comprende a representantes de cada uno de los Estados miembros, cuatro representantes de la Comisión y cuatro profesionales de los sectores más afectados, nombrados por la Comisión. Asimismo, también podrán participar observadores cuya opinión interese al Consejo, y expertos o asesores de cualquiera de los miembros. De esta forma se encuentran representados los intereses comunitarios, nacionales de cada Estado, y de los segmentos profesionales implicados; sin embargo, sólo los representantes de la Comisión y de los Estados tienen derecho a voto y a participar en todas las sesiones del Consejo.

[40] Art. 18 del Reglamento, modificado por el Reglamento 724/2004.

[41] EBERLEIN, B., y GRANDE, E., "Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 1, febrero de 2005, pág. 95. Este autor considera que la modesta dotación de las agencias europeas demuestra que no están orientadas a sustituir a las instituciones nacionales correspondientes, estableciendo de esta forma un modelo de "estado regulador europeo". Según la visión más positiva, este autor estima que las agencias europeas únicamente pueden configurarse como un suplemento de las actividades reguladoras de los Estados miembros.

Los intereses políticos e industriales son los únicos representados en el Consejo de administración. Al mismo nivel que los intereses profesionales, tendrían que encontrarse representadas las ONGs y otras organizaciones directamente vinculadas con los objetivos de la Agencia, y que pueden aportar una nueva visión a los problemas de la seguridad marítima en el entorno comunitario. La presencia de estos sujetos representantes de los intereses sociales es determinante, por cuanto el Consejo de Administración será el encargado de fijar las directrices políticas de la Agencia, entre las que se encuentran la preparación del programa de trabajo y de las visitas de inspección que se llevarán a cabo. Los intereses estatales y profesionales se verán comprometidos en la discusión de esta agenda de objetivos, mientras que la participación de otras organizaciones de carácter ambiental y social es necesaria para aportar una versión más objetiva de la realidad.

El Consejo de Administración es el encargado de nombrar al Director ejecutivo, que asumirá la gestión de la Agencia con total independencia, con el fin último de instaurar un sistema eficaz de seguimiento que permita alcanzar los objetivos de la Agencia. El Director ejecutivo es el encargado de elaborar y ejecutar el programa de trabajo, la organización de las inspecciones, y la estimación del presupuesto necesario para la Agencia; estas competencias exigen el control y la aprobación por parte del Consejo de Gobierno y la propia Comisión, que permite un seguimiento continuo de la eficacia en las actuaciones de la Agencia. También entran en el marco de las competencias del Director ejecutivo la organización administrativa interna y la política en materia de personal[42].

La Agencia se encuentra sometida a una férrea disciplina de control y evaluación[43]. A nivel interno, el Director ejecutivo tiene la obligación de establecer un procedimiento de evaluación periódica, y presentar anualmente, un proyecto general de informe al Consejo de administración. Dicho informe tiene que ser aprobado antes del 30 de noviembre de cada año, y se remitirá a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión[44]. Un control similar es establecido en el ámbito del presupuesto de la Agencia que una vez ejecutado por el Director ejecutivo debe ser presentado ante el Consejo de administración, la Comisión y el Tribunal de Cuentas[45].

---

[42] Art. 15 del Reglamento.

[43] La doctrina ha definido el régimen de las Agencias de establecer una serie de objetivos, cuya consecución será, posteriormente, objeto de análisis y evaluación, bajo el término "performance contracting", considerado como uno de los elementos que caracterizan el funcionamiento de estos organismos. Sobre este respecto, POLLITT, C., BATHGATE, K., CAULFIELD, J., SMULLEN, A. y TALBOT, C., *op. cit.*, "Agency fever? Analysis...", pág. 279.

Entre los autores que han estudiado el régimen de control al que están sometidas las Agencias, podemos señalar a MOE, T., "Control and feedback in economic regulation: the case of National Labor Relations Board", *American Political Science Review*, vol. 79, 1985, págs. 1094-1116, cuyas aportaciones han tenido un importante eco en la doctrina, y que refleja la realidad de este sistema de supervisión; este autor considera que "nadie controla la agencia, pero la agencia está bajo control".

[44] Art. 10.2 b) y 15.2 d) del Reglamento.

[45] La transparencia en la financiación de la Agencia es una de las grandes preocupaciones del Reglamento, lo cual se pone de manifiesto en el art. 19, dedicado a la ejecución y control del presupuesto, y en el art. 20, que regulad las disposiciones de lucha contra el fraude.

Asimismo, se prevé que a los cinco años de entrar en funcionamiento la Agencia, el Consejo de administración encargará una evaluación externa sobre el impacto de la Agencia y su actuación en "el establecimiento de un alto nivel de seguridad marítima y de prevención de la contaminación por buques"[46]. A la vista del resultado de esta consulta, el Consejo de administración elaborará una serie de recomendaciones sobre posibles modificaciones en el marco jurídico o de actuación de la Agencia, que serán remitidas, junto con la evaluación, a la Comisión, al Parlamento, al Consejo y se harán públicas[47].

2.2.4.-PANORAMA ACTUAL Y PROPUESTAS DE FUTURO

2.2.4.A).-Entre la información y la capacidad de decisión

La Unión Europea ha decidido crear una estructura de Agencias descafeinadas, ya que no gozan de competencias reales. El Libro Blanco de la Gobernanza europea manifestaba claramente la necesidad de impulsar el establecimiento de Agencias comunitarias y de aumentar su capacidad de decisión, no obstante, establecía importantes limitaciones en sus poderes, e impedía que adoptaran disposiciones reguladoras, limitándose a la aplicación de decisiones a supuestos individuales[48].

---

[46] MEILÁN GIL, J.L. (dir.), *Problemas Jurídico-Administrativos Planteados por el Prestige*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2005, pág. 30, se hace eco de las propuestas de mejora que han acompañado a la Agencia desde su creación, entre ellas destacan: "la necesidad de reforzar el funcionamiento de la Agencia con una dotación presupuestaria suficiente", junto con la propuesta de "incrementar la intervención de la Agencia en la consecución de objetivos de seguridad marítima", y la creación de un Servicio de Guardacostas Europeo, dotado de las competencias y de los instrumentos necesarios.

[47] Art. 22 del Reglamento.

[48] En este sentido ya se había pronunciado el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001), DO C 287, de 12 de octubre de 2001, pág. 27 y ss. En el Libro Blanco se afirma que "la creación de nuevas agencias reguladoras europeas autónomas en ámbitos claramente definidos mejorará la forma en que las normas se imponen y aplican en toda la Unión. Debería conferirse a estas agencias la facultad de adoptar decisiones individuales en la aplicación de las medidas reglamentarias. Deberían asimismo gozar de una cierta independencia, y operar en un marco claramente definido por el poder legislativo. Los Reglamentos por los que se crean estas agencias deberían fijar los límites de sus actividades y competencias, sus responsabilidades y requisitos de transparencia".

En desarrollo de las previsiones del Libro Blanco, es de interés consultar la Comunicación de la Comisión que lleva por título *Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador"*, COM (2002)

La Agencia Europea de Seguridad Marítima supone una superación en la concepción de Agencias meramente informadoras, cuya misión principal era coordinar el suministro de datos, crear una red adecuada a tal efecto, y elaborar informes; un ejemplo paradigmático de este modelo es la Agencia Europea para el Medio Ambiente. Desde las instituciones comunitarias se ha impulsado la instauración de Agencias que van un paso más allá, la Agencia para la Seguridad Marítima realiza una importante labor en la elaboración de los marcos normativos comunitarios, y controla la efectiva aplicación en los distintos Estados miembros de las disposiciones comunitarias sobre seguridad de la navegación, y protección y salvaguardia del medio marino.

La Agencia de Seguridad Marítima no se configura como una agencia reguladora, ni como una agencia ejecutiva. No responde a los caracteres de las agencias reguladoras porque no tiene capacidad para instaurar regulación alguna, ni para el establecimiento de directrices políticas; por otro lado, al no limitarse sus funciones a la pura gestión tampoco reúne los requisitos para configurarse como una agencia ejecutiva. Un sector de la doctrina se ha inclinado por una clasificación más clarificadora, distinguiendo tres categorías de agencias: ejecutivas, decisorias, y puramente reguladoras[49].

---

278 final, de 5 de junio de 2002. Sobre el desarrollo de este Plan en el ámbito ambiental, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europea, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los acuerdos ambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador", COM (2002) 412 final, de 17 de julio de 2002.

[49] La Comisión ha elaborado una noción de agencia reguladora europea que agrupa a "las agencias encargadas de participar de manera activa en el ejercicio de la función ejecutiva, mediante actos que contribuyen a la regulación de un sector determinado", que no se adecua por completo a los caracteres de la Agencia Europea para la Seguidad Marítima, Comunicación de la Comisión sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas, COM (2002) 718 final, de 11 de diciembre de 2002, pág. 4.

GERADIN, D.,y PETIT, N., "The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform", *Jean Monnet Workin Paper (NYU School of Law),* 01/04, 2004, págs. 48 y 49, (http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040101.pdf).

VÍRGALA FORURÍA, E., *op. cit.*, "Agencias (y Agencias reguladoras)…". Este autor identifica a las Agencias decisorias, con el término Agencias cuasi-reguladoras, y considera que su objetivo primordial es "el aligeramiento del trabajo de la Comisión y la promoción de mayor uniformidad entre las políticas nacionales y las comunitarias, por lo que una parte significativa de sus esfuerzos se dedica al establecimiento de redes de coordinación de las Administraciones nacionales que realizan el desarrollo de las políticas comunitarias".

DEHOUSSE, R., "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 2, 1997, pág. 255.

VOS, E., "Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?", *Common Market Law Review*, vol. 37, núm. 5, 2000, págs. 1113-1134. otra obra destacada de la misma autora, "Agencies and the European Union", publicado en VERHEY, L., y ZWART, T. (eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia, Maastricht, 2003, págs. 113-147.

FUENTETAJA PASTOR, J., *op. cit.* "La estructura administrativa…", agrupa las Agencias europeas en las siguientes categorías: Agencias reguladoras, Agencias de asistencia científica y técnica, Agencias de gestión y Agencias europeas que actúan en el seno de las políticas intergubernamentales de la Unión Europea. FUENTETAJA PASTOR considera que las "Agencias de asistencia científica y técnica recopilan datos y preparan información de carácter técnico y científico en sus respectivos ámbitos específicos de actuación. Pueden servir como medios de coordinación y cooperación entre órganos

La Agencia de Seguridad Marítima se situaría en la segunda de las categorías enunciadas, ya que a pesar de asumir funciones que superan las actividades de pura gestión (agencias ejecutivas), no dispone de capacidad suficiente para concretar las pautas genéricas de las disposiciones normativas en instrumentos concretos (agencias puramente reguladoras). La Agencia no disfruta de una capacidad formal para adoptar decisiones, pero goza de una relevante influencia sobre las decisiones finales adoptadas por la Comisión.

2.2.4.B).-La limitación de competencias

La creación de las Agencias comunitarias se ha interpretado como una muestra de las deficiencias funcionales de la estructura comunitaria[50]; sin embargo, es necesario analizar si estos objetivos se han cumplido. El principal obstáculo al que se enfrenta la Agencia es la limitación en sus competencias. Su dotación formal no se corresponde con una dotación material, equiparable a los fines superiores que persigue.

La capacidad de actuación de la Agencia es muy limitada, por lo que la efectividad de sus propuestas se encuentran comprometidas a la voluntad de los Estados y las instituciones comunitarias; no se puede afirmar que nos encontramos ante una institución que esté llamada a convertirse en el instrumento comunitario para el establecimiento de una línea de actuación común sobre seguridad marítima. Las tareas que se le han encomendado son, en realidad, residuales, y no se encuentran dotadas de la entidad suficiente para asumir las competencias comunitarias[51].

---

nacionales y supranacionales, así como implicar a representantes de los sectores afectados (Agencia Europea de Medio Ambiente). Por sus funciones, cabría singularizar, por un lado, las Agencias cuya misión principal es proporcionar asistencia mediante inspecciones en el territorio de los Estados miembros encaminadas a que la Comisión garantice el cumplimiento del Derecho Comunitario (Agencia Europea de Seguridad Marítima) y, por otro, las Agencias encargadas de emitir dictámenes y recomendaciones que constituyen la base técnica y científica de las posteriores decisiones de la Comisión".

[50] MAJONE, G., *op. cit.* "Functional Interests…", págs. 292-325.

[51] La capacidad de actuación de las Agencias se encuentra condicionada por su grado de autonomía, tal y como ha señalado YATAGANAS, A., "Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies", *Jean Monnet Working Paper,* núm. 3, 2001, una importante restricción en la independencia de las Agencias, minaría la ventaja comparativa que estos cuerpos tienen sobre la administración ordinaria, mientras que la autonomía absoluta los sitúa más allá de su capacidad de control.

Sobre el régimen de delegación comunitario, sus consecuencias y caracteres, EGAN, M., *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 3, septiembre de 1998, págs. 485-506.

El desarrollo de una política comunitaria en el ámbito de la seguridad marítima exige la previa existencia de una estructura administrativa propia y dotada de suficientes competencias. La apuesta comunitaria por el establecimiento de una Agencia debe traducirse en el necesario debate sobre las competencias sobre seguridad marítima que corresponden a los Estados y a la Unión; las instituciones comunitarias deben desempeñar un papel activo para el logro de los fines previstos en las convenciones internacionales sobre la materia, y sus propias directivas y reglamentos. Por ello, la apuesta de futuro de la Agencia pasa por una redistribución de poder en el seno de la Unión; una apuesta efectiva por la consecución de un marco europeo de seguridad marítima, que no se encuentre limitado por las exiguas competencias de las que se ha dotado a su principal organismo[52].

Sin perjuicio de la responsabilidad de cada uno de los Estados para el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad marítima, la Agencia está obligada a figurar como un actor principal en el trazado y materialización de la política comunitaria. Es evidente que mientras no exista una política europea en el ámbito de la seguridad marítima, aglutinadora de las diferentes realidades que conforman este sector, no se podrá dotar a la Agencia de las competencias necesarias.

Los requisitos indispensables para alcanzar este fin tienen su origen en los Estados y en la propia Unión; los Estados deben asumir que el medio marino excede de sus competencias, y que la colaboración interestatal en este sector no es aconsejable, sino imprescindible. Desde las instituciones comunitarias es necesario dotar de capacidad de actuación real a la Agencia, como garante último de la seguridad marítima.

Es importante precisar la concepción de la Agencia como garante último, por cuanto supone la asunción por este organismo de competencias tradicionalmente vinculadas a los Estados, tal y como demuestra la actual regulación de la Agencia ya analizada. Cada Estado sólo puede responder de la seguridad marítima dentro de su territorio, y sobre los buques que enarbolen su pabellón, pero estos estrechos márgenes no se corresponden con la realidad de la seguridad marítima en el entorno comunitario. La responsabilidad de la Agencia nace en este límite en el que confluyen las competencias estatales, y en el que el medio marino supera sus fronteras.

Ningún Estado comunitario puede hacer frente en solitario a los desafíos que supone la seguridad marítima, y la Agencia se constituye como el instrumento clave para servir de guía en la adopción de decisiones sobre una materia que desborda las previsiones estatales. El medio marino es un objetivo estratégico de primer nivel, fuente de recursos y vía de comunicación para la Unión, y la Agencia Europea de Seguridad Marítima debe coordinar la actuación de todos los Estados, por lo que es evidente que las actuales competencias no se corresponden con los cometidos que debe afrontar.

[52] FLINDERS, M., "Distributed public governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 3, junio de 2004, pág. 541.

La Unión Europea está obligada a apostar por una Agencia de amplias competencias que elabore las directrices adecuadas sobre seguridad marítima, de esta forma se asentarán los principios necesarios para el establecimiento de una estructura administrativa comunitaria, y también impondrá una obligación indirecta a los Estados para que establezcan sus propia estructura interna. De esta forma se dotará de medios personales y materiales que no sólo se ocuparán del plano teórico y legislativo, sino que prestarán una especial atención a las efectivas deficiencias del medio marino, y dispondrán de los mecanismos adecuados que actúen sobre el foco de origen, sin esperar a la elaboración de una política preventiva ni reactiva.

2.2.4.C).-Desafíos institucionales y de gobierno en el ámbito de la seguridad marítima

Ante la ausencia real de una política conformada, se abren múltiples posibilidades para la implantación de nuevos modelos de gobernanza en un medio que necesita propuestas arriesgadas y una cooperación esencial entre los Estados, los operadores marítimos y las propias instituciones comunitarias. La Agencia Europea de Seguridad Marítima debe liderar este modelo de gobierno, superando su rol de "consultora", y asentando las bases de un esquema similar al cuerpo de guardacostas estadounidenses (USCG), que permita crear una estructura comunitaria dotada de medios personales y materiales suficientes.

La esfera de la seguridad marítima ha estado marcada por medidas de cooperación que aspiraban al compromiso para el mantenimiento de unos estándares mínimos de protección. Algunas de estas recomendaciones se han convertido en disposiciones vinculantes para los Estados miembros, pero aún en la actualidad se mantiene un importante sector de regulación con un alto grado de dependencia en la voluntad de los Estados, y en su grado de concienciación sobre la protección del medio marino y de la navegación. Por tanto los nuevo modelos de gobernanza comunitarios no son novedosos para el sector que nos ocupa, y la Agencia para la Seguridad Marítima se encuentra en una posición privilegiada para ejercer una política propia en el desarrollo de la estructura reguladora que hereda[53].

[53] EBERLEIN, B., y KERWER, D., "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, núm.1, marzo de 2004, pág. 121-142. Estos autores analizan en detalle el desafío que supone la incorporación de un nuevo régimen de gobernanza en la Unión Europea, con especial atención a la dificultad de compatibilizar un régimen voluntario con disposiciones de carácter obligatorio.

WEBER, E., *Bringing Society Back in Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003. Esta obra se centra en el análisis del desarrollo de la Gobernanza en el ámbito estadounidense.

La realidad comunitaria ha demostrado que sobre el medio marino se han sucedido las recomendaciones, rápidamente olvidadas por los Estados miembros, que incapaces o reacios a adoptar decisiones sobre seguridad marítima, esperan que la Unión continúe con su política de intenciones inmaterializadas. Es necesario plantearse si la finalidad última de la Agencia es asentar o invertir esta tendencia.

Su primer logro ha sido convertir a la seguridad marítima en una constante en la agenda comunitaria, superada su etapa de presencia ocasional tras una catástrofe. Desde la doctrina se considera que se ha producido una evolución de una política reactiva hacia una política preventiva. El siguiente paso es evolucionar hacia una política de acción, no limitada a la prevención de dificultades en el medio marino, o de reacción ante las mismas, sino un conjunto de medidas que actúen sobre las posibilidades del medio marino desarrollando su potencial ambiental y económico. La naturaleza extranacional de mares y océanos exige un organismo supranacional, la Agencia, que dirija este plan de acción[54].

Sin embargo, las instituciones comunitarias continúan sin establecer claramente los cometidos de las Agencias, lo que se traduce en su inoperatividad. La Comisión presentó un proyecto sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras[55], mediante el que se pretende dotar de uniformidad y claridad al estatuto de estos órganos; sin embargo, y a pesar del apoyo del Parlamento, el Consejo ha bloqueado la elaboración de un texto definitivo. La Agencia para la Seguridad Marítima es un claro modelo de esta debilidad; la ausencia de autorización comunitaria para que la Agencia elabore regulaciones sobre seguridad marítima, significa la reclusión de este órgano a las funciones de control y asesoramiento[56].

MAJONE, G., "The Credibility Crisis of Community", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 2, junio de 2000, pág. 273-302. Este autor considera que ante la crisis de la estructura institucional comunitaria, la creación de Agencias independientes supone una medida alternativa, que puede ayudar a superar la influencias políticas y parlamentarias que sufre la Comisión.

[54] Si bien coincidimos con WILLIAMS, G., "Agencies: institutionalising responsible European governance?", *European Consortium for Political Research Workshop*, Edimburgo, 2003, al afirmar que las Agencias que se centran en el suministro de información suponen un paso más en la historia evolutiva de la Unión, pero no van a representar un cambio revolucionario en su estructura de gobierno. Es necesario apuntar que en ciertos sectores, como la seguridad marítima, en los que ni tan siquiera existía una política real, la constitución de un Agencia sí se configura en sí misma como una actuación revolucionaria, en cuanto a su novedad y al impulso que significa.

[55] Proyecto de acuerdo interinstitucional sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas, presentado por la Comisión (No publicado en el DO, COM (2005)59 final, 25 de febrero de 2005). En este proyecto (págs. 5 y 6), la Comisión propone un concepto de agencia reguladora más completo, así se afirma que "una agencia reguladora europea puede definirse, por lo tanto, como una entidad jurídica autónoma creada por el legislador para participar en la regulación de un sector concreto, a escala europea, y en la ejecución de una política comunitaria determinada. A través de esas tareas, las agencias coadyuvan a mejorar la manera de ejecutar y aplicar las normas en toda la UE. Así, las agencias participan activamente en el ejercicio de la función ejecutiva a nivel comunitario".

[56] Comunicación de la Comisión sobre el encuadramiento de las Agencias reguladoras europeas (COM(2002) 718 final, 11 de diciembre de 2002). El 1 de diciembre el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que expresaba su satisfacción ante la presentación del proyecto y se lamentaba de que el Consejo no estuviese dispuesto a implicarse en negociaciones para la celebración de un acuerdo sobre la base de dicho proyecto.

Asimismo, la ausencia de claridad en el ámbito competencial de la Agencia es una muestra más de la escasa atención que las instituciones comunitarias depositan sobre este órgano. El medio marino es una materia compartida por la Agencia para la Seguridad Marítima y la Agencia para el Medio Ambiente, sin embargo las actuaciones sobre este sector son escasas, descoordinadas y de escasa repercusión. Por tanto, el resultado de esta duplicidad es que ninguno de los órganos ha decidido elaborar una política coherente sobre la protección del medio marino[57].

La seguridad marítima debe dar respuesta a las necesidades ambientales, sociales y económicas vinculadas al medio marino; la tradicional política comunitaria ha centrado los esfuerzos en el transporte marítimo de forma exclusiva y excluyente, sin ampliar sus horizontes a las diversas perspectivas del medio en el que se desarrolla. La elección de una Agencia como el organismo visible de la política comunitaria representa un paso más en la construcción de un nuevo modelo para un sector en auge, pero abandonado.

En esta comunicación, la Comisión afirma que "para reforzar la eficacia y la coherencia de la acción de la Comunidad Europea, así como su legitimidad y su transparencia, es necesario que las instituciones puedan asumir plenamente sus responsabilidades. Para alcanzar dicho objetivo, es preciso determinar con precisión sus respectivos papeles y, en su caso, modificar determinadas prácticas actuales". Asimismo, también se enumeran en la Comunicación los caracteres básicos de las agencias reguladoras y ejecutivas. La Comisión también incorpora una nueva distinción dentro de la categoría de agencias reguladoras, donde distingue "las agencias decisorias, es decir, aquellas que han recibido, entre otros, el poder de promulgar actos jurídicos vinculantes respecto a terceros, y las agencias de asistencia, es decir, aquellas que no están dotadas de poderes autónomos de toma de decisiones respecto a terceros, pero que ejercen todas las demás tareas de regulación, incluida la organización y la coordinación de las actividades que dependen en parte de las autoridades nacionales, con vistas a permitir a la Comisión llevar a cabo sus misiones".

Sobre el régimen aplicable a las agencias ejecutivas, Reglamento 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO L 11, de 16 de enero de 2003, págs.1-8).

[57] La labor de la Agencia de Seguridad Marítima, también se encuentra vinculada, si bien indirectamente, con el ámbito de actuación de la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca (Reglamento 768/2005 del Consejo, de 26 de abril de 2005, publicado en el DO L 128 de 21 de mayo de 2005). Este organismo tiene su sede en Vigo, y en el artículo primero de su Reglamento de creación se especifica que su objetivo será "organizar la coordinación operativa de las actividades de control e inspección de la pesca de los Estados miembros y auspiciar la cooperación entre ellos al objeto de cumplir las normas de la política pesquera común para garantizar que se apliquen de manera eficaz y uniforme".

2.3.-LA AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE

2.3.1.-OBJETIVOS, COMPETENCIAS Y CARACTERES GENERALES

La concepción de seguridad marítima que se ha defendido como básica para la elaboración de esta investigación, parte de su configuración como un término aglutinador de dos realidades, la seguridad de la navegación y la seguridad del medio marino. Si bien las disposiciones comunitarias sobre seguridad marítima se suelen ocupar de ambas vertientes, el organigrama comunitario no ha sido capaz de integrarlas. El origen de esta dualidad en la seguridad marítima es consecuencia de la inexistencia de una política común en este ámbito, lo que ocasionó que surgiera la Agencia Europea de Medio Ambiente y, posteriormente, la Agencia Europea para la Seguridad Marítima[58]. Con el fin de analizar la realidad de la seguridad marítima en su conjunto, se hace necesario acudir al estudio de esta Agencia y su implicación en la protección del medio marino.

[58] Reglamento 1210/1990/CE del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente (DO L 120 de 11.de Mayo de 1990, pág.1). Modificado por el Reglamento 933/1999/CE del Consejo de 29 de abril de 1999 (DO L 117 de de 5 de Mayo de 1999, pág.1), y por el Reglamento 1641/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2003 (DO L 245 de 29 de Septiembre de 2003, pág.1). Desde el año 1994 la Agencia presta sus servicios desde su sede de Copenhague.

Sobre los orígenes de la Agencia Europea de Medio Ambiente, MAJONE, G., "Functional Interests…", págs. 292-325.

AVEZUELA CÁRCEL, J., "Agencias", en ÁLVAREZ CONDE, E., y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.), GARCÍA COUSO, S., (coord.), *Comentarios a la Constitución Europea,* Libro I., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 1259-1293.

La principal finalidad de la Agencia para el Medio Ambiente es brindar información objetiva, fiable y adecuada a dos niveles diferenciados: a los entes públicos, para que evalúen la situación del medio ambiente y se adopten las medidas necesarias para su protección, y de otro lado, también se suministra información a los ciudadanos, para que conozcan la situación ambiental en el ámbito comunitario[59]. Los objetivos expuestos eran los objetivos primigenios que han acompañado a la Agencia desde su creación en el año 1990, en los últimos años también se le ha sumado un nuevo objetivo, solicitado por el Parlamento Europeo, la Comisión y los Estados miembros, informar y asesorar sobre la eficacia de las políticas medioambientales y sectoriales adoptadas, y su aplicación[60].

La Agencia para el Medio Ambiente responde a los caracteres de las agencias ejecutivas[61], ya que su labor se centra en la recopilación y suministro de datos, por lo que es principalmente observadora[62]. El doble nivel, político y público, al que se suministra la información favorece que sean numerosos, y de variada naturaleza, los sujetos que se benefician de la labor de la Agencia. Entre los mismos, y sólo a nivel comunitario, cabe destacar la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo (a través de sus presidencias y de los países miembros), el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones.

En lo que respecta al público, la Agencia presta sus servicios al sector empresarial, organizaciones no gubernamentales, sector académico, así como cualquier particular que puede acceder a sus publicaciones e informes. Desde la Agencia se ha realizado un importante esfuerzo por acercar las preocupaciones ambientales al ciudadano, incluso se han apoyado iniciativas para que los más jóvenes conozcan sus utilidades y objetivos[63].

---

[59] Art.1 Reglamento 1210/1990/CE.

[60] JIMÉNEZ-BELTRÁN, D., "The European Environmental Agency", en KREHER, A., (ed.), *The New European Agencies - Conference Report* . EUI Working Paper, RSC No. 99/49. Florence: EUI, 1996.

KNILL, C., y LENSCHOW, A., "New Concepts-Old Problems? The Institutional Constranints for the Effective Implementation of EU Environmental Policy", *European Consortium for Political Research Workshop,* Mannheim, 1999.

[61] Reglamento 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO L 11, de 16 de enero de 2003, págs.1-8).

[62] GERADIN, D.,y PETIT, N., "The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform", *Jean Monnet Workin Paper (NYU School of Law),* 01/04, 2004, págs. 64, (http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040101.pdf). Estos autores distinguen tres grupos diferenciados de Agencias ejecutivas, en función de su principal actividad; su triple clasificación incluye las agencias ejecutivas que se centran en labores puramente administrativas o ejecutivas, un segundo grupo que desempeña funciones de observación, y un último grupo que lleva a cabo misiones de cooperación.

[63] MORENO MOLINA, A., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, resgulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 82. MORENO MOLINA considera que la Agencia Europea de Medio Ambiente responde al modelo de Agencias administrativas "con funciones de averiguación, obtención y acopio de información (*fact finding, information gathering*) en lugar de policía o regulación jurídica (*regulatory*)", a diferencia de lo que ocurre con la *Environmetal Protection Agency* norteamericana. Asimismo, este autor considera necesario destacar que "la AEMA no

El cumplimiento de los fines de la Agencia parte de una premisa esencial, su independencia. Este carácter independiente está constituido por dos facetas, de un lado la Agencia debe disponer de la capacidad suficiente para adoptar las decisiones más relevantes en función de su programa de trabajo. Sin embargo, sus líneas de actuación se encuentran condicionadas por su propia estructura institucional, y por la obligación última de atender los informes solicitados por el Parlamento, la Comisión, los Estados miembros, y los sujetos privados interesados; a lo que cabe añadir otra limitación, los propios recursos con los que cuenta la Agencia, y que condicionan su labor.

La injerencia de los distintos posicionamientos políticos implicados es otra de las vertientes sobre las que peligra la naturaleza independiente de la Agencia. Los órganos científicos y de administración que dirigen la Agencia a nivel interno, y el propio personal que la conforma han neutralizado esta influencia irregular, ya que su presencia, aún de escasa relevancia, cuestionaría la eficacia de este organismo, y haría desaparecer todo vestigio de confianza por parte de los sujetos públicos y privados[64].

La labor de la Agencia ha fortalecido la presencia ambiental en la realidad cotidiana de los Estados miembros; ha permitido acercar al ciudadano las políticas ambientales, convirtiendo a la sociedad en partícipe indispensable para la consecución de ambiente adecuado. En este sentido, la Agencia para la Seguridad Marítima aún no ha iniciado políticas de acercamiento hacia la sociedad en su conjunto, y se ha centrado en los sujetos públicos y privados directamente vinculados a la seguridad marítima. Sin embargo, la labor de concienciación, tal y como han demostrado las iniciativas ambientales, y la implicación del conjunto de la sociedad, supone un impulso relevante en la adopción final de decisiones políticas sobre las que construir un marco legislativo vinculante para los Estados.

Una de las principales consecuencias de la Agencia para el Medio Ambiente es el establecimiento de un nuevo mecanismo de relación entre las instituciones comunitarias y los propios Estados miembros. De esta forma, se constituye como un órgano de referencia para las administraciones de los Estados miembros y una instancia clave para el desarrollo de los intereses nacionales y comunitarios en juego[65]. La Agencia también es instrumento de referencia para los Estados que no forman parte de la Unión, y se ha convertido en uno de los pasos preliminares que siguen los Estados que aspiran a ser miembros, así como aquellos otros Estados europeos que quieren beneficiarse de sus políticas de información sobre el medio ambiente[66].

---

tiene ninguna participación formalizada en el procedimiento de elaboración de las normas ambientales comunitarias, como tampoco los tiene en el proceso de control del cumplimiento de dicha normativa. Interviene, sin embargo, en los estadios iniciales del proceso de formulación de política ambiental, suministrando información científico-técnica relevante para que los actores institucionales tomen las decisiones correspondientes".

[64] SCHOUT, A., "The European Environment Agency (EAA): Heading Towards Maturity?",en la obra MAJONE, G. (dir.), *The Role of Specialised Agencies in Descentralising EU Governance*, Comisión Europea, 1999, págs. 107 y ss.

[65] FRANCHINI, C., "Le relazioni tra le Agenzie europee e le autorità amministrative nazionali", *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario,* 1997, pág. 23. Este autor considera que este intercambio de interes nacionales y comunitarios, se configuran como una expresión de la expansión del poder comunitario y una afirmación del principio de subsidiariedad. Como ejemplo de las reperscusiones de la Agencia comunitaria en la organización administrativa de los Estados miembros, hace referencia a la

El artículo tercero del Reglamento de creación de la Agencia, establece cuáles son los sectores prioritarios de actividad, entre los que podemos distinguir dos grupos; un primer grupo formado por elementos a proteger del medio ambiente: el aire, el suelo, las aguas, la fauna y flora. Y un segundo grupo formado por agentes susceptibles de ser contaminantes: sustancias químicas peligrosas para el medio ambiente, residuos y emisiones sonoras.

En lo que respecta al grupo de los elementos de la naturaleza que son susceptibles de protección, se pone de manifiesto la ausencia palpable de cualquier referencia al medio marino. Esta laguna se cubrió en la primera reforma que sufrió este texto en el año 1999, donde se introdujo como actividad prioritaria la protección marina y del litoral. Una vez más se pone de manifiesto el lugar secundario, y el olvido al que ha sido relegado el medio marino; ya que si bien en la actualidad se encuentra en funcionamiento la Agencia Europea de Seguridad Marítima, su creación es posterior a la Agencia para el Medio Ambiente, y sus objetivos no son coincidentes.

Agencia Europea del Medio Ambiente, y su equivalente italiano en la Agencia nacional para la protección del medio ambiente (Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, Anpa). La agencia italiana se sirve de las agencias regionales y locales para alcanzar sus objetivos, de esta forma se crea una red de organismos, supranacionales, nacionales e incluso locales, que aspiran la consecución de idénticos objetivos, pero a distintos niveles territoriales.

SOSA WAGNER, F., "Servicio público y el papel de la nueva administración", en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F., (dir.), *Administración Institucional*, Cuadernos de Derecho Judicial, vol. VIII, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, págs. 281 y ss.

[66] En este mismo sentido, se manifestaba el Presidente del Consejo de Administración de la AEMA, Sr. Lars-Erik Liljelund en el Prólogo de la *Estrategia de la AEMA 2004-2008*, AEMA, Copenhague, 2004, estimaba que la ampliación de la AEMA es una de las dimensiones estratégicas de la futura evolución de la Agencia, que se situaba a la vanguardia de la integración europea, y añadía que "la AEMA no sólo mejora la calidad y cobertura de la información medioambiental, sino que también desempeña un modesto papel en la estabilización y el desarrollo de estos países en pro de la paz y la prosperidad en el conjunto de Europa".

En la actualidad, la Agencia cuenta con 32 miembros, los 25 Estados de la Unión Europea, más Bulgaria, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Rumania, Suiza y Turquía. Asimismo, también han solicitado su incorporación: Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y Serbia y Montenegro.

2.3.2.-LA RED DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Las labores de la Agencia exigen el suministro constante de información, que permita la elaboración de sus propios informes y líneas de actuación. La Red Europea de Información y Observación del Medioambiente (Eionet) fue creada de forma paralela a la Agencia, y su principal finalidad es servir de vínculo para el intercambio de datos entre los Estados miembros y participantes y la propia Agencia[67]. Para el ámbito de la seguridad marítima esta Red no es sólo relevante por su potencial informador sobre los caracteres ambientales del medio marino, sino que es en sí misma un modelo a imitar para la implantación de una estructura similar en la vertiente de la seguridad de la navegación, liderada por la Agencia para la Seguridad Marítima.

Eionet se encuentra formada por una red de expertos que, a distintos niveles, se encargan de suministrar y clasificar los datos y la información a nivel nacional y temático, que posteriormente será empleada como la base de la actuación de la Agencia. Por tanto, la labor de dicha Red constituye la materia prima indispensable sobre la que se asientan las políticas de la estructura comunitaria para el medio ambiente; de ahí que la fiabilidad y la transparencia a lo largo de todo el proceso, se configuren como elementos esenciales. Como consecuencia de la estructura escalonada de la Red, si los datos aportados por cualquiera de sus miembros se encontraran viciados de alguna irregularidad, la estructura completa quedaría obsoleta, ante la incapacidad de aportar la información adecuada.

Para entender el funcionamiento de Eionet es necesario conocer su estructura interna y los sujetos que la forman. En primer lugar, la Agencia, como sujeto básico de la Red, y receptor y participante genérico de la misma, que se configuraría como el escalón más amplio de la pirámide organizativa. El siguiente nivel estaría compuesto por los cinco centros temáticos europeos, especializados en ámbitos de actuación: aire y cambio climático, agua, medio ambiente terrestre, gestión de recursos y residuos, y protección diversidad biológica[68].

---

[67] NORUP, B., *EIONET—Working methods and communication; Status and recommendations*, Ministry of Environment and Energy/National Environmental Research Institute, 1996.

SAAREMAN, H., *Development of common tools and an information infrastructure for the shared European environment*, Technical report, Agencia Europea de Medio Ambiente, 2002.

[68] SAARENMAN, H., "Towards a shared European environmental information infrastructure", *Sustainability in the Information Society. Environmental Informatics 2001. 15th International Symposium Informatics for Environmental Protection*, 10-12 de octubre, ETH Zurich, 2001.

Los centros temáticos están constituidos por organizaciones o instituciones de los países que conforman la Agencia, y cuya finalidad principal es servir los objetivos fijados por los planes de actuación previstos por este organismo, mediante la aportación de sus conocimientos en los ámbitos específicos sobre los que trabajan[69]. La selección de este conjunto de instituciones se realiza mediante un procedimiento competitivo, que permite elegir aquellos centros que más eficazmente pueden dar respuesta a las necesidades de Eionet. Una vez que el Consejo de Gobierno los selecciona, se organizan internamente mediante una institución que lidere el Centro, y el resto de instituciones que lo componen, siempre pertenecientes a distintos países[70].

Frente a la Agencia y los centros temáticos, cuyo ámbito de actuación es trasnacional, abarcando más de un país, y teniendo como punto de referencia líneas temáticas de actuación, también dispone la Red de sujetos que tienen una dimensión nacional. El primer eslabón, son los Puntos Focales Nacionales, designados y financiados por los propios Estados, y que se constituyen en intermediario de las comunicaciones con la Agencia y los centros temáticos. Al encontrarnos ante el nivel nacional, cada Estado impone sus características propias de organización; en el caso español, es la Subdirección General de Calidad Ambiental de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, incluida en el organigrama del Ministerio de Medio Ambiente.

La organización nacional de Eionet se completa con los Centros Nacionales de Referencia, formados por grupos de expertos que, designados y financiados por cada Estado, se encargan de coordinar el suministro de información y la aplicación efectiva de las estrategias en sectores específicos. De nuevo, al igual que sucedía con los centros temáticos, nos encontramos en este punto con una especialización de los grupos de trabajo, en función de las distintas áreas temáticas de actuación[71].

---

[69] McINNES,G., *A brief guide to who does what in the EEA and EIONET*, AEMA, Copenhague, 2001, elabora la siguiente definición sobre los CTE: "ETCs are institutions/organisations contracted by the EEA to execute tasks identified in the multiannual work programme. They are designated by the management board after a competitive expertise/capacity selection process. Guiding principles for selection should be the cost-efficient use of existing and potential capacities in the member countries and avoidance of duplication of work and capacities".

[70] Por ejemplo, el CTE que trabaja en el ámbito del agua se encuentra constituido por un consorcio de instituciones europeas de distintos países. La dirección del mismo ha sido asumida por el Water Research Centre, con sede en el Reino Unido, el resto de miembros tienen su sede en Austria (Umweltbundesamt), España (Centro de Estudios y Experimentacion de Obras Publicas, Humgría (Vituki Consult Rt), Francia (International Office for Water), Grecia (Hellenic Centre for Marine Research), Noruega (Norwegian Institute for Water Research) y Dinamarca (National Environmental Research Institute). Todos los organismos que participan en este CTE son instituciones que han informado en materia de medio ambiente en sus respectivos países, y se han encontrado tradicionalmente vinculados a los respectivos Miniterios u otros organismos públicos reguladores sobre esta materia. Concretamente, el CEDEX, tiene una amplia trayectoria en el organigrama administrativo español, fue fundado en el año 1957, y en la actualidad es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Fomento.

[71] Los Centros Nacionales de Referencia españoles están especializados en: calidad del aire, emisiones a la atmósfera, aguas continentales, aguas marinas y protección del litoral, conservación de la naturaleza, ocupación del suelo, catálogo de fuentes de datos, suelo, bosques, residuos y ruido. La mayor parte de los mismos se encuentran asignados a direcciones o subdirecciones generales del Ministerio de Medio Ambiente, aunque también existen referentes en el Ministerio de Fomento, y en el de Administraciones Públicas, así como en organismos dependientes de los citados Ministerios.

La estructura nacional de la Red Eionet, se encuentra determinada por la propia organización administrativa de cada Estado. En nuestro país, también hay que hacer referencia a los puntos focales autonómicos, organismos designados por cada una de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de dar coherencia a la información ambiental suministrada en su ámbito territorial, y de incardinar las actuaciones de la Comunidad en el ámbito de la Red Eionet española[72].

Además de estos referentes autonómicos, en la Red se pueden integrar otros organismos, como Universidades, centros de investigación, laboratorios o empresas, que puedan facilitar el desarrollo del suministro de información con la aportación de datos, a la vez que pueden beneficiarse de su posición dentro de una red internacional de información ambiental, y de la estrecha colaboración con la Agencia.

La eficacia que la Red Eionet ha puesto de manifiesto, debe servir de ejemplo a la Agencia para la Seguridad Marítima, con la finalidad de que se establezca un sistema similar de suministro de información, al menos a nivel de los Estados miembros de la Unión, en el sector de la seguridad marítima. Se podría configurar a partir de la propia estructura ya establecida en materia ambiental, y los organismos que a nivel internacional y nacional se ocupan del medio marino dentro de la Red, para que también se les dotara de los medios necesarios para suministrar información sobre la seguridad de la navegación. De esta forma, se podría crear una adecuada base de datos europea, sin necesidad de establecer una nueva red de información, con lo que se multiplicaría la eficacia de la red Eionet, se cumplirían las expectativas de la Estrategia de la Agencia Europea de Medio Ambiente en lo que respecta a la colaboración con la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, y se ahorrarían costes económicos.

La Red Eionet ha logrado instaurar un sistema de información eficaz, que necesita de un complemento equiparable de actuación. Las funciones de la Agencia quedan constreñidas, y el potencial de su estructura nacional e internacional, limitado a su configuración como fuente de datos. Este esquema necesita el respaldo de una dotación de centros para la intervención directa ante la detección de irregularidades, y su implantación no debe limitarse al nivel estatal, sino que debe comenzar por los propios centros temáticos, desde los que dirigir las actuaciones que deben adoptarse en cada uno de los puntos conflictivos.

Esta propuesta se incardina en las referencias al establecimiento de un servicio de guardacostas europeos, que ya comentamos en el ámbito de la Agencia para la Seguridad Marítima. La dotación de capacidad de actuación para un cuerpo de personal cualificado, y que disponga de los medios materiales necesarios no significa la creación de un nuevo cuerpo de funcionarios europeos, sino la armonización y homologación de los cuerpos nacionales y sus equipos, y el establecimiento de un nivel superior de coordinación: la Agencia comunitaria.

Sobre la implantación en España de la red Eionet, se puede consultar el reportaje elaborado al respecto, bajo el título "Bringing EIONET to Spain", publicado en *Newsletter for the Environment Network. EIONET News*, núm. 7, diciembre de 2000, págs. 5-6, (http://www.eionet.europa.eu).

2.3.3.-LA ESTRATEGIA DE LA AGENCIA: SU ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO MARINO

La planificación de estrategias de actuación es la base para el desarrollo de los fines de la Agencia, y determina los ámbitos de trabajos principales sobre los que se va desarrollar su labor. La Estrategia para el período 2004-2008, reproduce los objetivos prioritarios manifestados en el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud y calidad de vida, y recursos naturales y residuos. El análisis de las referencias al medio marino, permitirán conocer si se encuentra entre las prioridades de la Estrategia; a pesar de la intensificación de sus actuaciones en este medio, todavía siguen existiendo deficiencias en relación con otros sectores.

En el ámbito de la lucha contra la pérdida de la biodiversidad y la comprensión del cambio espacial, el objetivo perseguido es detener el empobrecimiento de la diversidad de especies de flora y fauna europeas, con especial atención a la protección de sus hábitas[73]. El descenso de la biodiversidad exige evaluaciones de la Agencia en tres sectores fundamentales: sistemas de explotación de las especies (pesca, agricultura, silvicultura), contaminación y gestión del medio rural.

Las evaluaciones sobre la contaminación prevén la distinción entre contaminación medioambiental y contaminación del suelo, esta diferenciación en principio superflua, permite conceder una mayor relevancia a la contaminación del suelo frente a la sufrida en otros medios. No se realiza ninguna precisión para la contaminación del medio marino, o de las aguas continentales, si bien la desaparición de especies también ha alcanzado cifras preocupantes en estos sectores. En el mismo sentido que se establece una especial atención al medio rural, por sus singularidades, también sería apropiado prever evaluaciones que individualicen al medio litoral, por las especiales características de la franja litoral, y sus consecuencias ambientales sobre el entorno marítimo.

Las evaluaciones del paisaje y del cambio espacial prestan especial atención a las iniciativas europeas y de desarrollo global. Entre los objetivos de la Agencia se incorpora una mención específica a las estrategias temáticas sobre sistemas y suelos marinos, y la evaluación de los ecosistemas costero y marino.

[73] Entre los resultados específicos que se aspiran alcanzar en la lucha contra la pérdida de biodiversidad se encuentra el desarrollo de una red de alerta temprana de invasión de especies exógenas. En el medio marino esta iniciativa resulta determinante para la protección de los ecosistemas marinos frente a las especies invasoras introducidas a través de las aguas de lastre.

El entorno marino es una de las áreas temáticas principales en las que se desarrolla la protección de la salud y la calidad de vida humanas[74]. La interrelación entre las preocupaciones ambientales, y las necesidades sociales y económicas, guía la planificación de la Agencia en este ámbito; con especial atención a sectores como el transporte, la salud, la energía o el cambio climático.

La política de la Agencia se sustenta sobre la base de la estrategia comunitaria, los convenios marinos y la legislación medioambiental. La Agencia pretende evaluar la salud de los ecosistemas marinos europeos. Los principales focos de atención sobre los que recaerá la actividad son: funcionamiento del ecosistema, eutrofización y contaminación, cumplimiento de las disposiciones legales, gobernabilidad, y repercusiones sociales y económicas del aprovechamiento sostenible de los recursos.

La labor de la Agencia se materializa en el desarrollo de actividades de colaboración con la Agencia Europea de Seguridad Marítima; y en la puesta en marcha de dos sistemas de información, el primero de ellos encaminado al estudio de las tendencias de los sistemas naturales y las consecuencias de la contaminación de origen terrestre, y el segundo previsto para el desarrollo de la estrategia marina. Al igual que en el resto de las áreas, se realizará una evaluación de la distancia a los objetivos, sin duda este resultado es uno de los más eficaces, ya que permite obtener una visión realista del estado del medio marino, y los pasos a cumplir para que los objetivos deseados y que se enumeran en la estrategia comunitaria y en los convenios marinos, sean aspiraciones reales.

Asimismo, también se prevé que se elaboren modelos de desarrollo del litoral, de la explotación de los recursos y del transporte marítimo en el Ártico y el Mediterráneo. Se atiende de esta forma a dos de los ecosistemas marinos más sensibles, y que por sus características morfológicas, sociales y económicas, están más afectados por la actuación devastadora de la explotación, en todos sus aspectos. Con las referencias expuestas, se cierra parcialmente el círculo de los principales problemas del medio marino, sin embargo, no existe una mención expresa a una de las vías más importantes de contaminación de los mares y océanos europeos, la contaminación con origen en el mar.

El uso sostenible y la gestión de los recursos naturales y de los residuos, es la cuarta de las estrategias previstas para el período 2004-2008. La necesidad de aunar la imparable demanda de recursos (agua, energía, minerales...), la sostenibilidad del medio del que son extraídos, la continuidad de estos recursos, y los residuos generados, obliga a la elaboración de políticas de reciclaje y uso sostenible de los recursos naturales. La labor de la Agencia atenderá principalmente al sector de la difusión de prácticas que minimicen el despilfarro de recursos y de deshechos.

[74] Las siete áreas áreas temáticas principales, incluidas dentro de este tercer objetivo son: el binomio medio ambiente y salud humana, la reducción de los riesgos derivados del uso de productos químicos, la calidad del agua y la directiva marco del agua, el entorno marino, la calidad del aire, las zonas urbanas y el ruido, y los riesgos naturales y tecnológicos.

En el ámbito marino esta perspectiva merecería una política de previsión de futuro; tradicionalmente se asocia la explotación de recursos minerales y energéticos al medio terrestre. Sin embargo, ante la voracidad con la que se han diezmado los recursos terrestres, los avances en el sector de nuevos recursos tienen como base el medio marino. Esta estrategia, si aspira a ser un referente de futuro, debiera incluir la elaboración de una estrategia o un plan de desarrollo para las explotaciones marítimas, que asumiera los déficits de las explotaciones terrestres y atendiera a las características particulares de este medio. En lo que respecta a la gestión de los residuos, también es pertinente la inclusión de medidas específicas para los mares y océanos europeos, tradicionales receptores de todo tipo de deshechos, y cuya capacidad de autodepuración se encuentra agotada o bien al límite de sus posibilidades.

La siguiente de las estrategias se centra en el desarrollo de las relaciones con otros organismos internacionales y Estados. Con la referencia de la dimensión externa de las estrategias comunitarias planteadas en el Sexto Programa de acción, se prevé la proyección exterior de la labor de la Agencia. En los propios Estatutos se exige que la Agencia evite la duplicación con otros organismos, por tanto las labores de coordinación, y el intercambio de información con el resto de instituciones internacionales que abordan la materia de medio ambiente, es condición indispensable en el logro de los fines de la Agencia. Asimismo, es necesario poner de manifiesto la lógica inoperatividad del desarrollo de evaluaciones y controles sobre el medio ambiente, que excluyan la realidad de parte de los países europeos.

Los tres focos de atención en los que se desarrollará esta perspectiva exterior son los países que comparten las fronteras naturales con los miembros de la Agencia: países del sureste europeo, el Mediterráneo y, sólo de forma secundaria, en el caso de que existan recursos suficientes, los países de la zona EECCA (Europa oriental, el Cáucaso y Asia central). En este ámbito se establece como un objetivo prioritario para la materialización de estas relaciones, la colaboración con el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), así como la necesidad de potenciar las relaciones de coordinación con las organizaciones regionales de estos territorios[75].

[75] La finalidad del Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente es "dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en peligro las de las futuras generaciones". La Agencia Europea colabora activamente en las actuaciones del PNUMA, una de las actuaciones de cooperación más relevantes es la participación de la Agencia en el programa para el desarrollo de una adecuada red de vigilancia ambiental dirigida desde el PNUMA, y focalizada a través de centros regionales y nacionales. Sobre los caracteres de esta red global de información, y las implicaciones en las misma de la Agencia Europea para el Medio Ambiente, PNUMA, *Piloting the Environment Watch system. First Environment Watch expert group meeting on environmental information networking* Copenhague, 22-23 de mayo, 2006, (http://science.unep.org).

Esta dimensión regional se completa con la perspectiva global para el desarrollo de las relaciones de cooperación para la gobernabilidad medioambiental. Por tanto, la posición de la Agencia se consolida a nivel mundial con el desarrollo de políticas de consolidación de las relaciones de cooperación con la Organización Mundial de la Salud, la norteamericana EPA (*United States Environmental Protection Agency*)[76], la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), las instituciones financieras, los organismos de las Naciones Unidas y Eurostat (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas).

El aspecto más destacado de esta estrategia internacional es el compromiso de la Agencia en el ámbito de la evaluación de los impactos que Europa causa al medio ambiente sobre terceros países y regiones. Los tres compromisos sobre los que se asienta esta iniciativa son: el desarrollo sostenible, la responsabilidad global y la consecución de los objetivos del milenio. La relevancia de este objetivo tiene como punto de partida el reconocimiento implícito de la responsabilidad europea con terceros Estados, lo que lleva equiparado una responsabilidad en la subsanación de los impactos, que va más allá de los trabajos específicos propuestos por la estrategia de la Agencia (desarrollo de flujos de datos para la elaboración de cuestiones internacionales y cooperación con el PNUMA en la serie GEO y otras publicaciones conjuntas).

La relevancia de los objetivos que configuran esta estrategia estimo que obligan a dotar de una mayor preponderancia a los mismos. Como línea de futuro para la elaboración de las futuras estrategias de la Agencia sería necesario extraer al menos dos estrategias propias que atendieran a la responsabilidad de los impactos ambientales europeos frente a terceros Estados afectados; y una segunda línea de actuación que atendiera a las relaciones de cooperación con los países del entorno europeo.

Asimismo, la política exterior de la Agencia sólo realiza una mención indirecta a la cooperación con los países en desarrollo, y como recordatorio de los objetivos propuestos por la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea. Sin embargo, entre los fines concretos de la Agencia no se realiza ninguna referencia a esta materia. Hay que tener presente que los países del entorno europeo, fundamentalmente los países no europeos de la cuenca mediterránea, no disfrutan de idénticas condiciones de desarrollo; al igual que sucede con buena parte de los Estados afectados por los impactos ambientales ocasionados por los miembros de la Agencia.

---

[76] HOORNBEEK, J., "Information and Environmetal Policy: A Tale of Two Agencies", *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 2, núm. 2, octubre de 2000. En este artículo se analiza el desarrollo paralelo de la Agencia Europea para el Medio Ambiente y su equivalente norteamericana; se ponen de manifiesto sus diferencias y similitudes, y se presta una especial atención a la influencia de los factores institucionales sobre la información ambiental, y la relevancia de la misma.

Sobre los caracteres de las Agencias en Estados Unidos, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.; CARBONELL, E., y MUGA, J., *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*, Marcial Pons, Madrid, 1996; MORENO MOLINA, A., *La Administración por Agencia en los Estados Unidos de Norteamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Bolentín Oficial del Estado, Madrid, 1995; GERADIN, D., "The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from the American Experience?", *Columbia Journal of European Law*, vol. 11, núm.1, 2004-2005, págs.1-75.

Una adecuada política de desarrollo de las líneas principales de actuación de la Agencia, exige, inexorablemente, actuaciones de cooperación para el desarrollo. Esta línea de actuación sería coherente con los postulados de la Agencia en el sentido de aunar las políticas medioambientales a las necesidades sociales y económicas, como factores determinantes de su aplicación efectiva. Estas propuestas de actuación futura, se deben poner en conexión con la última de las estrategias previstas, el "apoyo al desarrollo sostenible y las políticas medioambientales". Desde este ámbito de actuación se prevé la realización de una serie de evaluaciones que permitan analizar la implantación del desarrollo sostenible, con especial atención a los países de última incorporación a la Unión Europea.

Las evaluaciones previstas para el período de acción de la estrategia comprenden el tradicional informe genérico sobre el estado y perspectivas del medio ambiente, así como un conjunto de estudios específicos sobre materias concretas; los ejes que guían estos informes más concretos serán, en gran medida, los temas prioritarios expuestos en el Sexto Programa de acción medioambiental. En dichas evaluaciones sectoriales también se incorporará una perspectiva comparativa de las distintas realidades medioambientales entre los países y regiones, con la finalidad de extraer las decisiones ambientales más favorables, y que puedan enriquecer las decisiones de otras zonas con idéntica problemática.

Se incorpora, como aspecto destacado, el análisis de las políticas adoptadas y las recomendaciones sobre las líneas futuras que deben marcar su evolución. Por tanto, se analiza desde una doble perspectiva: realidad actual de las políticas ambientales, y estudios que prevean las tendencias de futuro y permitan anticipar la problemática a la que tendrán que dar respuesta las decisiones políticas. El estudio de la efectividad de las políticas se realiza a través de experiencias pilotos sobre sectores específicos, con la colaboración de sujetos interesados, como la OCDE, mediante el apoyo a las agencias europeas de protección ambiental, y también a través de las guías elaboradas por equipo de expertos para la evaluación de las políticas ambientales.

La elaboración de estudios sobre cuestiones novedosas sobre las que existe un gran desconocimiento por parte de la sociedad y de los sectores políticos, es otras de las apuestas de la Estrategia. De esta forma, se pretende potenciar el acercamiento entre las innovaciones científicas y tecnológicas y los ciudadanos y el sector político. Además, y siguiendo esta línea de apoyo y sensibilización de los sectores implicados en la adopción de decisiones, y de la sociedad en general, se aspira al desarrollo de modelos del medio ambiente de Europa, en cuya elaboración se fomente la participación social.

Entre las medidas previstas se encuentran las evaluaciones de simulaciones sobre las principales cuestiones, entre las que se realiza una mención específica al transporte marítimo en zonas medioambientales sensibles, como el Ártico y el Mediterráneo. El transporte marítimo, y la problemática ambiental del medio marino es una de las grandes cuestiones políticas de los próximos años, si bien ya se ha convertido en uno de los temas prioritarios en la agenda de los países europeos, uno de los retos de la ampliación con los que se encuentra la propia Agencia es la evaluación de la realidad marítima de los nuevos Estados, con la finalidad de que incorporen los estándares mínimos que ya han sido adoptados por las instituciones comunitarias. Asimismo, la Agencia está llamada a ocupar un lugar privilegiado en el entorno mediterráneo, ya que su vocación internacional y de colaboración con otras regiones, puede ser un vehículo de cooperación y colaboración con los Estados del continente africano que comparten la cuenca mediterránea con Europa.

La existencia de dos Agencias, para el Medio Ambiente y la Seguridad Marítima, configura un riesgo para la elaboración de una planificación adecuada sobre le medio marino. La necesidad de elaborar políticas ambientales necesita de una visión global del medio ambiente para la consecución de los fines previstos; al igual que la elaboración de políticas sobre la seguridad de la navegación exige de la perspectiva ambiental. Hasta el año 1999 no existía una mención específica al medio marino, pero en la actualidad, la protección del medio marino es una competencia compartida entre dos Agencias. Este hecho puede ocasionar la duplicidad de actuaciones, o la inexistencia de las mismas; la cooperación y colaboración entre ambos organismos se convierte en la pieza clave para el desarrollo de un medio tradicionalmente secundario[77].

[77] WILLIAMS, G., "Agencies: institutionalising responsible European governance?", *European Consortium for Political Research Workshop*, Edimburgo, 2003. Este autor considera que las Agencias pueden configurarse como un instrumento que añada dificultades a las ya problemáticas tareas de colaboración en el ámbito comunitario. Como ha puesto de manifiesto WILLIAMS; la Unión Europea debe enfrentarse a numerosos intereses contrapuestos, entre los que destacan los intereses nacionales de cada Estado miembro, por lo que la indispensable colaboración que debe existir entre las dos Agencias representa un importante desafío.

MINUCCI, F., *L' evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente: dalla logica dei comandi alle logiche condivise,* UTET Libreria, 2005.

SEGRE, A., y DANSERO, G., *Politiche per l'ambiente: dalla natura al territorio*, UTET Libreria, 2004, pág. 17.

Sobre la problemática vinculada a la colaboración entre las Agencias estadounidenses, THOMAS, C., *Bureaucratic Landscapes. Interagency Cooperation and the Preservation of Biodiversity*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003.

3.-LA FUTURA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA

La evolución y desarrollo de la regulación comunitaria sobre seguridad marítima se enmarca en un proyecto más ambicioso, la elaboración de una política marítima de la Unión Europea. La Comisión, continuando con la línea trazada por la Estrategia de Lisboa y determinada por la necesidad de aplicar el concepto de desarrollo sostenible en el medio marino, propuso en junio de 2006 la creación de una política marítima comunitaria[1].

[1] El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000, diseñó una estrategia integral que permitiera aprovechar las oportunidades que ofrecía la situación económica, entre otras cosas, para erradicar los problemas sociales originados por el desempleo. El fin último era aumentar el bienestar en la Unión Europea, a través de la creación de riqueza y su distribución.

CASTROVIEJO BOLÍVAR, M., "El Consejo Europeo salva la dimensión ambiental de Lisboa", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 44, 2005, págs. 12-17.

MONTALVO SANTAMARÍA, A., "La Estrategia de Lisboa: de la política económica a la economía política", *Revista de economía ICE (Información Comercial Española)*, núm. 826, 2005, págs. 503-527.

YBÁÑEZ RUBIO, I., "Revisión de la Estrategia de Lisboa en la Unión Europea: "Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo", *Revista de economía ICE (Información Comercial Española)*, núm. 829, 2006, págs. 165-174.

De esta forma, y por vez primera, las instituciones comunitarias sitúan a la política marítima entre sus prioridades; una política que aspira, en términos de la Comisión, a reflejar y dar respuesta a las necesidades de los distintos intereses que actúan sobre el medio marino (económicos, sociales y medioambientales), y que conforman la base sobre la que desarrollar una serie de principios esenciales para la explotación y conservación de los recursos marítimos[2].

La Comisión decidió elaborar y publicar un Libro Verde, titulado "Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares". Con este texto, desde la Comisión se potencia el debate y la participación de ciudadanos, sectores industriales y económicos, y autoridades nacionales, regionales y locales. Sin duda, podemos considerar que esta publicación es una primera etapa de un ambicioso proyecto, que supondría la asunción de una nueva concepción sobre el medio marino, y la efectiva implicación de las instituciones comunitarias en un sector tradicionalmente desatendido, y cuya regulación languidece hasta que sucede una nueva catástrofe.

La creación de una política marítima comunitaria se encuentra condicionada por dos elementos principales, de un lado, la propia regulación comunitaria preexistente, que ha creado una base, si bien irregular, y sin coordinación, sobre la que deben construirse los planteamientos de futuro. Por otro lado, las disposiciones internacionales que condicionan en gran medida las actuaciones que puedan ser adoptadas sobre el medio marino y sus recursos.

Desde la Comisión se han adoptado dos referencias sobre las que se asientan sus propuestas, la Estrategia de Lisboa, y la Estrategia temática para el medio marino. No obstante, y como consecuencia del propio principio de integración que toma como referencia el Libro Verde, se debe acudir a los textos sobre los que se elaborará la política marítima comunitaria, y que inciden de forma especial para la configuración de la seguridad marítima; además de las referencias a la política de transportes, como una de las materias que inciden más directamente en la seguridad marítima, y que en la actualidad se encuentra en un proceso de evolución y adaptación a las necesidades ambientales y a los desafíos energéticos.

[2] MIRA MONERRIS, A., "La explotación de los recursos marinos", *XIII Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Autoridad Portuaria de Valencia, Valencia, 1996, págs. 125-142.

3.1.-EL SEXTO PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Desde que en el año 1973 se adoptara el "Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente", se han sucedido las publicaciones de estos documentos, en los que se enumeran los principales objetivos ambientales. La larga tradición comunitaria en la elaboración de Programas de Acción, estuvo a punto de verse interrumpida cuando el Quinto Programa se encontraba en su recta final. Algunos sectores consideraban que estos instrumentos estaban agotados, y era necesario buscar nuevas fórmulas. Sin embargo, la innovación no prosperó, y la Comisión comenzó los trabajos de elaboración del que sería el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (el Programa)[3].

A pesar de las voces que se manifestaban a favor de un Programa con objetivos concretos, y plazos para controlar el logro de los mismos, y la eficacia del propio Programa; la Comisión optó por un modelo de Programa de objetivos generales. Finalmente, y tras un tiempo récord de tramitación, el 22 de julio de 2002 se adoptaba la Decisión sobre el Programa por parte del Parlamento Europeo y del Consejo[4]. Las modificaciones introducidas en el texto presentado por la Comisión no fueron sustanciales, respetándose el espíritu del mismo[5].

---

[3] ALVÁREZ FERNÁNDEZ, M., *El abastecimiento de agua en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 124.

LÓPEZ RAMÓN, F., "Evolución del Derecho Europeo del Medio Ambiente", *Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario*, núm. 1, 1997, págs. 73-80.

TUCCI, M., *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, G. Giapichelli Editore, Turín, 2003, págs. 119 y ss.

[4] El Sexto Programa fue adoptado por la Comisión el 24 de enero de 2001, aprobado definitivamente el 22 de julio de 2002, y publicado el 10 de septiembre de 2002, Decisión 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, DOCE L 242/1, de 10 de septiembre de 2002.

[5] CASTROVIEJO BOLÍVAR, M., "El Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente (I). Muchas acciones y poca definición: ¿se alcanzarán los objetivos del Programa?", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental,* Año 5, núm. 55, 2003, pág. 1-10; continuación del artículo citado, elaborado por el mismo autor: "El Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (y II): Orientaciones generales y estrategias temáticas, una novedad en la actuación comunitaria. Cambio climático, diversidad biológica, productos químicos y recursos naturales: el acento de la política comunitaria de Medio Ambiente para la próxima década", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental,* Año 5, núm. 56-57, 2003, pág. 1-14.

SOTELO NAVALPOTRO, J, "Las políticas de Medio Ambiente, hoy", *Anales de Geografía*, vol. 25, núm. 27-50, 2005, págs. 44-45. De este mismo autor, "Medio ambiente y desarrollo en España, en los prolegómenos del siglo XXI: las políticas medioambientales de la UE", *Observatorio medioambiental*, vol. 3, págs. 341-397, 2000.

El Programa tiene una vigencia de 10 años, y finalizará en el año 2012, sin embargo, sus objetivos, metas y fines resultan completamente inabarcables en este período. La actividad de las instituciones comunitarias debería de ser frenética, para cumplir con todas las expectativas que crea el Programa; y el presupuesto necesario para materializarlo superaría con creces la partida destinada a Medio Ambiente. Sin embargo, hay que tener presente que el Programa se encuentra doblemente limitado. Se aprobó mediante una decisión del Parlamento y del Consejo que no tiene carácter vinculante desde el punto de vista jurídico, por lo que su eficacia es puramente política. Asimismo, el Programa se dirige a las instituciones comunitarias y no a los Estados miembros, a pesar de que algunas de las medidas deban ser aplicadas por las administraciones nacionales, regionales o locales[6]. Por tanto, la eficacia práctica y la efectiva materialización del mismo exigen de un previo desarrollo por las instituciones comunitarias. A pesar de esta importante limitación, es evidente que los objetivos del Sexto Programa han sido asumidos por la sociedad, y asimilados por los órganos competentes de la Administración de Justicia, y en el propio funcionamiento de las distintas Administraciones públicas[7].

[6] MORENO MOLINA, A., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 100 y ss. Este autor considera que los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente, son "documentos programáticos de carácter político-director, pero carentes de genuina fuerza obligatoria ni para los particulares, ni para los Estados, ni para las propias instituciones". Asimismo, afirma que de los programas de acción "no se desprende para la Unión Europea una obligación jurídicamente perfecta, consistente en aprobar todas y cada una de las normas previstas en el programa". Como confirmación de su argumentación, MORENO MOLINA hace referencia a la sentencia del TJCE de 12 de diciembre de 1996, *Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e altri c. Comisión*, asunto C-142/95, Rec. I-6669, en la que el Tribunal afirmó "el Quinto Programa [en relación al Quinto Programa en materia de medio ambiente, aprobado el 1 de febrero de 1993] tiene por objeto crear un marco para la definición y aplicación de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, pero no contiene normas jurídicas de carácter obligatorio" (párrafo 32 de la sentencia).

[7] Entre las sentencias que incorporan en el desarrollo de su argumentación al Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, podemos citar las siguientes:

STSJ Comunidad Valenciana, núm. 564/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), ponente A. Basanta Rodríguez, (JUR 2007\87229), recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gremio de Entidades de Reciclaje de Derribos contra el Decreto 200/2004, de 1 octubre, sobre regulación de la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración y similares.

STSJ Andalucía, núm. 1092/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 1ª, de 12 de junio), ponente M. López Agulló, (RJCA 2007\117), recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil «Provisa, SA» contra el Decreto 2378/1998 del Ayuntamiento de Fuengirola, de 14 abril, por el que se concede licencia urbanística a la entidad UTE Placasol para la construcción de una planta de transferencia de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Fuengirola.

STSJ Andalucía, núm. 427/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 1ª, de 27 de febrero), ponente M. López Agulló, (RJCA 2007\227), recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental de 08-02-1999, por la que se deniega a la actora la adopción de las medidas necesarias para declarar la ilegalidad de las obras ejecutadas por la concesionaria UTE Placasol, así como la conminación para la cesación de las mismas, causantes de graves e ilegítimos perjuicios a aquella.

Se marcan cuatro objetivos prioritarios que deberán ser afrontados por la Comunidad: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud y calidad de vida, y recursos naturales y residuos[8].

Una de las principales finalidades del Programa es interesar a toda la sociedad en la protección medioambiental. En primer lugar, en el ámbito institucional, se aspira a que el medio ambiente se convierta en materia prioritaria para las instituciones, políticas y actividades comunitarias; y también en relación a todas las Administraciones implicadas, y que configuran la estructura organizativa de cada uno de los Estados miembros. El segundo nivel sería el sector económico, se insta a la industria a incorporar modelos sostenibles de producción; y correlativamente, auspiciados por la presión ejercida desde los propios consumidores y sus organizaciones, con sus propios modelos de consumo sostenible.

Los objetivos comunitarios alcanzan también el escenario internacional, y sitúan a la Unión en una posición preferente para fomentar la protección del medio ambiente y la consecución de un desarrollo sostenible más allá de las fronteras de sus Estados miembros. A nivel internacional, los fines del Programa se centran en el respeto de los objetivos propuestos en las relaciones con terceros Estados y, sobretodo, en el apoyo a la elaboración y materialización de convenios y acuerdos internacionales sobre medio ambiente.

Una de las principales novedades de este Programa es la incorporación de estrategias temáticas, una fórmula novedosa en el ámbito de los Programas ambientales. Se establecen siete estrategias temáticas, sobre diversos campos en los que se pretende alcanzar un "enfoque amplio", en el que la intervención de todos los interlocutores válidos (ONG, sector industrial, autoridades públicas...) permita identificar los mecanismos adecuados para alcanzar los objetivos del Programa.

La protección y conservación del medio ambiente marino en una de las estrategias temáticas previstas por el Programa. En el ámbito del medio marino existen suficientes disposiciones, tanto a nivel internacional como a nivel comunitario, que identifican las necesidades y debilidades del Medio Ambiente. La figura de la estrategia temática, y el procedimiento para la elaboración y concreción de la misma, podrían convertirse en una mera declaración de intenciones, sin una aplicación práctica real. No obstante, el hecho mismo de que el Medio Ambiente marino sea objeto de una estrategia, resulta positivo para dar relevancia a un medio tradicionalmente secundario, desde el punto de vista de la protección y el desarrollo sostenible.

---

[8] CASTROVIEJO BOLÍVAR, M., "Cambio climático, diversidad biológica, productos químicos y recursos naturales: el acento de la política comunitaria de medio ambiente para la próxima década", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental,* Año 5, núm. 56-57, 2003, págs. 15-25.

SARASÍBAR IRIARTE, M., *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las Funciones Ambientales de los Bosques*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2007, pág. 169. Esta autora recuerda que la Exposición de Motivos Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (desarrollada por el Protocolo de Kyoto de 1997), "afirma la importancia de la función de los sumideros de los ecosistemas terrestres y marinos, lo cual da a entender el reconocimiento de que tanto los bosques como los océanos constituyen sumideros de los gases de efecto invernadero".

En los propios Considerandos del Programa se hace referencia a algunos de los problemas que afectan al medio marino, el cambio climático, los productos químicos, y los plaguicidas. E incluso se realiza una mención específica a los riesgos de la presión humana sobre la naturaleza y la biodiversidad; directamente vinculados a la contaminación, la introducción de especies no autóctonas y la sobreexplotación a la que se encuentran sometidos los mares[9]. Asimismo, en el artículo 3.10, se establecen dentro de los planteamientos estratégicos para alcanzar los objetivos en materia de medio ambiente el fomento de una utilización y gestión efectiva y sostenible del mar teniendo en cuenta las consideraciones ambientales. Se realiza una referencia específica al desarrollo sostenible en las zonas marítimas costeras, con especial mención a la ordenación del territorio a través del Programa de Gestión Integrada de las Zonas Costeras.

En el artículo 6.1, y como un objetivo destacado dentro del ámbito de protección de la naturaleza y la biodiversidad, se impone como meta la conservación, restauración y uso sostenible del medio marino y las costas. La base definitiva para el establecimiento de una estrategia temática específica se encuentra en el artículo 6.2 g), donde esta fórmula se determina como uno de los instrumentos necesarios para "fomentar el uso sostenible del mar y la conservación de los ecosistemas marinos, incluidos los fondos marinos, los estuarios y las zonas costeras". Otros instrumentos serán un mayor impulso a la integración de las consideraciones medioambientales en la política común de pesca, una gestión integrada de las zonas costeras y la promoción de la protección de las zonas marítimas.

[9] CALISTRI, E., (ed), *Segnali ambientali in Toscana, 2004 : relazione sullo stato dell' ambiente marino e costiero*, Edifir, Florencia, 2004.

DELLA CROCE, N., VIETTI, R., DANOVARO, R., *Ecologia e protezione dell' ambiente marino costiero*, UTET Libreria, 1997.

MACPHERSON, E., "La protección y restauración de nuestros ecosistemas marinos más allá de la creación de las áreas marinas protegidas", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 67, 2007, págs. 40-46.

3.1.1.-LA REVISIÓN INTERMEDIA DEL SEXTO PROGRAMA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y LOS DESAFÍOS AMBIENTALES PENDIENTES DE LA UNIÓN EUROPEA

El 30 de abril de 2007 la Comisión presentó una Comunicación relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa[10], en la que se expone el panorama ambiental de la Unión Europea, las actuaciones adoptadas al amparo del Sexto Programa, los fines perseguidos, y las medidas de futuro que deben ser elaboradas en el período de aplicación que resta hasta el término de vigencia del Programa.

Entre los objetivos vinculados al medio marino, se incluye la ampliación de la red NATURA 2000 a las zonas marinas; de esta forma se aspira a implantar este modelo para la protección de la naturaleza, y pieza clave de la política comunitaria de protección de la biodiversidad en Europa, en el entorno marino, con el fin de ofrecer el adecuado soporte científico y jurídico a los ecosistemas marinos.

El establecimiento de un sistema de gestión de la pesca mundial basada en los ecosistemas se sitúa entre los fines de la Comisión sobre el medio marino. La biodiversidad marina se encuentra comprometida con prácticas como la pesca con redes de fondo, con graves consecuencias sobre los fondos oceánicos; siguiendo las directrices de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Comisión incluye entre sus propuestas la elaboración de disposiciones normativas que controlen las prácticas pesqueras destructivas[11].

---

[10] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, Bruselas, 30 de abril de 2007, COM(2007) 225 final.

La Comunicación sobre la revisión intermedia del Sexto Programa se presentó en la misma fecha que la Comunicación relativa a la revisión de la política medioambiental 2006, en la que se exponen los logros alcanzados, y las deficiencias existentes, que coinciden en esencia con las analizadas en la revisión del Sexto Programa. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión de la política medioambiental 2006,* Bruselas, 30 de abril de 2007, COM (2007) 195 final.

El Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión, celebrado el 28 de junio de 2007, adoptó un paquete de conclusiones bajo el título "Un nuevo impulso a la política ambiental comunitaria", en el que se analizan la revisión del Sexto Programa, los instrumentos económicos en materia de medio ambiente, y un último apartado dedicado a medio ambiente, innovación y empleo. DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, M., "Consejo de Ministros de Medio Ambiente", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 68, 2007, págs. 69-70.

[11] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *El Fondo Europeo de la Pesca 2007-2013*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2006.

La Comisión es consciente de la limitación del ámbito de actuación de las iniciativas comunitarias, por ello propugna la mejora de la cooperación internacional como un instrumento para lograr la implicación de Estados no miembros con los que comparte fronteras la Unión, en el ámbito de la política europea de vecindad. En este sentido, las iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de los mares Mediterráneo, Báltico y Negro resultan paradigmáticas, ya que se convierte en requisito básico para su efectividad, que todos los Estados ribereños se involucren en las medidas ambientales. Estas iniciativas comprenden un doble desafío, ya que no sólo se promueve la difusión de las elevadas exigencias ambientales de la Unión, sino también se adoptan iniciativas para la transferencia de tecnologías y recursos con los países en desarrollo. La promoción de los intereses de la política medioambiental europea en el seno de la Organización Marítima Internacional, también responde a esta inquietud de la Comisión para situar a la Unión a la cabeza de las iniciativas ambientales a nivel mundial, superando las fronteras de los Estados miembros.

Se evalúan de forma positiva el desarrollo y la aplicación del Sexto Programa, si bien aún no se ha alcanzado un desarrollo medioambiental sostenible, y las presiones sobre el medio ambiente van en aumento. Asimismo, existen desajustes entre los objetivos perseguidos por el Sexto Programa y las medidas propuestas, por lo que será necesario reforzar las actuaciones ya iniciadas y la adopción de nuevas medidas. Entre los principales objetivos propuestos en esta revisión intermedia se encuentra la necesidad de potenciar la integración de las preocupaciones medioambientales en otras políticas; esta medida es esencial para la adopción de las medidas necesarias en el ámbito marino, ya que la integración de los objetivos ambientales en la elaboración de las políticas sobre transporte marítimo, investigación y pesca, resultan claves para la consecución de los fines de protección perseguidos.

A pesar del optimismo que impera en el texto de la Comisión, es evidente que aún no han sido asimilados los principios ambientales en todos los niveles de la política comunitaria. Y no sólo se detectan graves deficiencias dentro de las fronteras comunitarias, sino que los propios Estados miembros en lugar de fomentar el intercambio tecnológico y el impulso de los estándares de protección comunitarios en terceros Estados, principalmente en Estados en vías de desarrollo, exportan sus problemas ambientales, trasladando fuera de su territorio las consecuencias adversas para el medio ambiente y la salud.

En este sentido, se han producido varios acontecimientos significativos en los que se ha visto comprometida la política ambiental de Estados miembros en relación a la seguridad marítima. El carácter internacional de las actuaciones vinculadas al medio marino, tales como el transporte marítimo, permite a los Estados miembros cumplir los altos niveles de protección ambiental exigidos por las disposiciones comunitarias dentro de sus fronteras, y trasladar las situaciones de riesgos a terceros Estados alejados de sus fronteras, y en los que el ordenamiento jurídico es menos riguroso en el ámbito de la seguridad marítima.

Holanda ha reconocido su responsabilidad en el vertido tóxico del buque *Probo Koala*, que ocasionó la muerte de diez personas y la intoxicación de más de cien mil habitantes en Costa de Marfil. Este buque de bandera panameña, propiedad de la firma griega Prime Marine Management y fletado por la holandesa Trafigura Beheer, atracó en la capital holandesa con cuatrocientas toneladas de residuos a bordo, después de haber estado fondeado en Gibraltar[12]. Cuando el buque se encontraba en el puerto de Amsterdam y comenzaron a bombear los residuos que transportaba, que según la armadora del buque eran varios cientos de toneladas de residuos de lavado de los tanques (un resto que suele contener agua, jabón, gasolina, petróleo y otros químicos), el mal olor que despedían obligó a suspender la limpieza.

Con posterioridad, el buque, con todos los residuos de nuevo a bordo, se trasladó a Estonia, donde cargó petróleo ruso, y a continuación se dirigió a Nigeria, para finalizar en la capital de Costa de Marfil. Descargaron los desechos (unas 500 toneladas) en vertederos municipales a cielo abierto de donde emanaron gases tóxicos que afectaron a la población; según las autoridades de este país, la tripulación descargó la basura tóxica sin permiso, en una laguna, un vertedero y unas alcantarillas de Abiyán. Los especialistas de las OMS desplazados al país, determinaron que los residuos contenían altos niveles de sosa cáustica y otros restos petroquímicos altamente contaminantes como el mercaptano.

Inmediatamente después del incidente de Costa de Marfil, la Comisión activó el mecanismo comunitario de protección civil y envió al país a un experto francés para proceder a una evaluación. Por su parte, las autoridades holandesas iniciaron una investigación, cuya conclusión fue que el Ayuntamiento holandés debería haber impedido que los residuos fueran devueltos a la nave. La gravedad de los acontecimientos motivó un amplio debate en las instituciones comunitarias, y pronunciamientos al respecto de varios parlamentarios, la Comisión y el Parlamento Europeo[13]. Esta catástrofe también reabrió el debate sobre la protección penal del medio ambiente, y la necesidad de establecer medidas comunitarias al respecto, con el fin de imponer sanciones penales que disuadan de la realización de estas actividades.

---

[12] FERRER, I., "La travesía mortal del *Probo Koala*", artículo publicado en el Diario *El País*, con fecha de 15 de septiembre de 2006, pág. 41.

MORA, M., "La fosa aséptica de la globalización", artículo publicado en el Diario *El País*, con fecha de 10 de octubre de 2006, pág. 45.

FERRER, I., "Holanda admite su responsabilidad por el vertido tóxico en Costa de Marfil", artículo publicado en el Diario *El País*, con fecha de 21 de diciembre de 2006, pág. 42.

[13] Resolución del Parlamento Europeo sobre la exportación de residuos tóxicos a África (P6_TA(2006)0457), de 26 de octubre de 2006. El Parlamento "Considerando que, en la sesión del 9 de abril de 2002, el Parlamento Europeo adoptó su Posición sobre la propuesta de Directiva relativa a la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal; considerando que el Consejo nunca llegó a un acuerdo político sobre esta propuesta de Directiva y prefirió una Decisión marco, con arreglo al tercer pilar, sobre el mismo asunto (Decisión marco 2003/80/JAI, de 27 de enero de 2003); considerando que en su sentencia de 13 de septiembre de 2005, en el asunto C-176/03, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas anuló dicha Decisión, pide a la Comisión, a los Países Bajos y a Costa de Marfil que investiguen exhaustivamente este asunto, que determinen las responsabilidades a todos los niveles, que lleven ante la justicia a los responsables de este delito medioambiental y que garanticen la reparación total de la contaminación del medio ambiente y la compensación a las víctimas".

El fin de la crisis aún se mantiene en suspenso, al menos dentro de las fronteras comunitarias, ya que un grupo de juristas ingleses ha decidido interponer una demanda por delito ecológico contra la multinacional holandesa, con el fin de conseguir beneficios económicos para las víctimas[14]. Por su parte, la multinacional holandesa Trafigura y el Gobierno de Costa de Marfil han firmado un acuerdo amistoso, por el cual la empresa pagará una indemnización de 152 millones de euros, y las autoridades de Costa de Marfil se compromete a abandonar las diligencias que tiene abiertas sobre el vertido tóxico, y a liberar a los tres directivos de la empresa holandesa encarcelados desde entonces en el país africano.

El desguace de buques es otro de los sectores que ha cuestionado la integridad ambiental de los Estados miembros. La opinión pública se vio sorprendida cuando tuvo conocimiento de la práctica común de enviar a los buques comunitarios para su desguace a terceros Estados, normalmente a las costas del sudeste asiático, donde se lleva a cabo su desmantelamiento en condiciones poco seguras, y que no sólo comprometen al medio ambiente, sino también la salud de los trabajadores y de las poblaciones del entorno[15]. En la actualidad, sólo en la India este sector emplea a unas 250.000 personas, y las perspectivas de crecimiento son importantes para los próximos años, ya que las disposiciones para la eliminación de petroleros de doble casco exigirán en los próximos años el desmantelamiento de unos 400 buques de estas características, y que ostentan pabellones europeos[16].

Los parlamentarios europeos presentaron preguntas escritas, entre las que podemos destacar: E-4629/06, E-4726/06, E-4729/06, E-4727/06 y E-0484/07 del Sr. Varela Suanzes-Carpegna; E-4345/06 de la Sra. Corbey; E-4365/06 y E-4509/06 de la Sra. Liotard; E-4376/06 del Sr. Meyer Pleite; E-4424/06 y E-4745/06 del Sr. Meijer, y E-4551/06 del Sr. Romeva i Rueda.

En este sentido, también deben ser destacadas las intervenciones de algunos Parlamentarios en el debate celebrado en el seno del Parlamento sobre la Exportación de residuos tóxicos a África y la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal, con fecha de e25 de octubre de 2006. El Sr. Maaten manifestó: "El desastre de Costa de Marfil exige una respuesta rápida de Europa, con compensaciones para las víctimas y por los daños infligidos al medio ambiente, de modo que debe aplicarse el principio de que quien contamina paga. Si Europa quiere avanzar, tendrá que explicar a sus ciudadanos dónde está el valor añadido para ellos. El incidente de Costa de Marfil es un ejemplo perfecto de dónde está la responsabilidad de Europa".

[14] "Shipper agrees £100 million compensation for toxic cargo", artículo publicado en el Diario *Times Online,* con fecha de 14 de febrero de 2007; "Costa de Marfil y la empresa que fletó el *Probo Koala* llegan a un acuerdo", artículo publicado en el Diario *El País Online,* con fecha de 14 de febrero de 2007.

[15] CERNUDA, O., "El negocio del desguace de barcos. Alang el vertedero del planeta", publicado en el Diario *El Mundo*, con fecha de 27 de enero de 2006.

GRAHAM-ROWE, D., "Ship scrapping: Breaking up is hard to do", *Nature,* vol. 429, núm. 6994, 2004, págs. 800-802.

[16] DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE, "Una carta de sanidad ecológica para los buques anticuados", *Medio Ambiente para los Europeos*, edición 24ª, mayo de 2006, (http://ec.europa.eu/environment/).

El portaaviones *Clemenceau* de la armada francesa fue el detonante de esta polémica, cuando las autoridades francesas decidieron su traslado a la India para su desguace, a pesar de conocer que el buque contenía materiales tóxicos. La presión de las organizaciones ecologistas, y principalmente la repercusión en los medios internacionales, convirtieron una práctica habitual en un supuesto de excepción. La travesía del buque se encontró marcada por la negativa de las autoridades egipcias a permitir su paso por el Canal de Suez, si bien finalmente le fue concedida la autorización para navegar por aguas egipcias; y el Tribunal Supremo de la India también prohibió la entrada del buque en territorio indio hasta que no se elaborara un informe sobre su toxicidad. Finalmente, las autoridades francesas se vieron obligadas a anunciar el retorno del buque a Francia, una vez que el Consejo de Estado, máxima jurisdicción administrativa de Francia, ordenara la suspensión del viaje del buque a la India[17].

[17] Decisión del Consejo de Estado, Sesión de 13 de febrero de 2006, Lectura de 15 de febrero de 2007, núm. 288801 – 288811, asunto Association Ban Asbestos France y otros, (http://www.conseil-etat.fr/).

El portaaviones francés era uno más de los buques tóxicos que se envían desde los Estados europeos a las costas asiáticas, y la problemática era conocida por la Comisión[18]; asimismo ya existían disposiciones internacionales y comunitarias de aplicación al reciclaje de buques[19]. La presión pública finalmente ha tenido como efecto

[18] La Comisaria Margot Wallström en nombre de la Comisión, con fecha de 10 de septiembre de 2003, presentó una respuesta común a las preguntas escritas E-2185/03 y E-2290/03, de Erik Meijer y Alexander de Roo, sobre el desguace de buques que contienen sustancias tóxicas. La Comisión se pronunció en los siguientes términos: "La Comisión conoce y está muy preocupada por la actual y creciente exportación a Asia de buques al final de su vida útil, así como por las condiciones en que éstos se desmantelan, y está de acuerdo con que dicha exportación debe someterse a normas internacionales. Con respecto al problema de los petroleros monocasco, la Comisión ya ha indicado, durante los debates en la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, su intención de realizar un estudio sobre el impacto en la industria del reciclaje de buques de la reducción progresiva acelerada de los petroleros monocasco. Como ya se ha indicado, la exportación de residuos peligrosos a nivel internacional está regulada por el Convenio de Basilea. Este convenio, modificado, se aplica en el Derecho comunitario mediante el Reglamento (CEE) número 259/93 sobre el traslado de residuos, que prohíbe claramente la exportación de residuos peligrosos como amianto, aceites de bifenilos policlorados (PCB), aceites pesados y pinturas con tributiltina (TBT) de la Comunidad a países no pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En el contexto de la Organización Marítima Internacional, la Comunidad y sus Estados miembros se han comprometido a finalizar una directriz sobre dicho tema, teniendo muy en cuenta el Derecho comunitario, el Convenio de Basilea y sus enmiendas, así como sus directrices sobre el desmantelamiento de buques. La Comisión da gran importancia al problema y considera imperativo que el marco que proporcionan el Convenio de Basilea y el Reglamento (CEE) número 259/93 sobre el traslado de residuos sea respetado y aplicado por todas las partes interesadas. Así pues, la Comisión ha exhortado a los Estados miembros a que den prioridad internacional al problema, a que se enfrenten de manera global a todos sus aspectos tanto medioambientales, de salud o seguridad como de naturaleza técnica o legal y a que garanticen el cumplimiento del Convenio de Basilea y el Reglamento sobre el traslado de residuos. Además, la Comunidad y sus Estados miembros se han comprometido a integrar las condiciones ambientales, de salud y de seguridad en su apoyo a los países en vías de desarrollo. A este respecto, el intercambio de información, la responsabilidad compartida y la capacitación se consideran fundamentales, para asegurar la gestión adecuada de los residuos y mejorar la seguridad de transporte marítimo", (DO C 51 E, pág. 221, de 26 de febrero de 2004).

También se han producido incidentes en relación la exportación de navíos que contienen sustancias peligrosas exportados por Estados miembros para su desguace en Turquía. En este sentido la pregunta escrita E-0330/02, de Stavros Xarchakos a la Comisión, y la respuesta del Sr. Verheugen en nombre de la Comisión, de 5 de abril de 2002, (DO C 51 E, págs. 1-2, de 26 de febrero de 2004). A propósito del desguace de buques en Turquía, también ha sido cuestionada la actuación de las autoridades holandesas en relación al desguace del buque *Otapán*; pregunta escrita E-4319/06, de Erik Meijer a la Comisión sobre el asunto del buque mexicano *Otapán*, contaminado con una gran cantidad de amianto, cuyo desguace se rechazó en Turquía, y el papel previamente desempeñado por la autoridades neerlandesas; respuesta del Comisario Dimas en nombre de la Comisión, de 11 de diciembre de 2006.

[19] Directrices de la Organización Marítima Internacional sobre el Reciclaje de Buques (*Guidelines on Ship Recycling,* 2003); y las Directrices del Convenio de Basilea sobre Gestión Ambientalmente Racional del Desguace Total y Parcial de Buques (Convenio de Basilea, *Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of the Full and Partial Dismantling of Ships*, 2002).

que la Comisión ya manifestara en el Libro Verde sobre política marítima, la necesidad de apoyar iniciativas internacionales dirigidas a establecer unas normas mínimas vinculantes en materia de reciclado de buques, y a fomentar la creación de instalaciones de reciclado limpias. Asimismo, la Comisión ya ha comenzado la elaboración de una Estrategia comunitaria para el Desguace de Buques, que se centra en la seguridad y protección del medio ambiente, y ha presentado el Libro Verde para mejorar el desmantelamiento de los buques[20]. De nuevo la presión de la opinión pública ha potenciado que las instituciones comunitarias se planteen seriamente el control de una amenaza marítima; sin embargo, las actuaciones de la Comisión aún son propuestas, y se encuentran a la espera de la elaboración de disposiciones concretas que obliguen a los Estados miembros a controlar el traslado de buques para el desguace[21].

En la actualidad la OMI está elaborando una Convención Internacional para el reciclaje de buques en términos seguros y respetuosos con el medio ambiente, y se ha pronunciado expresamente sobre la necesidad de que todos Gobiernos y todos los interesados apliquen sin demora, y mientras se elabora este texto, las Directrices de la OMI sobre el reciclaje de buques. En la Resolución A.981(24) adoptada el 1 de diciembre de 2005, la Asamblea de la OMI solicitó al Comité de Protección del Medio Marino la elaboración de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante sobre el reciclaje de buques que incorporara normas sobre: "1.-El proyecto, construcción, explotación y preparación de los buques a fin de facilitar un reciclaje seguro y ambientalmente racional, sin comprometer la seguridad ni la eficacia operacional de los buques; 2.-La explotación de las instalaciones de reciclaje de manera segura y ambientalmente racional; 3.- El establecimiento de un mecanismo apropiado de ejecución para el reciclaje de buques (prescripciones sobre certificación/notificación)". Desde la Asamble también se instó al Comité de Protección del Medio Marino a presentar un proyecto de instrumento para su examen y adopción durante el bienio 2008-2009.

[20] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Libro Verde de la Comisión *Mejorar el desmantelamiento de los buques*, de 22 de mayo de 2007, COM (2007) 269 final.

[21] El Reino Unido ha elaborado una Estrategia nacional para el Reciclaje de Navíos, cuyos objetivos son: "Desarrollar un enfoque estratégico del reciclaje de buques de bandera británica que guarde conformidad con los compromisos nacionales e internacionales del Reino Unido en lo relativo al desarrollo sostenible; y fomentar, a través de la orientación, el desarrollo de la capacidad del Reino Unido de reciclar, de una manera ambientalmente racional, los buques que llegan al final de la vida útil"; DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD, AND RURAL AFFAIRS (Ministerio del Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales), *Estrategia Británica para el Reciclaje de Navíos*, Febrero de 2007, (www.defra.gov.uk).

Francia también ha elaborado varias propuestas sobre el desmantelamiento de buques. El primero de ellos fue un Informe elaborador por el Parlamento sobre el desmantelamiento de buques de guerra, con fecha de enero de 2007; también se ha presentado otro Informe por parte de una Comisión Interministerial, en este caso para el desmantelamiento de buques en general, con fecha de abril de 2007.

Las autoridades españolas, en aplicación del Convenio de Basilea y las recomendaciones de la Comisión Europea, no autorizaron la salida del buque *Aqaba Express*, que fue retenido en el puerto de Almería hasta que se confirmó que el destino del buque era Rumania, en lugar de la India. El buque quedó retenido en el puerto de Almería el 12 de julio de 2007, ante la comunicación recibida por el Gobierno español de parte de la Secretaría del Convenio de Basilea y la Comisión Europea, informando que el barco se dirigiría a la India para su desguace. Finalmente, con fecha 30 de agosto se recibió el escrito de las autoridades navales rumanas expresando su voluntad de aceptar la entrada del buque para su reparación en el astillero de Constanza. A la vista de estas circunstancias, y no existiendo riesgo ambiental, las autoridades competentes autorizaron la salida del buque. "El Gobierno autoriza al buque 'Aqaba Express' a que salga hacia Rumania para ser reparado", artículo publicado en el Diario *El País Online,* con fecha de 31 de agosto de 2007.

3.1.2.-LA APLICACIÓN DE SANCIONES PENALES PARA LA MEJORA DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA: PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO Y DE LA NAVEGACIÓN

Especial atención merece la referencia al impulso que desde el Sexto Programa se realiza al establecimiento de sanciones penales cuando se produzca un incumplimiento deliberado del Derecho comunitario del medio ambiente, y sus medidas de aplicación en el Derecho nacional[22]. Las dificultades de aceptar la competencia en el ámbito penal, han sido solventadas por el TJCE, en una sentencia relativa al establecimiento de sanciones penales en el sector del medio ambiente[23].

Sin embargo, y a pesar de la documentación exigida por las autoridades españolas, el 23 de septiembre de 2007 el buque se encontraba en el Canal de Suez, con destino Singapur. La Dirección General de la Marina Mercante, adscrita al Ministerio de Fomento, se puso en contacto con las autoridades egipcias para que eviten el desguace del buque sin control laboral ni ambiental. La Secretaría del Convenio de Basilea y la Comisión Europea también fueron informadas, con el fin de lograr la presión internacional suficiente que permita el desguace del buque *Aqaba Express* bajo los requisitos mínimos de seguridad. "El ferry-chatarra escapa por Suez", artículo publicado en el Diario *El País,* con fecha de 27 de septiembre de 2007, pág. 31.

[22] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" - VI Programa de medio ambiente (COM/2001/0031 final, no publicado en el Diario Oficial). En esta Comunicación se afirma: "Es preciso combatir enérgicamente el delito ecológico, que es el incumplimiento intencionado o por negligencia grave del Derecho comunitario de medio ambiente y sus posibles medidas de aplicación en el Derecho nacional, en particular, si es organizado. La Comisión va a impulsar una estrategia de dos vías con objeto de establecer sanciones penales a nivel nacional en casos de desobediencia deliberada del Derecho comunitario, con arreglo al primer pilar comunitario, y aproximar las legislaciones de los Estados miembros de lucha contra el delito ecológico organizado, cooperación judicial incluida, con arreglo al tercer pilar comunitario".

[23] STJCE de 13 de septiembre de 2005, ponente R. Schintgen, (TJCE 2005\263) Comisión/Consejo, asunto C-176/03.

GARCÍA-NOGUERA, I., "La STJCE de 13 de septiembre de 2005, ¿una puerta abierta para la competencia penal de las Comunidades Europeas? Posibles repercusiones para el tratamiento de la delincuencia relacionada con las tecnologías de la comunicación y la información (TIC)", *Derecho y Proceso Penal*, Parte Sistema Penal, núm. 17/2007, 2007.

NIETO MARTÍN, A., "Posibilidades y límites de la armonización del Derecho Penal nacional tras Comisión v. Consejo", *Revista Española de Derecho Europeo*, Parte Jurisprudencia, núm. 17/2006 Enero-Marzo, 2006.

VERCHER NOGUERA, A., "Una nueva vuelta de tuerca en pro de la protección penal ambiental en la Unión Europea: La Sentencia de 13 de septiembre de 2005", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Parte Comentario, núm. 687/2005, 2005.

En el Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, se puso de manifiesto la necesidad de armonizar las definiciones, incriminaciones y sanciones penales de varios sectores, entre ellos el ambiental. En el mismo sentido se manifestó el Consejo de Justicia e Interior, celebrado aproximadamente un año después, poniendo de relieve la importancia de este desarrollo para la protección de los intereses medioambientales de la Comunidad.

Como consecuencia de estos pronunciamientos, el Consejo de la Unión Europea, por iniciativa de Dinamarca, adoptó una decisión marco para la protección del medio ambiente a través del Derecho penal; mientras que la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva con idéntico objeto. El Consejo rechazó la propuesta de Directiva de la Comisión, entendiendo que la Comunidad no tiene competencia para exigir a los Estados miembros que impongan sanciones penales, y la Comisión decidió llevar el caso ante el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas[24].

El Tribunal decidió resolver el asunto a través de la teoría del contenido y finalidad del acto[25], y estimó que tanto por su finalidad como por su contenido, los artículos 1 a 7 de la Decisión marco tenían como objetivo principal la protección del medio ambiente y podrían haber sido adoptados válidamente sobre la base del artículo 175 TCE[26]. Por tanto, la Decisión infringía en su conjunto, debido a su indivisibilidad, el artículo 47 TUE, al invadir las competencias que corresponden a la Comunidad en virtud del artículo 175 TCE, por lo que procedió a anular la Decisión marco[27].

---

[24] Sobre la doctrina jurisprudencial que había mantenido el TJCE con anterioridad a la Sentencia de 13 de septiembre de 2005, respecto a la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho penal nacional, STJCE de 2 de febrero de 1977, Amsterdam Bulb BV c. Produktschap voor Siergewassen, asunto 50/76, Rec. pág. 137, apartados 32 y 33; STJCE de 29 de febrero de 1996, Skavani, asunto C-193/94, Rec. pág. I-929, apartado 36, (TJCE 1996\29); STJCE de 11 de noviembre de 2004, Antonio Niselli, asunto C-457/02, Rec. pág. I-10853, (TJCE 2004\329); STJCE de 3 de mayo de 2005, Berlusconi y otros asuntosC-387/02, C-391/02 y C-403/02, Rec. pág. I-3565, (TJCE 2005\122); STJCE de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, asunto 68/88, Rec. pág. 2965, apartados 23 y 24, (TJCE 1990\32); STJCE de 8 de julio de 1999, asunto C-186/98, Rec. pág. I-4883, apartado 12, (TJCE 1999\164).

[25] Sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa a la teoría del contenido y la finalidad del acto caben destacar los siguientes pronunciamientos: STJCE de 11 de junio de 1991 (TJCE 1991, 211), Comisión/Consejo, denominada "Dióxido de titanio", C-300/89, Rec. p. I-2867, apartado 10; STJCE de 19 de septiembre de 2002 (TJCE 2000, 262), Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, apartado 30.

[26] El art. 175 TCE dispone: "1. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174.

2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 95, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará: a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal; b) las medidas que afecten a: la ordenación territorial; la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos; la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. El Consejo, en las condiciones previstas en el párrafo primero, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.

El Tribunal, a la vista de la materia objeto de análisis, también tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la competencia en materia de Derecho penal, y afirmó que, si bien la Comunidad, no es en principio competente en materia de Derecho penal ni Derecho procesal penal[28], "sin embargo, esta constatación no es óbice para que el legislador comunitario adopte medidas relacionadas con el Derecho penal de los Estados miembros y que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente"[29].

---

3. En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. El Consejo adoptará, en las condiciones previstas en el apartado 1 o en el apartado 2, según el caso, las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas.

4. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.

5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de: excepciones de carácter temporal, apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161, o ambas posibilidades".

[27] Apartados 51 y 53 de la argumentación del TJCE.

El art. 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) dispone: "Sin perjuicio de las disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de las presentes disposiciones finales, ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado".

Sobre el significado del art. 47 TUE, STJCE de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo, asunto C-170/96, Rec. p. I-2763, (TJCE 1998\94), apartado 16.

[28] STJCE de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, apartado 27, y de 16 de junio de 1998 (TJCE 1998, 141), Lemmens, C-226/97, Rec. p. I-3711, apartado 19.

[29] Apartados 47 y 48 de la argumentación del TJCE.

A la vista del fallo del TJCE, la Comisión elaboró una Comunicación dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo[30], en la cual pone de manifiesto que, aún cuando el Derecho penal no es una política comunitaria, la acción de la Comunidad en este ámbito puede tener su apoyo en "una competencia implícita vinculada a una base jurídica específica"[31]. La Comisión estima que no sólo el ámbito del medio ambiente, materia de análisis en la Sentencia, sino cualquier política comunitaria y las cuatro libertades (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales), podrán ser objeto de esta actuación comunitaria, según se desprende del pronunciamiento del Tribunal.

La Comisión considera que la acción de la Comunidad materia penal se encuentra limitada por el cumplimiento de dos requisitos, de un lado debe ser probada la necesidad de luchar contra graves incumplimientos de los objetivos de la Comunidad, y de otro, la finalidad de las medidas penales será garantizar la plena eficacia de una política comunitaria o el buen funcionamiento de una libertad. Por tanto la Comunicación extrae dos requisitos, uno de carácter previo, la existencia de graves incumplimientos, y otro vinculado al objetivo último que deben perseguir las medidas penales propuestas[32].

El cumplimiento de estos límites al establecimiento de medidas penales por la Comunidad, exige el análisis de caso por caso por parte de la Comisión; en primer lugar, tendrá que demostrar la necesidad de hacer respetar la normativa comunitaria, y en segundo lugar, el grado de intervención comunitaria en el ámbito penal que sea adecuado para ese supuesto concreto. De ello se desprende que la Comisión podrá adaptar las medidas necesarias en función de cada caso, de ahí que, según las exigencias que permitan garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario, podrán comprender el principio mismo del recurso a sanciones penales, la definición del tipo, la naturaleza e intensidad de las sanciones penales aplicables, u otros elementos relacionados con el Derecho penal.

Las propuestas de la Comisión se centran en la corrección de los actos adoptados que puedan encontrarse afectados por el pronunciamiento del Tribunal; la Comisión propone convertir las actuales decisiones marco afectadas en instrumentos del primer pilar. Esta propuesta exigiría el acuerdo previo del Parlamento y el Consejo, con el fin de no abrir debates de fondo con motivo de este procedimiento específico.

---

[30] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13.9.05 dictada en el asunto C-176/03 (Comisión contra Consejo)*, Bruselas, 23 de noviembre de 2005, COM (2005) 583 final.

[31] STJCE de 9 de julio de 1987, Alemania contra Comisión, asuntos 281/85, 283/85 a 285/85 y 287/85, Rec. pág. 3203, apartado 28.

[32] ESTRADA CUADRAS, A., "Vía libre al Derecho penal europeo. Comentario a la Sentencia del TJCE de 13 de septiembre de 2005", *InDret*, núm. 2, 2006 (http://www.indret.com).

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "La sentencia Comisión v. Consejo, de 13 de septiembre de 2005: la Comunidad es competente para exigir que los Estados miembros impongan sanciones penales", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, núm. 239, 2005, págs. 47 – 57.

SÁNCHEZ PATRÓN, J., "¿Las Comunidades Europeas tienen competencia en materia penal? La Sentencia del Tribunal de Justiccia de 13 de septiembre de 2005", *Revista de Derecho Penal*, núm. 19, 2006, págs. 43 - 55.

El Parlamento Europeo se manifestó de acuerdo con los términos de la Sentencia, pero recomendó a la Comisión que no extendiera de forma automática las conclusiones del Tribunal de Justicia a todo posible ámbito adicional del primer pilar; a la vez aque solicitó a la propia Comisión que la aplicación de la Sentencia se realizara a contextos relacionados directamente con los principios, objetivos y competencias esenciales de la Comunidad, y con cautela, caso por caso, y siempre en cooperación con el Consejo y el Parlamento Europeo[33].

Entre propuestas del Parlamento expuestas en su Resolución, se encuentra la elaboración urgente de una estrategia política coherente sobre la aplicación de sanciones penales en la legislación europea; con el fin de establecer un sistema coherente en las disposiciones penales adoptadas, para evitar los perjuicios que pudieran sufrir los ciudadanos comunitarios como consecuencia del dualismo entre Comunidad y Unión.

Mientras la Comisión y el Parlamento coinciden esencialmente en una interpretación amplia de la Sentencia, el Consejo y algunos Estados miembros se han manifestado contrarios, defendiendo que la competencia implícita de la Comunidad para prever medidas penales es excepcional, y por tanto procede interpretarla restrictivamente. Según esta interpretación más restrictiva, la competencia implícita para legislar en materia de Derecho penal se circunscribe a las medidas que sean necesarias o indispensables para combatir las infracciones medioambientales graves, y no puede extenderse más allá del ámbito de la protección medioambiental a otras políticas comunes, como la política de transportes.

A la vista de toda la polémica surgida, era necesario que desde el propio Tribunal se clarificaran los términos genéricos en que se había pronunciado, con el fin de concretar los límites y requisitos; la oportunidad surgió con el recurso que presentó la Comisión contra una de las Decisiones adoptadas con anterioridad al pronunciamiento del Tribunal. El único caso en que, por razones de plazos procesales, la Comisión tenía la posibilidad de interponer un recurso de anulación era la Decisión marco 2005/667/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques. La Comisión presentó al Tribunal de Justicia un recurso de anulación con fecha de 23 de noviembre de 2005, para regularizar la situación de la Decisión marco y garantizar la legalidad y la seguridad jurídica.

Este recurso presenta una permitirá aclarar las dudas que han surgido en relación a los límites y requisitos de la competencia comunitaria en el ámbito penal. Asimismo, resulta relevante conocer cuáles son las opiniones vertidas en torno a los distintos sectores implicados en esta materia, y que afectan de forma directa a la concepción comunitaria de la seguridad marítima; con especial interés en el estudio de la vinculación de la política ambiental y de transportes.

[33] PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005* (Asunto C-176/03, Comisión/Consejo), Estrasburgo, 14 de junio de 2006, [2006/2007(INI)].

En el asunto objeto de análisis, la Comisión y el Parlamento defendieron la postura que ya habían mantenido en sus pronunciamientos respecto a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-176/03, por lo que realizan una interpretación extensiva de sus argumentaciones. Con base al pronunciamiento del Tribunal impugnan la validez de la Decisión marco alegando que las medidas de Derecho penal previstas en varios de sus preceptos podían haber sido adoptadas sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2, relativo a la política común de transportes, y que por consiguiente la Decisión marco en su totalidad, al ser de carácter indivisible, vulnera el artículo 47 TUE.

El Consejo, por su parte, con el apoyo de un destacado número de Estados miembros[34], ha estimado que no puede ser identificado este supuesto con el analizado en la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-176/03. El Tribunal se pronunció sobre los objetivos medioambientales de la Comunidad y la especial importancia de la protección ambiental, y su carácter transversal y fundamental para el desarrollo de las políticas y acciones comunitarias. Mientras que el asunto sobre el que versa el supuesto actual, se centra en la política de transportes, que no goza de idénticos caracteres que la protección ambiental y además el alcance de la competencia de la Comunidad al respecto depende de una decisión del legislador comunitario[35]. En sus argumentaciones afirma que "incumbe al Consejo decidir si y con qué alcance pueden establecerse disposiciones relativas a la navegación marítima y aérea. Al adoptar la Directiva, el legislador comunitario definió en qué medida quería actuar en el ámbito afectado. El Consejo reconoce que el legislador comunitario podía haber adoptado en parte medidas de mayor alcance sobre la base del artículo 80 CE, pero subraya que decidió con claridad no hacerlo así. Por ello el Consejo rebate la premisa de la Comisión, según la cual las disposiciones contenidas en la Decisión marco deberían haber sido adoptadas por el legislador comunitario"[36].

[34] Los Estados que han apoyado la argumentación del Consejo en este procedimiento son los siguientes: la República Portuguesa, el Reino de Bélgica, la República de Finlandia, la República Francesa, la República Eslovaca, la República de Malta, la República de Hungría, el Reino de Dinamarca, el Reino de Suecia, Irlanda, la República Checa, la República Helénica, la República de Estonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Letonia, la República de Lituania, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia y la República de Eslovenia.

[35] El art. 80 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCE), establece: "1.-Las disposiciones del presente título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables; 2. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se aplicarán las normas de procedimiento del artículo 71".

STJCE de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Alemania, asunto C-476/98, Rec. p. I-9855, (TJCE 2002\319), apartado 80.

[36] Apartado 38 de las argumentaciones del Consejo recogidas en las Conclusiones del Abogado General, Sr. Ján Mazák, presentadas el 28 de junio de 2007, asunto C-440/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea.

Por otro lado, la propia interpretación restrictiva de la sentencia del asunto C-176/03 que realiza el Consejo, le lleva a sostener que el legislador comunitario no es competente para definir la clase y la gravedad de las sanciones penales que hayan de aplicarse; por tanto, la mayor parte de las disposiciones controvertidas de la Decisión marco no podían haber sido adoptadas por la Comunidad y no infringen el artículo 47 UE.

Las Conclusiones del Abogado General, Sr. Ján Mazák, se centran en el análisis artículo 47 TUE, que establece los límites entre el primer pilar (pilar comunitario), y el segundo y el tercer pilar, que incluyen la política exterior y de seguridad común (título V TUE) y la cooperación policial y judicial en materia penal (título VI TUE), por otra parte. El Abogado General manifiesta en su argumentación que el artículo 47 TUE aspira a preservar las competencias de la Comunidad, y establece la primacía de la acción de la Comunidad en base al Tratado TCE sobre "las actividades emprendidas sobre la base del título V o del título VI del Tratado TUE, en el sentido de que el Consejo y en su caso las demás instituciones de la Unión deben actuar sobre la base del Tratado TCE cuando y en la medida en que éste proporcione una base jurídica adecuada a los efectos de la acción proyectada"[37].

Debe ser destacado que el Abogado General considera que la base jurídica elegida para la adopción de la Directiva, elaborada en virtud del artículo 80.2 TCE, podría haber sido el artículo 175 TCE relativo al medioambiente la base jurídica para la adopción de la Decisión marco. Si bien, y como recuerda el Abogado General, "el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, si bien los artículos 174 TCE[38] y 175 TCE tienen la finalidad de conferir a la Comunidad competencia para emprender una acción específica en materia de medio ambiente, dejan intactas las competencias que ésta posee en virtud de otras disposiciones del Tratado, incluso cuando las medidas de que se trate persigan al mismo tiempo alguno de los objetivos de protección del medio ambiente; además, dado que las exigencias de la protección del medio ambiente son un componente necesario de las demás políticas de la Comunidad, una medida comunitaria no puede calificarse de acción de la Comunidad en materia de medio ambiente por el solo hecho de que tenga en cuenta dichas exigencias".

[37] Apartado 53 de las argumentaciones del Abogado General, Sr. Ján Mazák.

En el apartado 62, el Abogado General afirma: "a mi juicio no es determinante respecto al artículo 47 UE –como la Comisión ha señalado acertadamente– que, según el artículo 80 CE, apartado 2, el Consejo pueda decidir si, o en qué medida, pueden adoptarse disposiciones sobre la navegación marítima y aérea. Aunque es cierto que el Tratado CE supedita dicha competencia a una previa decisión del Consejo, sigue siendo un hecho que el Consejo tiene una competencia conforme al Tratado CE para actuar en relación con la navegación marítima".

[38] El art. 174 TCE dispone: "1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

En el supuesto que es objeto de análisis existe una base jurídica especial que se encuentra en las competencias de la Comunidad sobre la navegación marítima, que prevalece en este caso sobre las competencias en materia de medio ambiente. Sin embargo, la competencia específica deseable sería la referencia a la seguridad marítima, como término aglutinador de la navegación y el entorno en el que se lleva a cabo, concepto que defendemos en este estudio, y que permitiría una base específica real, y adaptada a las necesidades del medio marino, y de las actividades económicas que se desarrollan en el mismo[39].

A continuación el Abogado General expone su argumentación sobre la necesidad de reducir la voluntad del Tribuanl de Justicia de las Comunidades Europeas sobre las competencias de la Comunidad en el ámbito penal, al sector del medio ambiente. Coincidimos con la exposición realizada, que señala la relevancia del sector ambiental, como objetivo prioritario, pero que debe ser situado a idéntico nivel de que otros fines de la política Comunitaria. La protección del medio ambiente no es la única política de carácter "horizontal", ni se puede considerar que es el único ámbito que necesita de la aplicación de sanciones penales, como consecuencia de su mayor relevancia. Como afirma el Abogado General, la utilización del instrumento de la sanción penal "radica en el principio general de efectividad subyacente al Derecho comunitario, ésta también tiene que existir en principio en relación con cualquier otra política comunitaria (como la de transportes), sometida, desde luego a los límites establecidos por las disposiciones del Tratado que establezcan la base jurídica sustantiva de que se trate"[40].

---

2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.

3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 300. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales".

[39] En el apartado 133 de las argumentaciones del Abogado General, Sr. Ján Mazák se afirma: "La política de la Comunidad en materia de seguridad marítima, que es un aspecto de la navegación marítima, aspira a un elevado nivel de seguridad y de protección del medio ambiente".

[40] Apartado 99 de las argumentaciones del Abogado General, Sr. Ján Mazák.

Esta línea de interpretación es determinante para el ámbito de la seguridad marítima, y en general para la protección del medio ambiente marino; ya que, la base jurídica para abordar esta materia puede ser interpretada desde el punto de vista ambiental, o desde las competencias en materia de transportes, al igual que desde otras competencias que pueden encontrarse directa o indirectamente vinculadas con la seguridad marítima. Por ello, resulta esencial que se admitan las competencias de la Comunidad para el establecimiento de sanciones penales, como un instrumento clave para persuadir de comportamientos dañinos con el medio marino, y para asegurar el cumplimiento de las disposiciones comunitarias en este ámbito, y reforzar su eficacia, imponiendo medidas extremas proporcionadas a los gravedad de los efectos en el entorno marítimo.

Los límites que deben ser respetados por el legislador comunitario en el ejercicio de esta facultad, no han quedado clarificados en la sentencia del asunto C-176/03. Sobre este particular coinciden los Abogados Generales que elaboraron las conclusiones en el asunto C-176/03, Sr. Ruiz-Jarabo Colomer, y en el asunto C-440/05, Sr. Ján Mazák, ya que ambos estiman que el legislador comunitario es competente para obligar a los Estados miembros a imponer sanciones penales y exigir que éstas sean efectivas, proporcionadas y disuasorias, pero no está facultado para especificar las sanciones que deban imponerse. Ante la diversidad de los distintos ordenamientos penales nacionales, y en base al principio de subsidiariedad, los Estados miembros se consideran más capacitados para adaptar las sanciones penales en los distintos ordenamientos penales nacionales. El Abogado General Ján Mazák también critica el grado de valoración que debe ser empleado para determinar si una infracción es necesaria e indispensable, lo que incorpora criterios subjetivos en el ejercicio de esta competencia; a la vez que pone de manifiesto la necesidad de establecer una base jurídica específica que introdujera los criterios para un procedimiento legislativo uniforme[41].

El 9 de febrero de 2007 la Comisión presentó una nueva Propuesta de Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, con el fin de aplicar las conclusiones formuladas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que confirmó la competencia de la Comunidad en este ámbito[42]. Tras el pronunciamiento del Tribunal de Justicia, la Comisión se encontró con dos vías de actuación, de un lado existía la posibilidad de mantener la propuesta originaria; y de otro, la elaboración de una nueva propuesta actualizada, y que fuera capaz de incorporar la realidad comunitaria. Entre los factores que inclinaron la balanza hacia la elaboración de una nueva propuesta se encuentra, según la propia Comisión, la incapacidad del régimen sancionador vigente en los Estados miembros, para garantizar la eficaz aplicación de las políticas comunitarias de protección del medio ambiente.

[41] Apartados 103 a 122 de las argumentaciones del Abogado General, Sr. Ján Mazák.

[42] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejos relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, Bruselas, 9 de febrero de 2007, COM(2007) 51 final.

La Comisión reitera, tanto en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Directiva como en los propios Considerandos de la misma, la mayor eficacia de las sanciones penales frente a las administrativas. La independencia de las autoridades administrativas se puede ver comprometida por su competencia para conceder permisos de explotación o autorizaciones de vertidos, mientras que en el ámbito penal, la responsabilidad de investigar y hacer cumplir la normativa ambiental recae en autoridades judiciales independientes, y ajenas a estas facultades. Por otro lado, también se hace referencia a la mayor eficacia de los métodos de investigación y ayuda, en y entre los Estados miembros, que pueden ser empleados gracias al establecimiento de normas comunes sobre sanciones penales, frente a los sistemas menos ágiles que ofrece la cooperación administrativa.

El texto presentado por la Comisión incorpora un conjunto reducido de acciones que deben considerarse delitos ambientales graves en toda la Comunidad, siempre que se cometan deliberadamente o al menos por negligencia grave. La participación en tales acciones y la instigación a las mismas también deben considerarse delito. Los delitos deben ser punibles mediante sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Como consecuencia de las profundas diferencias que existen entre los distintos ordenamientos nacionales, se establece una aproximación de los niveles de las penas, proporcionales a la gravedad del delito; las circunstancias agravantes para las cuales se prevé una aproximación de las penas son el resultado especialmente grave de un delito, como la muerte, la lesión grave de personas, un daño sustancial al medio ambiente, o la participación en ellos de una organización delictiva. Los distintos sistemas nacionales de los Estados miembros también han condicionado la regulación sobre el ámbito de responsabilidad de las personas jurídicas que, si bien se define en detalle, en la texto propuesto no se especifica si su responsabilidad es de naturaleza penal, con el fin de dar cabida a los ordenamientos nacionales que no reconocen la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

3.1.3.-EVALUACIÓN DE RIESGO Y PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Entre las propuestas de futuro sobre las políticas de seguridad marítima[43], se encuentra la evaluación de riesgo, como principio a incorporar en la elaboración de las directrices políticas. En el Sexto Programa se pone de manifiesto el interés de las instituciones comunitarias en la elaboración de una estrategia global sobre medio ambiente y salud, basada en el principio de precaución y la prevención de riesgos. La naturaleza del medio marino implica una serie de peligros asociados con la dificultad de hacer frente a la propia naturaleza cuando un buque se encuentra en alta mar; sin embargo, el concepto de riesgo tiene su origen en la actuación del hombre[44]. El transporte de mercancías peligrosas en buques subestándares, es un supuesto paradigmático de una fuente potencial de riesgos para el medio marino y la vida humana, agravados por el incumplimiento de las disposiciones en vigor; por ello, aún cuando este buque sufra las inclemencias de un temporal en alta mar, no se podrá achacar un posible accidente exclusivamente a los peligros de la mar, sino que el vertido de su carga a las aguas marinas es un riesgo asumido por el armador y el propietario de la carga.

[43] WORTMANN-KOOL, C., "The political green paper debate: a shared vision for Europe?", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

[44] BLOWERS, A., "Environmental Policy: Ecological Modernisation or the Risk Society?", *Urban Studies*, vol. 34, núm. 5-6, Mayo, 1997, págs. 845-872.

CHRISTOFOROU, T., "The Precautionary Principle, Risk Assessment, and the Comparative Role of Science in the European Community and the US Legal Systems", en VIG, N., y FAURE, M. (eds.), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union,* Massachusetts Institute of Tecnology, 2004, págs. 17-52.

DURANT, R., y BOODPHETCHARAT, T., "The Precautionary Principle", en DURANT, R., FIORINO, D., y O'LEARY, R. (eds.), *Environmental Governance Reconsidered.Challenges, Choices, and Opportunities*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2004, págs.105-144.

ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel Derecho, Barcelona, 1999, págs. 28 y 29. Coincidimos con este autor cuando afirma que "no somos, por tanto, responsables frente a los peligros de origen natural, pues no los hemos generado, pero sí que somos responsables frente a los riesgos. Los peligros no constituyen materia para el Derecho. Los riesgos sí y central", ESTEVE PARDO, J., "El Derecho del medio ambiente como Derecho de decisión y gestión de riegos", *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, núm. 4, 2006, pág. 8.

La incorporación de la evaluación de riesgo a la política comunitaria, necesita de una valoración previa de los riesgos que la Comunidad está dispuesta a asumir, y que pueden considerarse consustanciales al desarrollo de las actividades humanas en el medio marino. Este análisis previo implica el control de todos aquellos riesgos que pueden ser minimizados o suprimidos gracias a la puesta en práctica de los adelantos tecnológicos que se han producido en este campo, y que permiten la consecución de un grado más elevado de seguridad marítima; es decir, una mayor protección para el entorno marino, y para las personas que en el mismo desarrollan su actividad[45].

Mientras que la concepción tradicional en lo que respecta a las técnicas de intervención ambiental, tenían como referencia las propias de la policía administrativa que aspira al orden público, a un nivel cero[46]. Como ya ha señalado la jurisprudencia, el riesgo cero no existe, la única decisión está en la opción entre riesgos[47]. Se pueden distinguir dos fases claramente diferenciadas en la evolución del Derecho ambiental ante la evaluación de riesgo. Es necesario que se supere una primera fase en la que sean respetadas y asumidas, al menos de forma mayoritaria, las disposiciones para la protección del medio marino; y, posteriormente, nos encontraremos ante la segunda fase, en la que, una vez asumidas las normas ambientales, los avances tecnológicos posibilitan la adopción de diferentes acciones para la protección ambiental, y es el legislador, a través de la elaboración de normas jurídicas, el legitimado para decidir qué riesgos van a ser asumidos como inherentes a una determinada actividad.

---

[45] Como ha señalado ULRICH BECK, uno de los autores más destacados en el estudio de la sociedad de riesgo, "el concepto de riesgo delimita, por tanto, un peculiar estado intermedio entre seguridad y destrucción". Sobre la interpretación del riesgo, y las consecuencias de su asunción por la sociedad, este autor considera que "los riesgos tan sólo sugieren lo que *no* debería hacerse, no lo que *debería* hacerse. En el momento en que los riesgos se vuelven el trasfondo que todo lo abarca para la percepción del mundo, la alarma que provoca crea un ambiente de impotencia y parálisis. Tanto no haciendo nada como pidiendo demasiado, se transforma el mundo en una serie de riesgos indomables. Esto podría llamarse la *trampa del riesgo*, que es en lo que el mundo puede volverse en la percepción del riesgo", BECK, U., "Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 30, 2000, págs. 10 y 15 respectivamente; obra clave sobre la sociedad de riesgo de este mismo autor, *Sociología del Riesgo*, Paidós, Barcelona, 1994.

WIENER, J., "Convergence, Divergence, and Complexity in US and European Risk Regulation", en VIG, N., y FAURE, M. (eds.), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union,* Massachusetts Institute of Tecnology, 2004, págs. 73-110.

[46] ESTEVE PARDO, J., "De la policía administrativa a la gestión de riesgos", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 119, 2003, págs. 323-346; ESTEVE PARDO, J., "El Derecho del Medio Ambiente como derecho de regulación y gestión de riesgos", en GARCÍA URETA, A., (coord), *Estudios de derecho ambiental europeo*, 2005, Editorial LETE, Pamplona, 2005, págs. 45-61.

[47] El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado sobre el riesgo cero, sentencia de 11 de septiembre de 2002, Pfizer Animal Health/Consejo, T-13/99 (TJCE 2002, 242), Rec. pág. II-3305, apartado 145; sentencia de 11 de septiembre de 2002 Alpharma/Consejo, T-70/99 (TJCE 2002, 243), Rec. pág. II-3495, apartado 158; sentencia de 21 octubre 2003, Solvay Pharmaceuticals BV/Consejo, asunto T-392/02, (TJCE 2003\438), apartado 130; sentencia de 10 de marzo de 2004 (TJCE 2004\139), Malagutti-Vezinhet/Comisión, asunto T-177/02, Rec. p. I-0000, apartado 54.

A diferencia de lo que sucede en otros ámbitos del Derecho ambiental, en lo que respecta a la protección del medio marino no podemos considerar que la fase de control y represión de actividades ilegales, contra las que se debe actuar con técnicas de policía administrativa, haya sido superada. La principal explicación de esta situación se encuentra en el retraso en la elaboración y efectiva aplicación de normas de Derecho ambiental en el entorno marino. Mientras que en otros sectores esta fase de policía administrativa se encuentra superada, es evidente que en el Derecho ambiental para la protección del medio marino aún se encuentra plenamente en vigor. Consideramos que para que se pueda entender superada esta primera etapa, es necesario que exista un grado de concienciación suficiente, por parte del legislador, de las autoridades competentes y todos los sectores sociales y económicos implicados, para que se garanticen los niveles mínimos de protección ambiental; una base común de objetivos que sea compartida por todos los sujetos que actúan en el medio marino.

La realidad actual muestra que en el entorno marino no podemos entender que se respeten los niveles mínimos que garanticen la seguridad marítima. Mientras continúen navegando buques subestándares, las instalaciones portuarias no se encuentren preparadas para atender a buques necesitados de asistencia, aún cuando la omisión de refugio ocasione un riesgo grave para su entorno, y las propias sociedades de clasificación de buques se encuentren en entredicho, no podremos considerar superada esta fase inicial en el desarrollo de disposiciones marinas de carácter ambiental. La legalidad vigente no se respeta en el medio marino, y las disposiciones sobre seguridad marítima aún no son de aplicación en las aguas comunitarias, por ello no se puede hacer referencia ni tan siquiera al proceso de elección entre riesgos, pues los riesgos básicos, y para los que existen técnicas suficientes para su eliminación y que presentan garantías, aún no han sido superados. Las graves deficiencias que aún existen se comprueban al conocer los listados de buques inspeccionados que presenta el Memorándum de París, en los que queda constancia del incumplimiento sistemático de buena parte de las normas esenciales, y actualmente en vigor, sobre seguridad marítima.

De forma paralela a esta situación, y como consecuencia del fenómeno de disociación que se produce entre la técnica y el Derecho[48]. También nos encontramos con algunas notas características que denotan el retraso abismal de las disposiciones normativas respecto a los avances técnicos. La pasividad del legislador se encuentra en el origen, y constituyen la causa principal del mantenimiento de ciertos riesgos ambientales, que los avances técnicos permitirían haber superado hace tiempo. Un claro ejemplo de esta situación lo representan los petroleros de casco único, que aún continúan surcando las aguas marinas, a pesar de que existe la posibilidad de construir buques de doble casco que permiten suprimir, en gran medida, los riesgos de vertidos. En el supuesto concreto de la Unión Europea, las recomendaciones de la Comisión sobre la necesidad de cumplir un estricto calendario para la eliminación progresiva, pero en un lapso temporal relativamente corto, de estos buques, no fue atendido por los Estados miembros, que sólo reaccionaron tras las catástrofes que afectaron a las aguas y las costas comunitarias.

[48] TARRÉS VIVES, M., *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, págs. 261 y ss. De este mismo autor, "Las mejores técnicas disposnibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, págs. 345-367..

La voluntad de las instituciones comunitarias de elaborar una política marina en la que se realice una evaluación de riesgo, representa un paso hacia la segunda fase, la selección entre riesgos. La apuesta comunitaria significa que habrá que realizar una selección de los riesgos que la Comunidad considera que pueden ser asumidos por los Estados miembros, a la vez que establecer las medidas oportunas que permitan eliminar los riesgos desechados. Por tanto, la evaluación de riesgo es la medida previa a la elaboración de una política coherente en el ámbito del medio marino. La selección de los riesgos exige de un conocimiento técnico previo, que debe ser provisto por los especialistas que muestren los avances tecnológicos que se han desarrollado en los últimos años, y que han permitido avanzar en la protección del medio marino y de las actividades que se desempeñan en el mismo, y si bien no eliminar por completo, al menos controlar en mayor medida los déficits de seguridad marítima. No obstante, y a pesar de los destacados avances que se han producido en el sector marítimo, al igual que en cualquier otro campo científico, la ciencia sólo puede ofrecer una serie de incertidumbres, al igual que no es posible asegurar el riesgo cero, no existen los medios de garantizar la eficacia plena de un medio de control frente a los potenciales riesgos, o asegurara las ventajas de la propia oportunidad de seleccionar ese riesgo frente a otro.

Tras esta evaluación técnica será necesario un posicionamiento por parte del legislador, sobre la selección de riesgos asumidos; actuación que deberá contar con el respaldo de los Estados miembros para su efectiva implantación[49]. Para alcanzar la elección más adecuada deberán ser ponderados todos los intereses en juego, las propuestas técnicas, la salud humana, la protección del medio marino y el sector naviero y sus expectativas; ya que nos encontramos ante una decisión de política comunitaria, también será implicar a los Estados miembros, por lo que habrá que tener presente sus propuestas, así como la defensa de los intereses nacionales que llevarán a cabo.

Las limitaciones propias de la elaboración de disposiciones normativas impiden que la norma discurra paralela a los avances técnicos, lo que unido a las incertidumbres de la ciencia, obliga a la aplicación de instrumentos alternativos que permitan dar respuestas concretas a los riegos asociados al desarrollo tecnológico. El principio de precaución[50] encuentra su base de aplicación en el ámbito comunitario en el artículo 174.2 TCE, en referencia a su aplicación en materia de medio ambiente, si bien la jurisprudencia comunitaria y la Comisión se han pronunciado al respecto, clarificando sus caracteres y requisitos de aplicación[51].

---

[49] DÍAZ DE TERÁN VELASCO, M., "Derecho medioambiental: riesgo y precaución (notas en relación con la Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente)", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 15, 2007.

[50] El principio de precaución tiene su origen en la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982; sin embargo habría que esperar hasta el año 1992, cuando fue incluido en la Declaración de Río, para que alcanzara su consagración a nivel internacional. Progresivamente este principio ha sido incorporado a distintos convenios internacionales sobre la protección del medio ambiente. En lo que respecta a la protección del medio marino, podemos citar dos convenios en los que se ha incorporado el principio de precaución como un elemento básico, y en los que son parte la Comunidad Europea y algunos de sus Estados miembros: el Convenio OSPAR, sobre la protección del medio marítimo del Nordeste Atlántico y el Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo. En el caso concreto del Convenio de Barcelona, a través de la Decisión 1999/802/CE del Consejo incluyó varias modificaciones al Convenio aceptadas por la Comunidad en 1995, entre las que se encontraba la aplicación del principio de precaución.

El recurso al principio de precaución exige de dos requisitos previos, según se ha pronunciado la Comisión se deben haber identificado previamente los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso; y por otro lado, la evaluación científica no permita determinar el riesgo con la certeza

---

En este mismo sentido podemos señalar el art. 206 CNUDM, que establece "los Estados que tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar cambios importantes y perjudiciales en él evaluarán, en la medida de lo posible, los efectos potenciales de esas actividades para el medio marino e informarán de los resultados de tales evaluaciones en la forma prevista en el artículo 205". DRNAS DE CLÉMENT, considera que este precepto "establece una norma de preservación propia del principio de precaución"; esta misma autora ha puesto de manifiesto el reconocimiento del principio de precaución en varios fallos internacionales, entre los que destacan los siguientes asuntos: Pruebas Nucleares (Corte Internacional de Justicia, 1995), Gabcikovo-Nagymaros (Corte Internacional de Justicia, 1997), Bifes con Hormonas (OMC Órgano de Apelación, 1997), Productos Agrícolas (OMC Órgano de Apelación, 1998), Southern Bluefin Tuna (Tribunal Internacional de Derecho del Mar, 1999). La autora hace especial mención a los distintos pronunciamientos respecto al asunto MOX Plant de Sellafield, Tribunal Arbitral de conformidad al Anexo VII de la CNUDM, a solicitud de Irlanda presentada el 25 de octubre de 2001, ante el TIDM con la solicitud de Irlanda (9 de noviembre de 2001) ante un Tribunal Arbitral constituido de conformidad a la Convención para la Protección de Medio Marino en el Noreste Atlántico (Convención OSPAR), ante el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas (TJCE), ya que el asunto de la Mox Plant fue llevado el 30 de octubre de 2003 por la Comisión de las Comunidades Europeas (CE) al TJCE. Sobre este asunto, ya hemos tenido la oportunidad de pronunciarnos respecto al pronunciamiento del TJCE en el apartado titulado "Distribución de competencias", pág. 15, completado con las referencias de las notas al pie números 48 y 49.

DRNAS DE CLÉMENT, Z., "La obligación de Cooperar (En particular, la obligación de intercambiar información y monitorear la existencia de riesgos) como parte de las Obligaciones de protección y preservación precautoria del Medio Marino", *Working Paper* núm. 16, Centro Argentino de Estudios Internacionales, abril de 2006, (http://www.caei.com.ar/).

El principio de precaución ha sido definido por ESTEVE PARDO como un instrumento de decisión en la incertidumbre que permite adoptar decisiones excepcionales, y activar una suerte de estado de excepción por razones de seguridad ambiental o de seguridad para la salud humana. ESTEVE PARDO, J., "Principio de precaución. El Derecho ante la incerteza científica", *Revista Jurídica de Cataluña* núm. 3, 2003, págs. 689-700. De este mismo autor, "La operatividad del principio de precaución en materia ambiental", *Manuales de formación continuada*, núm. 26, 2004, págs. 191-214; "La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental", en ESTEVE PARDO, J. (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 201-212; "Decidir en la incerteza. Lo viejo y lo nuevo del principio de precaución y las medidas cautelares", en MONTORO CHINER, M., (coord.), *La justicia administrativa. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, Atelier, Barcelona, 2003, págs. 945-955.

[51] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución* (COM/2000/0001 final).

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "El principio de precaución en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: ¿un principio de buen gobierno?, *Estudios sobre consumo*, núm. 68, 2004, págs. 9-26; de este mismo autor, "El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia Virginiamicina (Asunto T-13/99)", *Revista de Derecho Comunitario,* núm 13, 2002, págs. 925-942.

SANZ LARRUGA, F., "El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* 1, 2002, págs. 117-132.

suficiente[52]. Ante esta situación los responsables políticos deben dar una respuesta, la posibilidad de adoptar una determinada decisión en base al principio de precaución conllevará el respeto de los principios que deben regir para la gestión de riesgos. El recurso al principio de precaución no se traduce en una decisión basada en la arbitrariedad, sino que la acción deberá ser proporcionada al nivel de protección elegido, no discriminatoria, coherente con otras medidas ya adoptadas, condicionada por un análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la acción o de la falta de acción, y determinada por el estudio de la evolución científica[53].

[52] El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 9 septiembre 2003, asunto C-236/2001, Monsanto Agricoltura Italia SpA y otros, (TJCE 2003\246), Rec. pág. I-8105, ha señalado en sus apartados 111 y 113: "Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del principio de precaución se deriva que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, pueden adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos (…) Tales medidas suponen, en particular, que la evaluación de riesgos con que cuenten las autoridades nacionales arroje indicios concretos que, sin perjuicio de la incertidumbre científica, permitan concluir razonablemente, sobre la base de los datos científicos disponibles de mayor fiabilidad y de los resultados más recientes de la investigación internacional, que dichas medidas son necesarias para evitar que se introduzcan en el mercado nuevos alimentos que puedan poner en peligro la salud humana".

Sobre esta sentencia, GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "El TJCE confirma su jurisprudencia relativa al principio de precaución: la sentencia Monsanto Agricoltura Italia SpA y otros", *Unión Europea Aranzadi*, vol. 31, núm. 6, 2004, págs. 5-16.

El TJCE ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los posibles riesgos de futuro tras el uso de determinadas sustancias ya que pueden ser adoptadas medidas de protección, sin tener que esperar a que se demuestren plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos. En estos términos se ha pronunciado el Tribunal en la STJCE de 2 diciembre 2004, Comisión/Países Bajos, asunto C-41/2002 (TJCE 2004\350), apartados 50, 51 y 52. En este mismo sentido, sentencia de 5 mayo de 1998, National Farmers' Union y otros (TJCE 1998\79), asunto C-157/1996, Rec. pág. I-2211, apartados 63 y 64; sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (TJCE 1998\80), asunto C-180/1996, Rec. pág. I-2265, apartado 99; sentencia de 23 septiembre 2003, Comisión/Dinamarca, asunto C-192/2001 (TJCE 2003\280) Rec. pág. I-9693, apartados 49 y 50; sentencia de 5 de febrero de 2004, Comisión/Francia, C-24/00, (TJCE 2004\32) Rec. pág. I-0000, apartado 50 y 56.

[53] BAÑO LEÓN, J., "El principio de precaución en el Derecho Público", en *Responsabilidad penal por defectos en productos destinados a los consumidores*, (J. BOIX REIG y A. BERNARDI, dirs.), Iustel, Madrid, 2005, págs. 29-42.

CIERCO SEIRA, C., "El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitario y español", *Revista de Administración Pública,* núm. 163, 2004, págs. 73-126.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "El principio de precaución en el Derecho de la UE: la aplicación de un principio general basado en la incertidumbre", *Derecho de los negocios*, Año núm. 16, núm. 174, 2005, págs. 5-24; de este mismo autor, "La aplicación del principio de precaución en el marco de las políticas comunitarias: la actividad legislativa en caso de incertidumbre científica", *Manuales de formación continuada*, núm. 26, 2004, págs. 83-120.

JUNCEDA MORENO, J., "Nuevas tecnologías y principio de cautela", *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental,* 59, 2003, págs. 1-16.

Si trasladamos estos requisitos a la actuación que se ha llevado a cabo en el ámbito comunitario en lo que respecta a la política marítima, podemos concluir que con carácter genérico no se ha aplicado el principio de precaución, ni se ha llevado a cabo una correcta gestión de riesgos. El conocimiento científico ha discurrido por vías diversas de las directrices comunitarias; una evaluación científica actual sobre los medios de explotación y uso del medio marino en todas sus vertientes, desde el transporte hasta la extracción de recursos minerales o pesqueros, permite concluir con la existencia de una realidad que no ha encontrado una respuesta adecuada por parte de las instituciones comunitarias. Los avances tecnológicos que se han introducido en este ámbito han permitido el desarrollo de nuevas técnicas menos destructivas para el entorno marítimo, a la vez que se plantean nuevos interrogantes sobre los posibles riesgos que las nuevas posibilidades de explotación del medio marino plantean.

El ordenamiento comunitario no ha sido capaz de asimilar estos avances, ni de concederles la cobertura necesaria para su implantación, lo cual ha supuesto un retraso significativo en la introducción de medidas para la mejora de la seguridad marítima. Sin embargo, y a pesar de estas deficiencias, aún puede convertirse la Unión Europea en pionera en la evaluación y gestión de los nuevos riesgos que se plantean en las próximas décadas. El anunciado desarrollo del transporte marítimo, y las posibilidades de explotación de nuevos recursos minerales, medicinales y alimenticios con origen en el medio marino, necesitan de una respuesta por parte de las autoridades competentes[54].

El recurso al principio de precaución se constituye como la medida adecuada para garantizar que, por vez primera, exista un control preventivo, en el marco de una política marítima, que garantice la seguridad marítima. La propia elaboración de una política marítima comunitaria encuentra su razón de ser en esta inquietud de las instituciones comunitarias ante las perspectivas de desarrollo futuro del medio marino, por lo que la evaluación de riesgos se configura como una pieza clave, que debe empezar a sentar las bases de una regulación que asimile los avances técnicos, sin renunciar por ello a la salvaguardia del medio ambiente y la salud de las personas.

[54] CARLIER LAVALLE, M., "El transporte marítimo en Europa", *XXI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, 2004, págs. 351-382.

3.2.- ESTRATEGIA TEMÁTICA PARA EL MEDIO MARINO

3.2.1.-ANTECEDENTES

Las primeras respuestas sobre la estrategia temática sobre el Medio Ambiente marino no se hicieron esperar[55]. El 2 de octubre de 2002 se presentó una Comunicación de la Comisión titulada "Hacia una estrategia para la protección y la conservación del medio marino"[56]. Desde la Comisión, y tras enumerar los problemas a los que se enfrenta el medio marino, se aspiraba a integrar y coordinar los mecanismos jurídicos existentes sobre mares y océanos, desde una doble perspectiva, externa e interna. Se pone de relieve la ingente cantidad de convenios y tratados de numerosas organizaciones internacionales, y de la propia Unión Europea, relativos al medio marino. Asimismo, y centrándonos en la realidad comunitaria, se prevé que todos los sectores de las políticas comunitarias, integren como propios los objetivos y fines de protección y desarrollo sostenible de los ecosistemas marinos; evitando de esta forma las contradicciones en que suelen incurrir las políticas de explotación y conservación del medio marino, según los sectores implicados.

La propia naturaleza de los mares y océanos obliga a olvidar la perspectiva regionalista en su protección, de forma que se admite la necesidad de establecer una política de acercamientos y acuerdos internacionales, que permitan lograr una efectiva protección del medio. A la vez que se recuerdan las propias limitaciones geográficas de la Unión para llevar a cabo su protección de los mares y océanos.

Este documento de la Comisión se configuró como un primer acercamiento global a la problemática ambiental del medio marino, hasta este momento caracterizada por la parcelación y la identificación de objetivos individuales y respuestas concretas a los mismos. También resulta relevante la unión entre los objetivos perseguidos y los plazos para su consecución, dedicándose el Anexo III a fijar el calendario de actividades para aplicar la estrategia marina. Por tanto, el objetivo general será la promoción del uso sostenible de los mares y la conservación de los ecosistemas marinos, incluidos los lechos marinos y las zonas de litoral y estuario, con especial atención a los lugares con mayor diversidad biológica.

---

[55] RIZO MARTÍN, J., *XXI Jornadas Temáticas Medio Ambiente Marino*, Ministerio de Medio Ambiente, Valencia, 12 de febrero de 2004.

[56] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una estrategia para la protección y la conservación del medio marino,* COM (2002) 539 final.

Se establecen diez sectores temáticos que permiten parcelar e identificar los aspectos más preocupantes del medio marino: el deterioro de la diversidad y la protección de los hábitats, las sustancias peligrosas, la eutrofización, los radionucleidos, la contaminación crónica por petróleo, las basuras, el transporte marítimo, la salud y el medio ambiente, el cambio climático y la mejora de la base de conocimientos.

A cada uno de estos sectores les corresponde una serie de objetivos de carácter intermedio, y las acciones necesarias para su consecución. La voluntad de la Comisión de concretar y singularizar los objetivos perseguidos permite elaborar una serie las acciones más adecuadas, a la vez que permite establecer metas de menor envergadura, cuyo logro resulta más factible, e impide la dispersión de esfuerzos en aras de un objetivo superior pero difícilmente alcanzable sin estas etapas intermedias.

Sin embargo, hay que tener presente las propias limitaciones de una Comunicación de la Comisión, y los ámbitos generales en que se expresaba la Estrategia, que obligan a un importante desarrollo en cada uno de los ámbitos de acción prefijados; por lo que la consecución de los objetivos dependerá de las disposiciones encargadas de ejecutarlos.

3.2.2.-LA DIRECTIVA SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA

Como consecuencia de estas limitaciones, la operatividad de esta Estrategia no alcanzó las cotas de eficacia esperadas. En 2005 la Comisión presentó una nueva Comunicación al Consejo y al Parlamento, titulada "Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino"[57], en la que se pone de relieve el agravamiento del deterioro del medio marino, desde el año 2002, cuando fue presentada la primera Estrategia; una muestra más de la ausencia de implicación de las autoridades comunitarias y nacionales en su efectiva implantación.

Entre los antecedentes de este nuevo documento de la Comisión se encuentra, además de la Estrategia del año 2002, el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, y la consecución de los objetivos de la Agenda de Lisboa. Además, la Estrategia es un elemento más de la nueva política marítima de la Unión Europea, objetivo prioritario para la Comisión en el período 2005-2009.

[57] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, "Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino"*, COM (2005) 504 final.

FARMER, A., "An European Union Marine Strategy Directive", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2, vol. 12, 2006, pág. 122 y ss.

La Estrategia persigue como principal objetivo la protección y recuperación de los mares y océanos de Europa, e incorporar los principios de viabilidad ecológica en las actividades humanas que se llevan a cabo en el medio marino, con el fin de "disfrutar y aprovechar la diversidad biológica y el dinamismo de un medio marino seguro, limpio, sano y productivo". Por tanto, incorpora también los principios de desarrollo sostenible, y la concepción de una política de evolución social, tecnológica y económica, asentada sobre las premisas de la conservación, recuperación y respeto del entorno marítimo[58].

La Comisión, además de reiterar las principales dificultades a las que se enfrenta el medio marino[59], en términos similares a los expuestos en su Comunicación del año 2002, se centra en dos ámbitos principales de actuación sobre los que se deben desarrollar las iniciativas comunitarias: primeramente, la mejora en la información sobre el estado del medio marino, principalmente en materia de control y evaluación de la situación, así como de las repercusiones de las medidas adoptadas; y de otro lado, la configuración de un marco institucional adecuado para la gestión de los mares.

Las dos vías de actuación expuestas por la Comisión se encuentran estrechamente vinculadas por su dependencia; y su falta de conexión se encuentra entre las razones que han impedido una evolución eficaz de las medidas sobre el medio marino. La profusión de esferas institucionales, de carácter internacional, comunitario, regional, nacional y local[60]; además de la multiplicidad de sujetos implicados, y de la variedad de ámbitos en el propio desarrollo ambiental de un sector tan complejo como el marino, han obstaculizado la implantación de una política integradora y eficiente.

---

[58] El completo desarrollo de las necesidades ambientales que prevé la Estrategia Marina, la convertirán en el pilar medioambiental de la futura política marítima comunitaria. En este sentido se ha pronunciado por Stavros DIMAS, miembros de la Comisión Europea, y responsable en materia de Medio Ambiente, DIMAS, S., "A Maritime Policy for the EU: the Environmental Challenges", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

RIZO MARTÍN, J., "La Estrategia Marina Europea: una nueva política medioambiental", *Conferencia sobre la futura política marítima de la UE: Una consulta abierta,* en el Ciclo de Conferencias de la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) "Retos Ambientales de las Políticas de la Unión Europea", Sevilla, 21 de marzo de 2007.

[59] En el apartado 2º de la Comunicación, la Comisión expone la grave situación de deterioro del medio ambiente marino en Europa, y considera que los principales factores de amenaza son los siguientes: "los efectos del cambio climático, la contaminación (por sustancias peligrosas, fuentes terrestres, residuos, microorganismos, vertidos de hidrocarburos derivados de accidentes y contaminación debida a la navegación y a la prospección en alta mar de petróleo y de gas, contaminación derivada del desguace de los buques y contaminación acústica), el impacto de la pesca comercial, la introducción de especies no autóctonas (exóticas), principalmente por el vertido al mar de las aguas de lastre, el exceso de nutrientes (eutrofización), la consecuente proliferación de algas y los vertidos ilícitos de radionucleidos".

[60] VERMIGLIO, G., "Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione)", *Diritto dei trasporti*, núm. 2, 2003, págs. 449 – 465.

La propia diversidad del medio marino y su potencial para sectores dispares, tanto de naturaleza pública como privada, se encuentra en el origen de un conjunto de acercamientos parciales, que han desembocado en un entramado de instituciones, organismos, tratados y convenios, que sólo actúan sobre ámbitos concretos y reducidos. No existe una visión global para un medio único, el medio marino, que demanda actuaciones intersectoriales, que permitan establecer un marco mínimo y común sobre el que poder asentar las políticas sectoriales.

Mediante esta Estrategia se aspira a dar respuesta a estas inquietudes, a través de dos elementos claves: información y organización. Las actuaciones internacionales y comunitarias sobre el medio marino han estado determinadas por hechos puntuales, tales como catástrofes o demandas de ciertos sectores industriales y sociales, pero no han respondido a una actuación coordinada; lo que ha ocasionado la existencia de normas dispersas sobre ámbitos inconexos, y ha impedido la creación de un marco regulador estructurado y coherente.

La Comisión aborda esta problemática desde el compromiso de cooperación y coordinación, en primer lugar entre la política comunitaria y los acuerdos y compromisos de carácter regional de los que forman parte los Estados miembros; y en segundo lugar con la voluntad de actuar conjuntamente con todos los sectores implicados en el medio marino[61]. Para ello, y como premisas básicas para el desarrollo de cualquier medida, se parte de un "enfoque basado en los conocimientos", en términos de la Comisión, que exige la aplicación de decisiones que permitan integrarse de forma coherente en los distintos ecosistemas. A través de esta evaluación previa y de su posterior control, se aspira a conservar los recursos marítimos, e instaurar medidas de gestión integradas para las necesidades de cada entorno; con especial atención a las peculiaridades que permitan identificar el uso que pueda configurarse como sostenible en dicho entorno.

[61] Sobre los antecedentes, y la oportunidad de elaborar una Estrategia marina comunitaria, el Parlamento Europeo se pronunció en los siguientes términos: "para proteger y mejorar el medio marino en una zona determinada, son necesarias medidas transfronterizas en todos los sectores que tengan un impacto en la zona en cuestión, es decir, que puede ser necesario aplicar medidas tanto en el medio marino como en las zonas marítimas y costeras adyacentes, en las cuencas marinas y, en el caso de algunas sustancias transfronterizas, en otras regiones (…) los esfuerzos estrictamente nacionales son insuficientes para garantizar una protección y mejora eficaces del medio ambiente marino, que requieren una estrecha cooperación regional, así como otras medidas internacionales apropiadas." (Considerandos i), m) de la Resolución del Parlamento Europeo relativo a una estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino, de 14 de noviembre de 2006).

La Directiva ha sido el instrumento elegido para alcanzar los fines de la Estrategia; de esta forma se pretenden corregir los errores de la propuesta del año 2002, ya que la Directiva, al configurarse como un instrumento jurídicamente vinculante, obliga a la instauración de un marco de cooperación reforzada. Es necesario poner de manifiesto que los Estados son reticentes en la instauración de niveles mínimos de protección, y en algunos casos actúan como verdaderos obstáculos en el intercambio de datos o información, así como en la asunción de su grado de responsabilidad y cooperación para la instauración de los parámetros de protección ambiental exigidos por las disposiciones comunitarias[62].

Por otro lado, desde la Comisión, y a lo largo de toda la propuesta presentada, se aspira a atender a las singularidades de cada una de las regiones marinas, ya que la concepción global del medio marino, no puede obviar las especificidades de cada uno de los ecosistemas que lo conforma. Con esta motivación, también resultaba más adecuada una propuesta de Directiva, que permite distintos desarrollos dentro de un marco de objetivos comunes.

El Consejo de Estado español, también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la elaboración de la Directiva sobre la Estrategia Marina, en su *Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas*, de julio de 2006, págs. 19 y 20. El Consejo de Estado considera que elaboración de esta disposición responde "a un intento de frenar las amenazas que pesan sobre el medio marino, en particular, de paliar peligros como la pérdida o deterioro de la diversidad biológica y las modificaciones de su estructura, la pérdida de hábitats, la contaminación por sustancias peligrosas y el impacto del cambio climático, así como los riesgos derivados de la pesca comercial, las mareas negras y los vertidos de hidrocarburos, de la introducción de especies no autóctonas, de la eutrofización y la consiguiente proliferación de algas nocivas, de la contaminación por residuos o sustancias peligrosas y microbiológica, los vertidos ilícitos de radionucleidos y la contaminación sonora (…) Otra de las razones que han impulsado la elaboración de esta Directiva ha sido la constatación de que, en la actualidad, las medidas existentes para controlar y reducir las presiones y los impactos en el medio marino parten de un enfoque sectorial, que ha dado lugar a un mosaico de políticas, normativas, programas y planes de acción, a escala nacional, regional, comunitaria e internacional, en favor de la protección del medio marino (…) Aunque varios Estados miembros de la Unión Europea han elaborado medidas nacionales de protección del medio marino y han cooperado de forma activa en el contexto de los acuerdos internacionales vigentes, los avances se han visto obstaculizados por el hecho de que las medidas nacionales no inciden en las actividades de los demás países ribereños de una determinada zona marina. La propuesta se ajusta, por tanto, al principio de subsidiariedad".

[62] *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)*, COM (2005) 505 final, Bruselas, 24 de octubre de 2005.

MAGARIÑOS CASAL, M., "Propuesta de Directiva sobre la estrategia marina", *Ecosostenible*, núm. 11, 2006, págs. 54-70.

La premisa de la que parte la Comisión es la instauración de un marco legislativo caracterizado por la transparencia y coherencia, dos elementos inexistentes en la actual regulación comunitaria sobre el medio marino. A través de un esquema normativo organizado se puede dotar a la Unión de una acción general sobre el medio marino, en la que se integren los acuerdos internacionales, las disposiciones comunitarias preexistentes sobre este ámbito, así como los puntos de conexión con otras políticas comunitarias que puedan estar vinculadas, directa o indirectamente. La coordinación resulta clave en esta articulación de disposiciones de variada naturaleza y de sectores heterogéneos[63].

La Directiva sobre la estrategia marina aspira al establecimiento de unos principios y objetivos comunes a nivel comunitario, con el fin de alcanzar un estado ecológico satisfactorio del medio marino en un plazo máximo establecido en el año 2021[64]. Para el logro de esta finalidad última, se prevén distintas actuaciones a nivel estatal, regional e internacional, lo que permite afrontar desde diversos escenarios las necesidades del medio marino.

3.2.3.-LAS REGIONES Y LA IMPLICACIÓN DE TERCEROS ESTADOS

Desde la perspectiva internacional, la Directiva puede contribuir al mejor cumplimiento de las obligaciones, de la Comunidad y de los Estados miembros, derivadas de los acuerdos internacionales, ya que la consecución de las metas de conservación y protección previstas representan una mejora que repercute más allá de las fronteras comunitarias; además de superar, en algunos casos, las medidas medioambientales previstas en las disposiciones internacionales.

[63] Considerando 4º de la Propuesta de Directiva sobre la estrategia marina.

[64] El término "estado ecológico", se define en el art. 1 de la Propuesta de Directiva en los siguientes términos: "el estado general del medio ambiente en las aguas marinas, habida cuenta de la estructura, función y procesos de los ecosistemas que componen el medio marino, de factores fisiográficos, geográficos y climáticos naturales, así como de las condiciones físicas y químicas derivadas, en particular, de las actividades humanas en la zona de que se trate".

En este aspecto, los Considerandos de la Propuesta hacen hincapié en los convenios y acuerdos internacionales adoptados en el ámbito de la diversidad biológica y la protección y lucha contra la contaminación, además de las expresas referencias a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM); estas referencias son sólo algunos ejemplos de las disposiciones internacionales vigentes, y de las que forman parte los Estados miembros, y no consideramos que presenten una vinculación mayor con la estrategia marina, que otros acuerdos tan significativos desde el punto de vista de la protección del medio marino, como el Memorándum de París para el control de buques por el Estado rector del puerto.

La colaboración con terceros Estados es la actuación internacional más relevante en el articulado de esta disposición. Cualquier intervención en el medio marino, principalmente en regiones como la Mediterránea donde la pluralidad de Estados implicados rebasa los límites del propio continente Europeo, exige una atención especial a la conexión entre las políticas de los Estados miembros, las decisiones comunitarias y las iniciativas de terceros Estados con jurisdicción sobre las aguas vecinas. Esta actuación más allá de las fronteras comunitarias exige un esfuerzo añadido en el desarrollo de las estrategias marinas nacionales, que no tiene correspondencia en un apoyo por parte de las instituciones y organismos comunitarios[65].

[65] El Comité Económico y Social, en su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva afirma en su apartado 5.8: "Respecto a los aspectos de coordinación y cooperación, conviene tener presentes a los terceros países ribereños de nuestros mares y océanos, y no solo a los que son parte de acuerdos internacionales, de forma que se incentive su colaboración a fin de obtener unos buenos resultados medioambientales", Dictamen elaborado por el Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)", apartado 4.4 (COM(2005) 505 final — 2005/0211 (COD), DO C 185, de 8 de agosto de 2006, págs. 20 a 24).

La Comisión Mundial del Medio Ambiente ya puso de manifiesto el carácter único de mares y océanos en su Informe presentado a finales de la década de los ochenta del pasado siglo, pronunciándose en los siguientes términos: "La característica de los océanos es su unidad fundamental que no permite escapatorias. Los ciclos, conectados entre sí, de la energía, el clima, los recursos vivos del mar y las actividades humanas, se mueven a través de las aguas costeras, los mares regionales y los océanos cerrados. Los efectos del crecimiento urbano, industrial y agrícola no se quedan dentro de la zona económica exclusiva de un país; pasan a través de corrientes de agua y de aire de país en país y, a través de complejas cadenas alimenticias, de especie en especie, distribuyendo la carga del desarrollo ya que no los beneficios, tanto a ricos como a pobres". COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, pág. 312.

BOYLE, A., "EU Unilateralism and the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 21, núm. 1, 2006, págs. 15-31.

SUÁREZ DE VIVERO, J., "Consecuencias regionales del nuevo marco estratégico oceánico", *Conferencia sobre la futura política marítima de la UE: Una consulta abierta,* en el Ciclo de Conferencias de la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) "Retos Ambientales de las Políticas de la Unión Europea", Sevilla, 21 de marzo de 2007.

La responsabilidad de los Estados miembros en este ámbito es reducida, ya que se limita a la voluntad de coordinar, en la medida de sus posibilidades, sus iniciativas con terceros Estados; empleando como principal vehículo de comunicación y cooperación, los programas e iniciativas recogidos en los acuerdos internacionales. Esta disposición se expresa en términos muy vagos, que dejan prácticamente a la elección de los Estados el desarrollo de programas comunes con Estados no comunitarios con los que compartan su entorno marítimo.

La extensión de las medidas comunitarias a Estados no miembros no se encuentra exenta de obstáculos, consecuencia de la propia dificultad de interesar a cualquier Estado sobre el medio marino, y especialmente comprometer sus intereses económicos y supeditarlos a la conservación y protección del mismo. Sin embargo, este ámbito es una de las principales lagunas que aún lastra la eficacia de las medidas comunitarias y nacionales sobre mares y océanos. Los Estados no pueden hacer frente individualmente a las dificultades asociadas a una actuación coordinada con terceros Estados; no obstante, la Unión Europea como representante de los intereses de todos los Estados comunitarios, goza de un mayor peso a nivel internacional, lo cual la convierte en el interlocutor más válido para llevar a cabo, o al menos apoyar las labores de coordinación entre los Estados miembros y los terceros Estados de una misma región.

Esta participación de las instituciones comunitarias, es todavía más necesaria en regiones que comprenden Estados con situaciones económicas muy diversas, y a los que su escaso desarrollo condiciona su pasividad ante riesgos de naturaleza ambiental. Estados, y por tanto regiones, que se convierten en objetivos de buques a los que se deniega la entrada en cualquier Estado comunitario, y en foco de riesgos potenciales para la seguridad marítima[66].

Si se logra que todos los Estados de una misma región compartan ciertos objetivos, aún básicos, en el desarrollo de una estrategia marítima común, se podrá aspirar a alcanzar un estado ecológico adecuado; en caso contrario, las expectativas de desarrollar decisiones eficaces en el medio marino serán inexistentes. Por ello, y sin aspirar a convertir a la estrategia marítima comunitaria en un acuerdo internacional vinculante para los Estados no comunitarios, la atención sobre terceros Estados debe ser prioritaria en el desarrollo de una auténtica estrategia marítima, especialmente cuando su objetivo es alcanzar un buen estado ecológico[67].

---

[66] El 25 de octubre de 2006 la UNESCO aprobó por la inclusión en la Lista Mundial de Reservas de la Biosfera, de la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos, promovida por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos. Esta iniciativa pone de manifiesto la necesidad de elaborar estrategias conjuntas entre Estados que comparten fronteras marítimas y cuya cercanía determina el desarrollo de medidas de coordinación y cooperación. En este sentido, PINTOS, M., (dir.), *Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo. Andalucía (España) – Marruecos*, Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), 2006.

Sobre la gestión de las áreas protegidas en el Mediterráneo, UICN y JUNTA DE ANDALUCÍA, *Utilización de las categorías de gestión de áreas protegidas de UICN en la región mediterránea*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Centro de Cooperación del Mediterráneo de UICN, 2007.

[67] RUIVO, M., "Cross-Sectorial and Cross-Border Executive Action", *The Governance of an Integrated, Holistic Maritime Policy for Europe*, Lisboa, 19 - 20 de julio de 2007.

La parcelación en regiones y subregiones de las aguas marinas europeas se basa en la necesidad de dar respuestas comunes a las necesidades de un mismo entorno, además de individualizar las peculiaridades de los distintos ecosistemas marinos que conforman el territorio comunitario, muy rico en su diversidad de recursos de diversa naturaleza, y con intereses económicos y sociales propios. La Propuesta de Directiva elabora un mapa de regiones y subregiones marinas europeas con el fin de establecer una gestión armonizada en aquellas zonas que compartan características hidrológicas, oceanográficas y biogeográficas. Se distinguen tres grandes regiones marinas: el mar Báltico, el océano Atlántico Nororiental y el mar Mediterráneo; estas dos últimas regiones se dividen en varias subregiones[68]. La disposición comunitaria también comprende la posibilidad para los Estados miembros de realizar subdivisiones, sobre la base del esquema de regiones y subregiones previamente trazado; con el fin de alcanzar un mayor grado de eficacia en la consecución de los fines de la Directiva.

Es necesario destacar que desde las insitituciones comunitarias se realiza un importante esfuerzo por acercar las disposiciones sobre seguridad marítima a países candidatos a formar parte de la Unión. En este sentido, podemos destacar la valoración positiva del programa de hermanamiento entre España y Turquía, denominado "Apoyo al refuerzo de la seguridad en el transporte marítimo en Turquía", adoptado a fines de 2003. Gracias a este proyecto, expertos vinculados a la Dirección General de la MarinaMercante del Ministerio de Fomento, aportaron la experiencia española de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima y asesoraron a las autoridades y organismos turcos sobre legislación sobre seguridad marítima, formación de inspectores, diseño de una base de datos y de un sistema de control de tráfico marítima, y elaboración de un plan de salvamento.

[68] En el art. 3.2 se enumeran las subregiones marinas. La región del Atlántico Nororiental se subdivide en: i) en el mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y Reino Unido; ii) en el mar Céltico, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de Irlanda y Reino Unido; iii) en el golfo de Vizcaya y en las costas ibéricas, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de Francia, Portugal y España; iv) en el océano Atlántico, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de Portugal alrededor de Azores y Madeira y las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de España alrededor de las Islas Canarias.

Por su parte, la región del mar Mediterráneo se encuentra conformada por las siguientes subregiones: i) en el Mediterráneo occidental, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de España, Francia e Italia; ii) en el mar Adriático, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de Italia y Eslovenia; iii) en el mar Jónico, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de Grecia, Italia y Malta; iv) en el mar Egeo oriental, las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción de Grecia y Chipre.

Coincidimos con las propuestas del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones, sobre la necesidad de incluir el Mar Negro entre las regiones marinas que debe cubrir la directiva, ya que Bulgaria y Rumania se han incorporado a la Unión Europea en 2007, y son Estados ribereños de esta región marina, al igual que Turquía, con el que se han entablado negociaciones de adhesión, (Resolución del Parlamento Europeo relativo a una estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino, de 14 de noviembre de 2006, punto 32º; Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)", apartado 8.4 (DO C 206, de 29 de agosto de 2006, págs. 5 a 9).

BLINDA, M. y THIVET, G., "Facing water stress and shortage in the Mediterranean", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 4, octubre de 2006.

MAGARIÑOS CASAL, M., "Temas prioritarios en el Medio Ambiente del Mediterráneo", *Ecosostenible*, núm. 12, 2006, págs. 49-60.

3.2.4.-LA ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS MARINAS NACIONALES. LOS CIMIENTOS DE LA ESTRATEGIA MARINA COMUNITARIA

A nivel estatal se deben adoptar estrategias marinas por cada uno de los Estados miembros. El texto comunitario no incorpora una definición del término estrategia marítima, sino que únicamente se hace referencia a su fin, la consecución de un nivel ecológico satisfactorio, y a las fases para su elaboración. A pesar del propio título de la Directiva, "Directiva sobre la estrategia marina", realmente la apuesta comunitaria por una política marítima se basa en la suma de todas las estrategias marítimas nacionales, elaboradas por cada uno de los Estados miembros, sobre la base de un esquema de actuación común.

La elaboración de las estrategias nacionales se basa en tres fases de actuación: una primera fase de evaluación y análisis, una segunda etapa en la que se concretan los objetivos perseguidos, y una tercera y última fase de elaboración e implantación de los programas de medidas necesarios para alcanzar un nivel ecológico satisfactorio[69]. La fase previa incluye un estudio previo de las presiones y amenazas de las aguas marinas, la definición de objetivos ambientales regionales, y la elaboración de indicadores y medidas de control para evaluar los avances obtenidos[70]. La evaluación del estado ecológico y las características esenciales de las aguas marinas se aborda desde una triple perspectiva: sus caracteres esenciales, los principales impactos que sufre y un análisis socioeconómico. De esta forma, este primer estudio comprende una evaluación en detalle de sus características biológicas, físicas, un análisis de sus hábitats y la hidromorfología.

[69] Como establece el considerando número 12 de la Propuesta de Directiva: "Dado que los programas de medidas aplicados de conformidad con las estrategias marinas sólo serán eficaces si se basan en un conocimiento profundo del estado del medio marino en una zona determinada y si se adaptan lo mejor posible a las necesidades de las aguas afectadas de cada Estado miembro, dentro de la perspectiva general de la región marina de que se trate, es necesario prever la preparación, a escala nacional, de un marco adecuado para una elaboración bien documentada de las políticas".

[70] Arts. 4 y 7 de la Propuesta de Directiva, y anexo II, cuadros 1 y 2.

En lo que respecta a las presiones e impactos, se analiza la contaminación originada por la introducción de "sustancias o energías, incluidas las fuentes sonoras submarinas de origen humano, que provoca o puede provocar efectos nocivos efectos nocivos, como perjuicios a los recursos vivos y a la vida marina, riesgos para la salud humana, obstáculos a las actividades marítimas, especialmente a la pesca, al turismo, a las actividades de ocio y demás usos legítimos del mar, una alteración de la calidad de las aguas marinas que limite su utilización y una reducción de su valor recreativo"[71].

Esta evaluación previa se completa con un análisis económico y social de la utilización de las aguas marinas y del coste que supone el deterioro del medio marino. Asimismo, la Propuesta de Directiva, siguiendo los principios de sinergia de la política marítima con el resto de las iniciativas comunitarias, incorpora la evaluación de los elementos relacionados con las aguas costeras, las aguas de transición y las aguas territoriales comprendidas en las disposiciones correspondientes de la Directiva 2000/60/CE[72]. De esta forma, se aspira no sólo a coordinar las distintas políticas comunitarias, sino también a realizar una evaluación completa del medio marino en su conjunto, con el estudio de todas las variables que condicionan su estado ecológico.

Sobre la base de esta evaluación previa, que defina los elementos esenciales de las aguas marinas de cada región, los Estados miembros establecerán cuáles son las características correspondientes a un buen estado ecológico. Esta definición regional del buen estado ecológico estará determinada por una serie de parámetros previamente definidos por la Comisión, sobre la base del Anexo II, y previa consulta a las partes interesadas. Por tanto, aún queda en suspenso una definición del término buen estado ecológico que pueda ser aplicada a cada una de las regiones marinas; esta indeterminación puede ser un obstáculo para la elaboración de una estrategia marítima comunitaria.

[71] El Anexo II, cuadro 2 incluye este concepto sobre las presiones e impactos que sufren las aguas marinas comunitarias; en este cuadro se exponen algunas de las formas de contaminación que sufren las aguas marinas: pérdidas físicas (como las ocasionadas por el sellado, provocado por las construcciones permanentes), daños físicos (como la abrasión, con origen en actividades como la navegación o el fondeo), perturbaciones no físicas (sonoras como las actividades náuticas, o visuales, como las actividades de ocio), contaminación tóxica (introducción de compuestos no sintéticos como metales pesados, hidrocarburos, etc.), contaminación no tóxica (enriquecimiento por materias orgánicas con origen en la acuicultura, los vertidos, etc.), perturbaciones biológicas (extracción selectiva de especies, como por ejemplo la pesca comercial y recreativa, y la introducción de especies exóticas y transferencias, entre otros).

[72] MELLADO RUIZ, L., *Gestión sostenible del agua y evaluación de impacto ambiental de obras hidráulicas*, Edit. Comares, Granada, 2004, págs. 11 y ss.

El establecimiento de una pluralidad de definiciones para el buen estado ecológico, principalmente dentro de una misma región no es una base lógica para la creación de un marco común de actuación; por lo que es más adecuado adoptar la propuesta del Parlamento Europeo para la elaboración de una definición común en la Unión Europea del concepto de "estado ecológico satisfactorio". Continuando con las propuestas en este sentido del Parlamento Europeo, y ante la previsión de la pasividad de las autoridades nacionales, se hace necesario incluir la obligación legal para los Estados miembros de alcanzar un estado ecológico satisfactorio. De esta forma se refuerza la actuación de los Estados miembros, y se supera el perfil de voluntariedad y discrecionalidad, que caracteriza el texto de la Directiva[73].

Esta permisividad del texto comunitario concede una libertad excesiva a los Estados miembros; que se caracterizan, en su mayoría, por una actitud reacia a la instauración de medidas sobre sus aguas marinas que puedan comprometer sus intereses. Esta situación se ha comprobado, de forma reiterada, cada vez que la Comisión ha presentado medidas en el ámbito de la seguridad marítima y los Estados han bloqueado su aprobación, o han presionado para que se redujeran las obligaciones para la protección del medio marino y el control de las actividades vinculadas al mismo. Los propios antecedentes, son un claro ejemplo, ya que la Comunicación de la Comisión titulada "Hacia una estrategia para la protección y la conservación del medio marino", no recibió el necesario respaldo estatal, y desde que fue presentada el medio marino ha sufrido un notable empeoramiento en el entorno comunitario.

En la segunda fase de elaboración de la estrategia, los Estados deben definir una serie de objetivos ambientales que permitan la consecución de un buen estado ecológico y se adapten a los caracteres de las regiones o subregiones marinas. Además, los Estados deben incorporar un calendario para la consecución de dichos fines, una previsión sobre la partida presupuestaria destinada a los mismos, su implicación en la situación socioeconómica y su compatibilidad con los fines comunitarios, nacionales, así como con los acuerdos internacionales que sean de aplicación[74].

[73] La Resolución del Parlamento Europeo relativo a una estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino, de 14 de noviembre de 2006, se pronuncia en los siguientes términos: "3. Aboga por la inclusión en la Directiva sobre la estrategia marina de una definición común en la UE del concepto de "estado ecológico satisfactorio" (*good environmental status, GES*), en el sentido de estado ambiental en el que todos los ecosistemas marinos de una región determinada se gestionan de tal forma que pueden funcionar de manera equilibrada y sostenible frente a los cambios ambientales, apoyando a la vez la biodiversidad y las actividades humanas; considera que dicha definición permitiría una mayor eficacia en la aplicación de la Directiva sobre la estrategia marina;

4. Señala que sólo puede alcanzarse un estado ecológico satisfactorio de los mares regionales europeos mediante una actuación vigorosa y coordinada a nivel regional, en lugar de en el plano de los Estados miembros de forma individual, y solicita, por tanto, que la Directiva sobre la estrategia para el medio ambiente marino incluya la obligación legal para los Estados miembros de alcanzar un estado ecológico satisfactorio; considera, por consiguiente, que la estrategia deberá conducir a obligaciones supranacionales vinculantes que también deberán aplicarse a acciones comunes en terceros países".

[74] Art. 9 y anexo III.

Con el fin de evaluar el cumplimiento de los fines previstos, así como de adaptar los objetivos propuestos a las nuevas necesidades que surjan en el medio marino, los Estados tienen la obligación de elaborar un programa de supervisión. El análisis constante de la situación de las aguas marinas, permitirá actualizar los datos disponibles, e incorporar las medidas correctoras necesarias para integrar la propia variabilidad natural de este medio en el programa de objetivos trazado[75]. Con la elaboración de este programa de supervisión finaliza la primera etapa para el establecimiento de una estrategia marina.

La Comisión supervisa todas las actuaciones de los Estados, que deben remitirle la evaluación previa, la definición de las características correspondientes al buen estado ecológico de cada región y el programa de supervisión que hayan elaborado. En el caso de Estados que tengan jurisdicción sobre distintas regiones, se multiplicarán sus obligaciones; así en el caso de España, se deberán evaluar la situación en la región del océano Atlántico Nororiental y en la del mar Mediterráneo.

La labor de la Comisión se centra en el establecimiento de esquemas comunes, que permitan la elaboración de instrumentos de evaluación y supervisión homogéneos entre todos los Estados miembros. Asimismo, la Comisión también controla la adecuación de los elementos notificados a las previsiones de la Directiva comunitaria. Sin embargo, una de las principales actuaciones de la Comisión en este ámbito, y que será determinante para el establecimiento de una verdadera estrategia comunitaria, más allá de las propias estrategias nacionales, es la coordinación de todas las propuestas que correspondan a cada una de las regiones marinas y en toda la Comunidad.

La tercera fase de la estrategia marina consiste en la elaboración de un programa de medidas, que tomando como punto de partida la evaluación de la zona llevada a cabo, y con el fin último de alcanzar un buen estado ecológico, permita cumplir con los objetivos propuestos por cada uno de los Estados miembros[76]. La elaboración de este conjunto de medidas debe respetar los principios básicos que permitan la consecución de un desarrollo sostenible; con especial atención a su viabilidad social, técnica y económica, lo que incluye una previsión sobre los costes y beneficios que se deriven de la adopción de dichas medidas.

[75] Art. 10, anexos II y IV.

[76] El capítulo III de la Propuesta de Directiva se titula "Estrategias marinas: programas de medidas", y comprende los artículos 12 a 15.

El contenido mínimo de los programas de medidas se encuentra está determinado por la propia legislación comunitaria sobre las aguas marinas y los acuerdos internacionales y regionales adoptados al respecto. El valor de este contenido se encuentra limitado a actuar como guía de referencia para una multitud de disposiciones dispersas; por ello es necesario que estos programas superen esta frontera de mínimos, que ya se ha mostrado poco operativa para impedir daños en el medio marino[77]. La simple recopilación de las disposiciones comunitarias e internacionales preexistentes no puede ser considerada un programa de medidas propio; la labor de los Estados en este ámbito debe permitir incorporar medidas novedosas, que en ocasiones no pueden ser adoptadas en foros internacionales, o incluso a niveles comunitarios, con el fin de comprobar su eficacia en entornos nacionales, donde sus dificultades de implantación se reducen.

En este sentido, podrían adoptarse medidas, con el apoyo de los entes regionales y locales, que lograran la efectiva implicación de la sociedad en la protección del medio marino[78]; así como controles más exhaustivos sobre las embarcaciones de recreo, y las actividades acuáticas en general, responsables de buena parte de la contaminación más visible y cercana al ciudadano. Podríamos calificar estas actuaciones como medidas de proximidad, que permiten concienciar sobre la necesidad de preservar el medio marino a cualquier escala, y no sólo al nivel de los organismos internacionales y de las grandes compañías navieras. La predisposición social que existe en la actualidad sobre la protección del medio ambiente, es la estructura sobre la que elaborar una Estrategia Marina. La participación de la sociedad en general, y de los sectores profesionales y asociaciones ambientales en particular, es una de las propuestas de la Directiva, y el único medio efectivo de elaborar una auténtica política marina de carácter transversal, y comprensiva de todas las peculiaridades de este sector[79].

[77] En términos similares se ha pronunciado el Comité Económico y Social en el apartado 5.6.1 del Dictamen elaborado por el Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)", (COM(2005) 505 final — 2005/0211 (COD), DO C 185, de 8 de agosto de 2006, págs. 20 a 24).

[78] El Comité de las Regiones considera necesaria la participación directa de los entes regionales y locales de las distintas regiones marinas en la elaboración de las evaluaciones, objetivos y programas de supervisión. Asimismo, desde el Comité recuerda que los entes regionales y locales, al constituir el nivel más cercano a los ciudadanos, pueden alcanzar resultados considerables a la hora de facilitar información y recabar el apoyo de la opinión pública; en base a esta situación, estima que pueden desempeñar un papel significativo como colaborador de la Comisión Europea y los Estados miembros, y por ello recomienda una campaña de información a largo plazo financiada por la UE en la que participen los entes regionales y locales, Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)", apartado 8.14, 10.13 y 10.14 (DO C 206, de 29 de agosto de 2006, págs. 5 a 9).

[79] En relación a la participación ciudadana en materia de medio ambiente, RAZQUIN LIZARRAGA, J., y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

Desde la Propuesta de Directiva se pretende con la exigencia de estos requisitos que los programas de medidas que elaboren los Estados miembros sean reales, y de efectiva aplicación. Es común que los Estados miembros expongan sus más altas aspiraciones, pero que no destinen partidas presupuestarias de suficiente cuantía que permitan hacerlas efectivas. Esta realidad se agrava en sectores como el ambiental, y significativamente en el medio marino, donde los buenos propósitos de las autoridades estatales se limitan a la elaboración de un documento sin más trascendencia que su presentación al público y a las instituciones comunitarias. Asimismo, en esta segunda fase, la Propuesta de Directiva incorpora la referencia de comunicación de las medidas nacionales a cualquier Estado miembro que esté interesado en las mismas, lo que se traduce en una medida más de coordinación a nivel comunitario.

Con carácter excepcional, un Estado miembro podría justificar su incumplimiento de los objetivos ambientales, cuando la situación creada supere sus competencias. En estos supuestos el Estado deberá comunicar la situación irregular a la Comisión y elaborar medidas específicas que permitan controlar la situación de deterioro, impidiendo nuevos daños y neutralizando los impactos perjudiciales para las aguas marinas. Los supuestos extremos en que pueden ser aplicadas estas medidas tienen diversa naturaleza; así se reconoce la imposibilidad de actuación de los Estados cuando la situación sea debida a una acción u omisión de un Estado miembro o de un tercer Estado, tenga origen en una circunstancia natural o en un supuesto de fuerza mayor, o bien sea el resultado de la aplicación de medidas de interés general que han prevalecido sobre la protección y conservación del medio ambiente.

Cuando un Estado miembro obstaculice a otro la consecución de sus objetivos ambientales, será consecuencia de un fracaso previo de la estrategia marítima comunitaria, y en la aplicación y desarrollo de la Directiva que analizamos. La labor de supervisión de la Comisión quedaría entredicho, ya que su actuación debe ser previa a esta situación extrema de incompatibilidad entre las actuaciones de los Estados miembros. Por tanto, este supuesto no debiera encontrarse entre las situaciones excepcionales, ya que su existencia es incompatible con la propia estrategia marítima comunitaria. Distinta situación se produce cuando es un tercer Estado el responsable del incumplimiento de los objetivos ambientales, aunque ante esta circunstancia también es necesario remitirnos al principio de participación e implicación, de la Unión Europea y de los Estados miembros, en el cumplimiento de los acuerdos internacionales, y en su voluntad última de alcanzar un buen estado ecológico de las aguas europeas, que no son exclusivas de los Estados miembros, ni se encuentran estáticas en su territorio.

En lo que respecta a la posibilidad que se brinda a los Estados miembros para supeditar los objetivos ambientales a otras iniciativas “por razones imperiosas de interés general”, es evidente que su interpretación debe ser restrictiva. Como se expresa en el texto de la disposición comunitaria, los Estados miembros deben “velar” para que las modificaciones o alteraciones de las características físicas de las aguas marinas no impidan definitivamente que esa región pueda alcanzar un buen estado ecológico. De nuevo se ofrece a los Estados la posibilidad de comprometer la propia naturaleza de las aguas marinas en función de un fin indeterminado, las razones imperiosas de interés general.

Parece excluida del interés general la protección del medio ambiente marino, aún cuando su alteración por parte de un Estado miembro compromete no sólo su interés nacional, sino el de toda la región marina en la que se encuentre y, en cierta medida, el de toda la comunidad internacional. Un Estado miembro no debe tener legitimidad para alterar los caracteres físicos de sus aguas marinas, y condicionar de esta forma la consecución de un buen estado ecológico en toda una región; si los daños de esa supeditación del medio ambiente traspasan las fronteras nacionales, todos los Estados implicados, o al menos los Estados miembros, deben pronunciarse sobre la verdadera entidad de los intereses nacionales comprometidos[80].

Ante estas circunstancias, no sólo la Comisión sino también todos los Estados directamente afectados, principalmente los Estados vecinos, deben ser consultados sobre este impacto en las aguas marinas; y sus propuestas sobre programas de medidas alternativos, tienen que ser evaluadas y tenidas en cuenta por el Estado causante de la alteración y por la Comisión. Esta propuesta encuentra apoyo en el precepto catorce de la Propuesta, en el que se prevé que los Estados miembros consulten a la Comisión, en aquellos supuestos en que las medidas de carácter nacional sean insuficientes para resolver los problemas de sus aguas marinas.

Si bien es cierto que los Estados gozan de amplias prerrogativas para el establecimiento de objetivos y medidas en las aguas que se encuentren bajo su jurisdicción, el control posterior de la Comisión permitirá que no existan contradicciones entre los objetivos prefijados en una misma región, compartida por varios Estados miembros, a la vez que impedirá la duplicidad de actuaciones, y permitirá maximizar los rendimientos de las aportaciones nacionales y comunitarias gracias a la supervisión de las propuestas nacionales. En el caso de que la Comisión detectara cualquier irregularidad, lo pondría en conocimiento del Estado miembro y rechazaría su marco de actuación por completo, o en los concretos elementos que no se adecuaran a la Directiva comunitaria. Sin duda, el elemento último que regirá la evaluación que realice la Comisión, será la adecuación de la estrategia marina realizada por el Estado a la consecución de un buen estado ecológico, fin último de todo el texto comunitario.

[80] El Comité Económico y Social se muestra muy crítico con respecto a este régimen excepcional, y se pronuncia en los siguientes términos: "Esta redacción es tan ambigua que puede permitir abusos en su aplicación, por lo cual es preciso: 1. definir con total claridad y rigor estas causas por medio de:- la elaboración de una relación de acciones u omisiones de otro Estado que puedan afectar al proceso de consecución de los objetivos ambientales;- los fenómenos que se consideran causa natural y los criterios que puedan determinar una causa de fuerza mayor; -los criterios para definir el concepto de «interés general»; 2. establecer procedimientos de aprobación de estas excepciones por parte de la Comisión con participación de las partes interesadas y del público", apartado 5.7.1 del Dictamen elaborado por el Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)", (COM(2005) 505 final — 2005/0211 (COD), DO C 185, de 8 de agosto de 2006, págs. 20 a 24).

En base a los principios de la Directiva 2003/35/CE, la participación del público a lo largo de todas las fases de la elaboración de una estrategia marina, se traduce en su implicación en la elaboración de la evaluación inicial, la definición del buen estado ecológico, la descripción de los objetivos ambientales, los programas de supervisión, y los programas de medidas elaborados por las autoridades nacionales. Sin duda las aportaciones de los sujetos interesados permitirán conocer las inquietudes de ciudadanos y de representantes de los sectores empresariales vinculados al medio marino; lo que contribuirá a la elaboración de una estrategia real, práctica y cercana a las demandas de la sociedad y el sector empresarial, de quienes depende en gran medida la aplicación de una cualquier estrategia.

El principal sujeto de esta regulación es el Estado, las autoridades nacionales son las encargadas de elaborar cada una de sus estrategias, y sobre ellas recae el peso de su desarrollo y efectiva implantación en sus aguas marinas. Por tanto, la principal cuestión que debemos plantearnos es si los Estados son capaces de asumir esta responsabilidad; si existe voluntad estatal para la elaboración de una estrategia marina comunitaria, o simplemente para la suma de estrategias nacionales que sólo compartan un esquema básico en su elaboración.

3.2.5.-VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

El 18 de diciembre de 2006 tuvo lugar en Bruselas el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, donde se alcanzó un acuerdo político sobre la Directiva de la Estrategia Marina, para el texto de la posición común. El citado acuerdo se obtuvo por mayoría cualificada, ya que los representantes de la República Italiana se abstuvieron, por considerar insuficientes y vagas las medidas propuestas en la Directiva.

Con fecha de 23 de julio de 2007, el Consejo adoptó su Posición Común sobre la adopción de la Directiva[81], y la Comisión presentó una Comunicación al Consejo en respuesta. A través de esta última Comunicación de la Comisión, se puede analizar cuál es el estado actual de la propuesta de Directiva sobre la Estrategia Marina, y qué enmiendas han sido admitidas, tras la primera lectura del Parlamento y la Posición Común del Consejo[82].

La Comisión valora positivamente la voluntad del Consejo en apoyar la elaboración de una política integrada para el medio marino, así como el impulso a la coordinación y colaboración en el seno de la Unión, y con Estados no miembros. Sin embargo, las expectativas de la Comisión no han sido alcanzadas y, en general, estima que la Posición Común es menos ambiciosa que la propuesta primitiva. Por tanto, desde la Comisión, y como ya viene siendo tradicional en el sector marítimo, se pone de relieve la voluntad estatal por neutralizar, y controlar los niveles de exigencia propuestos. Los recortes impuestos desde la Posición Común ejemplifican la inquietud de los Estados ante propuestas que, aún en origen, no pueden ser calificadas como medidas extremas, sino débiles y limitadas en comparación con las necesidades del entorno marino.

El menor grado de ambición se deduce, y coincidimos en este sentido con la Comisión, del propio artículo 1; mientras que la propuesta original imponía la elaboración de estrategias marinas "destinadas a alcanzar un buen estado ecológico", la Posición Común emplea la expresión "con la finalidad de lograr o mantener un buen estado ecológico", con lo que queda atenuada la obligación. Otra de las modificaciones más destacadas, es la introducción de una disposición que exime a los Estados miembros de la adopción de determinadas medidas de ejecución cuando no existan riesgos significativos para el medio marino o cuando los costes sean desproporcionados. Esta nueva disposición no sólo es relevante por la repercusión sobre la actuación de los Estados, sino principalmente por mostrar la realidad a la que se enfrentan las propuestas de la Comisión, los límites de las partidas presupuestarias. El principal problema que plantea esta medida es que la Posición Común no expone con claridad cuándo puede considerar un Estado que no existen riesgos significativos para el medio marino, o que los costes son desproporcionados; de nuevo la indeterminación, en este caso en la redacción del Consejo, obliga a cuestionar los términos de aplicación futura de esta disposición.

[81] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Posición Común núm. 12/2007, de 23 de julio de 2007, sobre la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la estrategia marina)*, (DO C 242, de 16 de octubre de 2007, págs. 11-30).

[82] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE referente a la Posición Común del Consejo sobre la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la estrategia marina)*, Bruselas, 24 de julio de 2007, COM(2007) 456 final.

La Posición Común, en contra de la opinión del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, limita las medidas de control y supervisión que se encontraban atribuidas a la Comisión; con esta modificación de nuevo se pone de manifiesto otro de las grandes debates Comisión-Estados miembros, los límites en las potestades del órgano comunitario, y el interés de los Estados en atenuar las medidas de control de la aplicación.

La Comisión y el Consejo también difieren en los elementos que deben ser integrados para definir el término "buen estado ecológico", y en el ámbito de aplicación. Desde la Comisión se prefiere que la definición de "buen estado ecológico" se encuentre determinada por criterios de calidad medioambiental, en lugar de tomar como referencia presiones específicas ejercidas sobre el medio marino, como ha manifestado el Consejo. La articulación geográfica entre la Estrategia Marina y la Directiva Marco del Agua exige, según el criterio de la Comisión, la ampliación del ámbito de aplicación de la norma, con el fin de conseguir una mayor correspondencia geográfica entre las dos normas; en este sentido, la Posición Común se muestra insuficiente, impidiendo la efectiva coordinación entre las disposiciones.

Cualquier iniciativa cuya finalidad última sea la consecución de un buen estado ecológico merece una primera valoración positiva; sin embargo, la propuesta de Directiva sobre la estrategia marina adolece de deficiencias que comprometen el alcance de los fines previstos. La propuesta presentada es un intento demasiado tímido por parte de las instituciones comunitarias, que se desarrolla en términos insuficientes para la delicada situación que atraviesan las aguas marinas europeas, y la general desprotección del medio marino. Desde las instituciones comunitarias se ha optado por elaborar una disposición básica, en cuanto a sus contenidos y exigencias, que favorezca el consenso de todos los Estados miembros; de esta forma se pretende que no se repita la caída en el olvido de otras propuestas presentadas, como algunas de las expuestas en los paquetes sobre seguridad marítima ERIKA I, II y III.

Podríamos afirmar que la Directiva sobre la Estrategia Marina es un primer acercamiento al medio marino, al menos desde un punto de vista global, y con una visión integradora de todas sus perspectivas. Sin embargo, si realizamos una comparativa con la Directiva marco de aguas, su equivalente a nivel de aguas continentales, es claro que la apuesta comunitaria por las aguas marinas es de menor entidad y con un esquema de actuación reducido a la buena voluntad de los Estados, bajo una supervisión de segundo orden de la Comisión[83].

[83] En este sentido, coincidimos con las conclusiones del Dictamen elaborado por el Comité Económico y Social que considera que la propuesta de Directiva es: "a) necesaria pero no suficiente para recuperar y proteger el medio ambiente marino de interés para la Unión Europea, que se extiende más allá de sus aguas marinas jurisdiccionales; b) un buen punto de partida que debe ser matizado en aspectos significativos; c) parcial, y que por lo tanto deben realizarse «a posteriori» nuevos desarrollos e integrarlos en la propuesta para que, en efecto, sea una Directiva marco con la extensión y profundidad que precisa", Dictamen elaborado por el Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)", apartado 4.4 (COM(2005) 505 final — 2005/0211 (COD), DO C 185, de 8 de agosto de 2006, págs. 20 a 24).

El calendario de actuaciones se prolonga en el tiempo de forma exagerada, los plazos de actuación son muy dilatados, y no se corresponden con los plazos ya establecidos en la Directiva marco de aguas. Esta situación contradice los principios del ciclo hidrológico completo, y la propia voluntad de establecer una estrategia global de atención a las aguas, marinas y continentales, aún a pesar de los dos textos diferenciados[84].

Los términos en que se expresa la Directiva no son concretos[85], lo que da lugar a la indeterminación, y favorece la libertad de interpretación estatal. En respuesta a la necesidad de dar cabida a realidades marinas diversas, y regiones con factores distintivos y necesidades particulares, el texto comunitario ha tratado de dar cabida a desarrollos diversos; pero la propuesta se ha excedido en este punto, ya que los matices de cada región no pueden ser elementos que impidan establecer unos objetivos definidos, claros y comunes. Es sobre la definición clara, y la concreción de los fines perseguidos y de los instrumentos que deben ser empleados para alcanzarlos, donde deben precisarse las diferencias de cada región, subregión o cualquier ámbito más reducido de actuación.

[84] El Parlamento Europeo también se ha manifestado en este sentido, y considera que "el calendario adoptado para la Directiva marco del agua, según el cual deberá alcanzarse un estado ecológico satisfactorio en las aguas costeras a más tardar en 2015, ya se aplica en los Estados miembros, por lo que no resulta lógico ni adecuado que, al mismo tiempo, se propongan objetivos menos ambiciosos para zonas marinas adyacentes que en parte se solapan; destaca que no será posible lograr un estado ecológico satisfactorio en varias zonas de las aguas costeras si no existe un estado ecológico comparable en las zonas marinas adyacentes". Asimismo, desde el Parlamento también se propugna la coordinación de la estrategia marina con la política agrícola, y "la coordinación con el próximo periodo de programación para el Fondo Agrícola de la UE (a partir de 2014) reviste una importancia particular para las regiones en las que la agricultura representa un porcentaje importante de los vertidos en el mar", (punto 8º y 17º de la Resolución del Parlamento Europeo relativo a una estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino, de 14 de noviembre de 2006).

[85] DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, H., "Consejo de Ministros de Medio Ambiente", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 44, 2005, pág. 44. Este autor expone la posición española sobre la Directiva: "En su intervención, la Ministra española señaló las cargas especiales que va a tener que asumir España por la aplicación de la Directiva, debido a la gran extensión y profundidad de las aguas marinas bajo nuestra responsabilidad y el enorme esfuerzo humano, técnico y financiero que supone. No obstante, apoyamos el texto por entender que esta Directiva es un paso necesario y el documento recoge en parte algunas de las aspiraciones más importantes que hemos defendido. Inevitablemente algunos aspectos todavía requerirán un ajuste más detallado antes de la aprobación definitiva. La Ministra de Medio Ambiente, Sra. Narbona, también mencionó que, a pesar del avance que supone la inclusión de la cláusula relativa a los costes desproporcionados, seguimos opinando que es necesario establecer medidas financieras de carácter comunitario para la consecución de los objetivos de esta Directiva".

3.3.-LA ESTRATEGIA PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

El 9 de mayo de 2007 se cumplió el vigésimo aniversario de la publicación del Informe de las Naciones Unidas "Nuestro Futuro Común", también conocido como "Informe Brundtland", en el que fue acuñado el término desarrollo sostenible. La Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, encargada de este Informe, definió el desarrollo sostenible como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"[86]. Desde entonces el desarrollo sostenible se ha convertido en un término indispensable en el desarrollo de las políticas regionales y estatales, al menos a nivel teórico.

[86] En el Informe Brundtland se especifica que el término desarrollo sostenible encierra en sí dos conceptos fundamentales: "el concepto de necesidades, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante; la idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras".

En lo que respecta a la Administración de los océanos, el Informe afirma: "Teniendo a la vista el próximo siglo, la Comisión está convencida que no sólo el desarrollo sostenible, sino la misma supervivencia dependerá de que se organice mejor la administración de los océanos. Habrá que modificar considerablemente nuestras instituciones y nuestras políticas y dotar con más recursos a la gestión de los océanos. Tres cuestiones se plantean esencialmente en la administración de los océanos: la unidad subyacente de los océanos que requiere regímenes eficaces de administración global; los mares regionales, cuyos recursos están compartidos, en los que se hace imperativo adoptar medidas obligatorias a nivel regional; los enorme peligros procedentes de tierra firme que amenazan los océanos y hacen urgente la adopción de medidas a nivel nacional basadas sobre la cooperación internacional".

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, págs. 67 y 315 respectivamente.

BATTAGLIA, B., *L' ambiente marino: difesa e razionale sfruttamento delle sue risorse*, Universita di Padova, istituto di Ecologia e Selvicoltura, Padua, 1975.

JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, págs. 32-36.

NAREDO, J., "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible", *La construcción de la ciudad sostenible,* Ministerio de Obras Publicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996. (http://habitat.aq.upm.es/cs/).

VAN ASSELT, M., STORMS, C., RIJKENS-KLOMP, N., ROTMANS, J., "Towards Visions for a Sustainable Europe. An overview and assessment of the last decade in European scenario studies", *Report presented at kick-off meeting of VISIONS project (ENV4-CT97-0462),* 6-7 May 1998, ICIS, Maastricht University, Holanda.

La Unión Europea también ha incorporado como objetivo el desarrollo sostenible; en el Tratado de la Unión Europea y en la Constitución Europea se reconoce expresamente como un objetivo de la Unión[87]. Con el fin de fomentar el desarrollo sostenible, y en el mismo año de celebración de la Cumbre de Río, la Unión Europea adoptó el V Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, que llevaba por título "Hacia un desarrollo sostenible" (1992-2000).

Sin embargo, la voluntad de la Unión era introducir una política propia sobre desarrollo sostenible, por lo que sus los esfuerzos comunitarios se centraron en este ámbito; de esta forma, el Consejo Europeo invitó a la Comisión europea, en su reunión de Helsinki en 1999, a elaborar una propuesta de estrategia que abordara las políticas de desarrollo sostenible desde una triple perspectiva: económica, social y ecológica. La respuesta de la Comisión se presentó en el Consejo Europeo de Gotemburgo, en 2001, bajo el título: "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible"[88]. A través de esta comunicación, la Comisión cumplía con los objetivos fijados por el Consejo en 1999, y preparaba las estrategias que iba a presentar la Unión Europea en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 (Cumbre de Johanesburgo)[89].

Mediante la expresión desarrollo sostenible, desde las instituciones comunitarias se pone de manifiesto la necesidad de interrelacionar la cohesión social, la protección del medio ambiente y el crecimiento económico; los tres pilares sobre los que se asienta el futuro de la propia Unión[90]. Este novedoso planteamiento obliga a una profunda revisión del contexto político e institucional. El pilar único sobre el que nació y se ha desarrollado la Unión Europea ha sido el aspecto económico; la posterior incorporación de políticas sociales y medioambientales han sido el resultado de una visión económica que obligaba a tener presente estos factores perturbadores del desarrollo económico[91]. Sin embargo, la principal novedad que supone esta Comunicación es otorgar idéntica relevancia a los tres nuevos pilares, desbancando de esta forma la preponderancia económica.

---

[87] Art. 2 del Tratado de la Unión Europea, y art. 3.3, Parte I, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

[88] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible" (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*, COM (2001) 264 final.

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2001 se dedica un importante apartado a la estrategia para el desarrollo sostenible, donde se muestra la acogida favorable por parte del Consejo a la comunicación de la Comisión, y asume sus objetivos.

[89] RAMBLA GIL, A., "La cumbre mundial sobre desarrollo sostenible: resultados y logros", *Revista de Obras Públicas. Órganos profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3430, 2003, págs. 7-22.

[90] JIMÉNEZ HERRERO, L., "Cambio global, desarrollo sostenible y economía", en JIMÉNEZ HERRERO, L. e HIGÓN TAMARIT, F., *Ecología y Economía para un desarrollo sostenible*, Universitat de València Patronat Sud-Nord. Solidaritat i Cultura, 2003, págs. 13-62.

La consecuencia más relevante de este nuevo estatus es que ninguno de los tres sectores (social, ambiental y económico) puede prevalecer, por lo que el crecimiento debe ser en paralelo; lo que exige que la cohesión social y la protección del medio ambiente alcancen la posición que ya ocupan los intereses económicos. El contenido de la Comunicación puede dividirse en dos bloques: de un lado la necesidad de dotar de una nueva visión a los responsables políticos, las instituciones comunitarias, y sus instrumentos de actuación, y a la propia sociedad; y de otro, las medidas propuestas para conseguir el fin último del desarrollo sostenible.

El replanteamiento alcanza en primer lugar a la propia Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo; a los que se les exige mayor coordinación, y un nuevo método de trabajo que permita la elaboración de disposiciones comunitarias de aplicación en varios sectores, y que tengan presente la realidad de todos los ámbitos a los que afectan. A la vez que se debe mejorar la calidad de la normativa adecuada y acelerar su aplicación; implicando a los representantes de los sectores implicados mediante un diálogo previo que, a pesar de prolongar el tiempo de elaboración, se traduzca en disposiciones consensuadas[92].

Un elemento esencial de esta reforma institucional y de gobierno, será la implicación de la sociedad, al concienciar sobre la relevancia de la actuación ciudadana en la consecución del desarrollo sostenible. La piedra angular sobre la que asentar la materialización de las políticas sociales y medioambientales es la sociedad civil. Tanto las instituciones como las mismas disposiciones comunitarias no han llegado a ser asimiladas por la ciudadanía europea como elemento decisivo e integrador en las políticas de sus Estados; desde la Comunicación se pretende que se produzca este acercamiento, y que se implique a la sociedad en la asimilación de valores sostenibles, para la implantación de nuevos modelos económicos y sociales.

SIERRA LUDWIG, V., "Desarrollo sostenible: acotaciones conceptuales y revisiones estratégicas", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2749, 2002, págs 13-23.

[91] ARRIBAS HERGUEDAS, F., "La idea de desarrollo sostenible", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 196, 2007, págs. 75-86.

MEADOWCROFT, J., "Participación y estrategias para el desarrollo sostenible", *Instituciones y desarrollo*, núm. 14-15, 2003.

PIÑAR MAÑAS, J. (dir), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002.

[92] JIMÉNEZ BELTRÁN, D., "Resumen de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo", *Revista de economía ICE (Información Comercial Española)*, núm. 800, 2002, págs 97-122.

La Comisión identifica las amenazas principales al desarrollo sostenible, vinculadas a la protección del medio ambiente (el calentamiento global, la pérdida de la biodiversidad, el incremento de los residuos, la erosión, los transportes), y a la cohesión social (los nuevos peligros de la salud pública, la pobreza, el envejecimiento de la población, los desequilibrios regionales)[93].

En lo que respecta al medio marino se hace referencia a varias medidas esenciales para la consecución del desarrollo sostenible. En primer lugar, se admite la necesidad de que la Política Pesquera Común fomente la gestión sostenible de las poblaciones de peces, asegure el futuro del sector pesquero comunitario y proteja los ecosistemas marinos; estas actuaciones se llevan a cabo en el marco de un objetivo más amplio, cuya principal finalidad es proteger y recuperar los hábitats y sistemas naturales y detener la pérdida de la biodiversidad.

En segundo lugar, y como una de las prioridades más importantes, se sitúa la mejora del sistema del transporte en la Unión Europea, para lo que se prevé una Política Común de Transportes que analice la congestión y la contaminación, y fomente los modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente. Dentro de las medidas previstas en el ámbito de los transportes, se otorga preferencia a las inversiones en transporte marítimo de pasajeros a corta distancia, en detrimento del transporte por carretera; lo que representa un nuevo desafío para las zonas costeras, y exige un plan previo de impacto ambiental y prevención de riesgos sobre el medio marino.

La alternativa que plantea el transporte marítimo a la congestión de las carreteras europeas, se debe convertir en una oportunidad para invertir en una forma de transporte novedosa, útil y menos contaminante, por lo que es necesario un replanteamiento de la política de transportes que impida transferir al medio marino la situación del transporte por carretera.

Es evidente que las nuevas tecnologías deben convertirse en un instrumento más al servicio del desarrollo sostenible; ya que constituyen una gran oportunidad para la reducción de la contaminación, y la mejora de la calidad de vida. Por ello, desde la Unión se fomenta la financiación pública para la investigación e implantación de tecnologías seguras y respetuosas con el medio ambiente, eliminando cualquier obstáculo para su desarrollo; de ahí que se prevea expresamente en la Comunicación que "la Unión Europea y los Estados miembros deben garantizar que la legislación no dificulte la innovación".

[93] VERDÚ CASTRO, J., "La componente medioambiental del desarrollo sostenible", en PUERTAS MOYA, F., (coord.), *Desarrollo humano sostenible. Actas de las III Jornadas de Estudios sobre Cooperación Internacional*, Universidad de La Rioja, 9-19 de diciembre de 2002, 2004, págs. 73-86.

A lo largo del texto de la Comunicación se incide en repetidas ocasiones en la idea de la legislación como uno más de los obstáculos con los que se encuentra el desarrollo sostenible. Considero que no sólo en el ámbito de las nuevas tecnologías se puede hacer referencia a las dificultades impuestas desde la propia legislación, sino que en los sectores sociales y medioambientales, se suceden idénticas circunstancias. El proceso legislativo en el seno de las instituciones comunitarias continúa siendo deficitario; y los planteamientos iniciales suelen quedar reducidos por la actuación de los grupos de presión con intereses económicos en juego. Si bien esta realidad se encuentra presente en todos los sectores sobre los que la Unión tiene competencia, se agrava en el ámbito social y ambiental, que beneficia directamente al interés general, pero no a los intereses particulares.

La consecución del desarrollo sostenible no es posible con la sola adopción de medidas por cada uno de los Estados miembros de la Unión, sino que exige una actuación a nivel mundial. La colaboración y cooperación de la Unión con el resto de Estados es requisito esencial para el logro de los objetivos marcados. Es en el ámbito de la protección del medio ambiente donde la importancia de la colaboración transnacional, más allá de las fronteras de la Unión, resulta básica; en este punto es donde hay que atender a los tratados internacionales, y exigir su cumplimiento. Uno de los objetivos de la Comisión es que la Unión "tome el liderazgo internacional" para alcanzar la sostenibilidad mundial.

La asunción de este liderazgo hacia la sostenibilidad requiere de tres pasos previos. En primer lugar, se anima a todos los países desarrollados a asumir sus responsabilidades para procurar un desarrollo sostenible; en segundo lugar, se insta a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias a realizar una autocrítica para poder convertirse en un modelo paradigmático, por lo que debe empezar, en palabras de la Comisión, "por poner orden en su propia casa". Y por último, en la Comunicación se apunta la necesidad de que las políticas comunitarias, especialmente la producción y el consumo, favorezcan las perspectivas de desarrollo sostenible a escala mundial. Para alcanzar este objetivo, no es suficiente con eliminar las trabas que en la actualidad existen al desarrollo sostenible de otros países, sino que resulta esencial que se realicen proyecto de ayuda y cooperación, para que el "liderazgo internacional de la Unión Europea" no se convierta en una manifestación vacía de contenido.

En respuesta a estas inquietudes de la Unión Europea más allá de sus propias fronteras, en el año 2002, se elaboró en Barcelona la dimensión externa de esta estrategia[94]. De esta forma se completaban las iniciativas comunitarias sobre desarrollo sostenible, ofreciendo un marco de actuación y compromiso de la Unión en sus actuaciones a nivel interno y externo[95]. En la Comunicación que sentó las bases de esta perspectiva externa, se dedica un apartado específico a la gestión sostenible de los recursos naturales y medioambientales, donde se atiende a los desafíos del medio marino. En particular, se ponen de relieve dos grandes objetivos ambientales de carácter genérico: el control sobre la pérdida de recursos medioambientales, a nivel nacional y mundial (con fecha límite en el año 2015), y la definición de objetivos sectoriales y estratégicos en cinco sectores clave: agua, tierra, suelos, energía y biodiversidad.

La presión de la actividad humana, como origen del aumento de temperatura en la superficie de mares y océanos, como efecto indirecto; y la presión pesquera, como efecto directo y origen del menoscabo de los recursos marinos, se convierten en dos de los elementos claves y de incidencia global, que representan una clara amenaza para el equilibrio ecológico en el entorno marino y su futuro como fuente de vida. La degradación del medio ambiente y la reducción de los recursos que ofrece, se encuentran en el origen de un importante número de conflictos locales, que comprometen la seguridad de las regiones más afectadas. Por ello, desde la Unión Europea se recuerda la vinculación entre el binomio degradación ambiental-inseguridad, y se plantean medidas de atención inmediata a las zonas europeas y mediterráneas.

Es necesario destacar esta relación directa entre conflictos sociales y recursos naturales sobreexplotados y devastados, ya que implican la superación de la concepción de las actuaciones ambientales como políticas de segundo orden y de escasa repercusión social más allá de las fronteras de los Estados económicamente más desarrollados. En el caso de la protección de mares y océanos, su propia naturaleza global refuerza su papel de transmisor y propagador de las iniciativas adoptadas. Por ello, desde la propia Comunicación se recuerda de nuevo la necesidad de actuar desde distintos niveles, subregional, regional y global, para contrarrestar la degradación del medio ambiente y combatir sus efectos.

---

[94] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. "Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible",* COM (2002) 82 final - No publicado en el Diario Oficial.

[95] IRANZO MARTÍN, J., "Desarrollo sostenible", *Economía y desarrollo sostenible. Actas del V Congreso de Economía de Navarra*, Gobierno de Navarra, 2004, págs. 19-26.

XERCAVINS I VALLS, J., "Globalización e insostenibilidad", en JIMÉNEZ HERRERO, L. e HIGÓN TAMARIT, F., *Ecología y Economía para un desarrollo sostenible*, Universitat de València Patronat Sud-Nord. Solidaritat i Cultura, 2003, págs. 87-100.

3.3.1.-LA REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA. ACTUACIONES FUTURAS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

En el año 2005, desde la Comisión se propuso[96] la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, con el fin de desarrollar las claves expuestas en las Comunicaciones presentadas en 2001 y 2002, y los principios rectores del desarrollo sostenible adoptados en el Consejo Europeo de junio de 2005 y objeto de debate en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno europeos celebrada en Hampton Court, en octubre de 2005[97].

La actualización de la Estrategia se centra en su desarrollo, a través de una política de actuación sobre los ámbitos clave, la evaluación y el control de las medidas adoptadas, la implantación de principios para la mejora de la gobernanza y la participación ciudadana, y la adopción de medidas para el desarrollo sostenible mundial.

El medio marino se configura como una materia de carácter transversal, que se encuentra condicionada por las decisiones adoptadas en múltiples ámbitos, no sólo por su diversidad material, sino también por los distintos Estados vinculados. Por ello, los términos que emplea la Comunicación de la Comisión en cuanto a la interdependencia de las tendencias que se observan sobre el desarrollo sostenible, pueden ser extrapolados a la política marítima, y coinciden con la esencia de la Directiva sobre la Estrategia Marina.

---

[96] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, titulada «Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras»*, COM (2005) 37 – no publicada en el Diario Oficial.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción*, COM (2005) 658 – no publicada en el Diario Oficial.

[97] "Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible", Conclusiones de la Presidencia DOC 10255/05, Consejo Europeo de Bruselas, 16-17 de junio de 2005. Entre los objetivos clave para la consecución del Desarrollo Sostenible, se encuentra la protección ambiental, y desde la Unión Europea se aspira a "salvaguardar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en toda sus formas, respetar los límites de los recursos naturales del planeta y garantizar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar la producción y el consumo sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación". Asimismo, y en lo que respecta a la perspectiva externa de la política comunitaria sobre Desarrollo Sostenible, uno de los principios que debe regir la actuación comunitaria es el cumplimiento de las responsabilidad internacionales, para "favorecer el establecimiento y defender la estabilidad de instituciones democráticas en todo el mundo, basadas en la paz, la seguridad y la libertad. Contribuir de forma activa al desarrollo sostenible del planeta y garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea son coherentes con el desarrollo sostenible del planeta y se ajustan a los compromisos internacionales".

De nuevo es necesario realizar un análisis sobre múltiples facetas, identificadas como ámbitos principales de actuación, y sobre las que se va a centrar la política comunitaria en materia de desarrollo sostenible. Las actuaciones prioritarias se pueden organizar en tres bloques temáticos: energía y transportes, recursos naturales y actuaciones sociales (salud pública y pobreza)[98].

La única referencia expresa al medio marino se encuentra en el apartado dedicado a la gestión de los recursos naturales; mediante la actuación sobre este sector se pretende la adopción de políticas sectoriales que permitan maximizar el aprovechamiento de los recursos naturales, y reducir los daños ambientales. Se aspira a una explotación de calidad, caracterizada por el respeto al entorno marino y al desarrollo natural de los recursos.

Estas metas conectan con el apartado dedicado a la energía y el transporte; las energías limpias y renovables, esenciales para frenar el cambio climático, y para reducir el transporte de mercancías peligrosas en nuestros mares y océanos. Mientras que las decisiones en materia de transporte se centran en la reducción de los combustibles contaminantes y de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, no se encuentra mención alguna al transporte marítimo, a pesar de la voluntad comunitaria por impulsarlo, ni a la seguridad marítima, aún cuando otros sectores específicos como el transporte por carreteras o el ferroviario sí se encuentran reflejados. En este sentido, se aprecia una clara descoordinación con el propio texto del Libro Blanco sobre Transportes.

La revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible no incluye una atención tan precisa al medio marino como el texto originario de la Estrategia. Este hecho puede que tenga su origen en la inexistencia de grandes catástrofes marítimas en el período en que se llevó a cabo esta revisión, mientras que en el momento de elaboración de la Estrategia, la opinión pública se encontraba más sensibilizada con esta materia. En la actualidad, el interés parece haberse trasladado a la preocupación sobre el cambio climático, causa y efecto de daños irreparables sobre el medio marino.

Mientras buena parte de las actuaciones para la consecución de un desarrollo sostenible se centran en exclusiva en el control del cambio climático, todas las deficiencias ambientales parecen tener cabida en esta realidad. Sin embargo, las desastrosas consecuencias ambientales del calentamiento global no son más que uno de los efectos de la problemática ambiental; la actuación sectorial sobre el medio marino, y la aplicación de los principios de desarrollo sostenible sobre el mismo, no pueden ser clasificados como una problemática de segundo orden, supeditados a los vaivenes de las agendas políticas.

[98] La Comunicación de la Comisión enumera los siguientes ámbitos principales de actuación: a) Cambio climático y energía limpia; b) salud pública; c) exclusión social, demografía y flujos migratorios; d) gestión de recursos naturales; e) transportes sostenibles; f) pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo.

Desde el punto de vista social, mares y océanos son escenario del mayor problema de esta naturaleza al que se enfrenta la Unión Europea: los flujos migratorios. Como principales vías de comunicación y fronteras naturales de la Unión con África, la actuación de cooperación y colaboración con los Estados ribereños del Mediterráneo se convierte en una prioridad para regular el desequilibrio económico entre las orillas de un mismo mar. Las pretensiones de establecer una regulación ambiental, tienen como punto de partida la solución de los conflictos socioeconómicos a los que se enfrenta una región marítima que supera las fronteras de la Unión. La privilegiada posición económica y geográfica de los Estados miembros obligan a la adopción de medidas que permitan el desarrollo de actuaciones únicas para Estados extracomunitarios, que posibiliten la consecución de un desarrollo sostenible adecuado. En los últimos años, la Unión Europea ha decidido llevar a cabo un replanteamiento de los modelos de gobierno, a la vista de la crisis institucional del modelo tradicional[99]. Los ciudadanos comunitarios no se sienten parte integrante de las instituciones y el sistema político comunitario, pero exigen a la Unión Europea que responda a los problemas de la sociedad. El concepto de gobernanza "designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia"[100]; desde este término se trata de dar una nueva visión de las instituciones comunitarias, para que respondan a los intereses de una sociedad con nuevas inquietudes[101].

[99] SEQUERIA, M. y DE LA GORCE, X., "The holistic approach within national governments as a driver for holistic work in the Council? Structures and procedures for coordination on maritime policy - examples", *The Governance of an Integrated, Holistic Maritime Policy for Europe*, Lisboa, 19 - 20 de julio de 2007.

[100] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001) C 287, DOCE de 12 de octubre de 2001.

BAR CENDÓN, A., "El Libro Blanco 'La Gobernanza Europea' y la reforma de la Unión", *Gestión y Administración de Políticas Públicas*, núm. 22, 2001, págs. 3-18.

DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N., y PATERSON, J., "Governance in the European Union", *"Cahiers" of the Forward Studies Unit*, Comisión de las Comunidades Europeas, 2001. (http://ec.europa.eu/)

MORATA, F., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

PAREJO ALFONSO, L., "Los principios de la Gobernanza Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, 2004, págs. 27-56.

[101] NATERA, A., "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular", *Documentos de Trabajo Política y Gestión*, 2/2004, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III, Madrid, 2004, (http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html).

PETERS, G., y PIERRE, J., "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration, Research & Therory,* vol 8, núm. 2, 1998, págs. 223-243.

La inclusión de los principios de buena gobernanza entre los fines de la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible tiene una doble perspectiva, interna y externa[102]. Desde el punto de vista externo, el fomento de la gobernanza internacional a favor de un desarrollo sostenible, es decir, la mejora de la gobernanza global, responde a la voluntad comunitaria por favorecer la extensión de los criterios de desarrollo sostenible más allá de sus fronteras. Esta política se encuadra dentro de las actividades para encauzar la globalización, y se encuentra respaldada por los programas de financiación a favor del desarrollo[103]. La interdependencia de los Estados obliga a la Unión a adoptar estas medidas externas, ya que la consecución del desarrollo sostenible no es un fin de naturaleza nacional, ni regional, es una meta mundial, que necesita de la implicación de todos los Estados. Sobre el medio marino esta voluntad de traspasar las fronteras comunitarias adquiere aún más relevancia, ya que permite dar cobertura efectiva a las convenciones y acuerdos internacionales adoptados, y al desarrollo de nuevas medidas de colaboración entre la Unión y terceros Estados con los que se comparten entornos marinos.

La perspectiva interna de la gobernanza exige el replanteamiento de la labor institucional de los organismos comunitarios, los Estados miembros, las regiones y los organismos locales[104]. La propuesta del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea se centra en abrir el proceso de elaboración de las políticas comunitarias para hacer partícipes a un mayor número de personas y organizaciones; la finalidad última de esta propuesta es fomentar la transparencia y la responsabilidad de todos los participantes, tanto en su formulación como en su aplicación[105]. Incluir a la sociedad en el proceso de elaboración de las políticas comunitarias sobre desarrollo sostenible en el ámbito del medio marino significa dar respuesta a las demandas de ciudadanos sensibilizados con la problemática ambiental de mares y océanos, así como a las demandas del sector naviero y el pesquero, dos de los grandes ejes económicos que guían el aprovechamiento de las aguas marinas comunitarias.

---

[102] BARREIRA, A., "Gobernanza para el desarrollo sostenible", *IV Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas*, 30 junio de 2005, Culiacán (México).

[103] MORATA, F., "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", *VII Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

[104] ALLI ARANGUREN, J., "La gobernanza local", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, págs. 45-75.

SÁNCHEZ BLANCO, A., *Organización intermunicipal*, Iustel, 2006, págs. 29 y 30. Coincidimos con la valoración que realiza este autor sobre las novedades introducidas por la gobernanza, cuando afirma: "Los cambios institucionales y los cambios en los procedimientos públicos de decisión que propicia la gobernanza, implican una nueva metodología organizativa pública y una nueva metodología en los procedimientos administrativos, que requiere integrar la pluralidad de agentes sociales con el derecho a participar en los asuntos públicos y, por ello, a superar la exclusividad de la gestión de los asuntos públicos por parte de los poderes públicos dotados de potestades exorbitantes y de capacidad coercitiva sobre la sociedad, nuevo marco institucional en el que las Entidades locales pueden y deben tener un especial protagonismo en la readecuación de las nuevas estructuras y en la superación de las prácticas de segregación ciudadana, con la inevitable asunción de la creativa complejidad organizativa de la descentralización y de los consecuentes efectos en la articulación del sistema competencial que garantice la participación social e interadministrativa".

La inclusión de los principios de buena gobernanza puede representar el primer paso para controlar las reticencias estatales a la elaboración de políticas efectivas sobre desarrollo sostenible del entorno marino. La participación de entes subnacionales (regiones y entes locales) en la elaboración de las medidas comunitarias permite acercar a las diversas realidades de los Estados miembros a las instituciones comunitarias, por lo que la efectividad de las propuestas de la Unión se multiplicará, gracias a la implicación de las administraciones regionales y locales, además de los compromisos que deban ser adquiridos por las administraciones nacionales de cada Estado miembro[106].

Sobre este mismo autor, SÁNCHEZ BLANCO, A., "Modernización del Gobierno Local y Gobernanza Europea", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, 2003, págs. 171-213.

[105] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001) C 287, DOCE de 12 de octubre de 2001.

[106] MACKIE, P., NELLTHORP, J., y PEARMAN, A., *Transport Projects, Programmes and Policies: Evaluation Needs and Capabilities,* Ashgate Publishing, 2003.

MUNARI, F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milán, 1996, págs. 249 y ss.

SCICOLONE, D., "La politica europea dei trasporti", *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, núm. 5, 2005, págs. 537 – 580.

WALLSTRÖM, M., "The role of the regions to involve the citizens in the European Union", *Conference at the Committee of the Regions*. Bruselas, 15 de octubre de 2004, (SPEECH/04/457).

3.4.-LA POLÍTICA EUROPEA DE TRANSPORTES. EL TRANSPORTE MARÍTIMO

3.4.1.-EL SEGUNDO LIBRO BLANCO EN MATERIA DE TRANSPORTES

Desde el Tratado de Roma ya se encontraba prevista una política común de transportes, sin embargo, habría que esperar hasta los años 80 para que los Estados miembros aceptaran que la Comunidad legislara en este ámbito. En el año 1992 la Comisión presentó el primer Libro Blanco sobre el "curso futuro de la política común de transportes", cuyo fin último era la apertura del mercado del transporte[107]. El espectacular crecimiento del tráfico, el desarrollo de la red transeuropea de transportes y la implantación de las nuevas tecnologías a este sector, ha propiciado la consecución de buena parte de los objetivos de las políticas comunitarias.

No obstante, el crecimiento del sector transportes no ha sido equilibrado, lo que ha ocasionado importantes desajustes de la política común. La congestión y la inseguridad, especialmente en el sector del transporte por carretera, junto a los efectos perniciosos para la salud de las personas y el medio ambiente, son los datos reales de un sector que ha crecido sin control ni límites, y que necesita seguir creciendo. Los nuevos retos y necesidades del sector de los transportes originaron la elaboración de un nuevo Libro Blanco, en el que se asentaran los objetivos comunitarios y se diera respuesta a los desafíos del sector[108].

---

[107] BELLAYER-ROILLE, A., Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'Union Européenne, Ed. Apogée, Rennes, 2000.

BROOKS, M., y BUTTON, K., "Shipping within the framework of a single European market", *Transport Reviews,* vol. 12, núm. 3, 1992, págs. 237-251.

CASCALES MORENO, F., "El Libro Blanco sobre el desarrollo futuro de la política común de transportes", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 110, 1994, págs. 73-78.

ZUNARELLI, S., "Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti", *Diritto dei trasporti*, núm. 2, 2002, págs. 463-471.

[108] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad"*, COM (2001) 370 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2001.

Si el Primer Libro Blanco de la Comisión en materia de transportes se hacía eco de las preocupaciones sobre el desarrollo del sector para lograr que fuera más competitivo y abarcara todo el ámbito comunitario sin límites ni fronteras; el Segundo Libro Blanco analiza las consecuencias del citado desarrollo, sus efectos perniciosos, y su futuro en una Unión ampliada.

Aunque el sector de los transportes sea un mercado abierto, ha surgido un nuevo límite que está amenazando la competitividad económica: la saturación. El excesivo tráfico de algunos ejes, fundamentalmente de carreteras, se ha convertido en un problema crónico en buena parte de las zonas urbanas; mientras que las regiones periféricas sufren el aislamiento[109].

El siguiente límite al que debe hacer frente la política de transportes es el desarrollo sostenible, que debe integrarse como elemento indispensable que asegure el reequilibrio entre modos de transporte. El marco temporal en el que se pretende la consecución de este objetivo es de 30 años, una plazo de tiempo demasiado amplio par alcanzar un nivel de desarrollo sostenible que es necesario y vital en la actualidad.

El Libro Blanco marca como principal objetivo para alcanzar una red de transportes equilibrada, eficaz y sostenible, "la desconexión progresiva entre crecimiento de la economía y crecimiento del transporte". Los mecanismos para alcanzar este fin serán: una adecuada política de tarificación, la revitalización de los modos de transporte alternativos a la carretera y las inversiones puntuales en la red transeuropea[110].

Desde la Comisión, se es consciente de las propias limitaciones ante el desarrollo coherente de una política de transportes, que necesita de la adopción de medidas nacionales, regionales y locales; ya que la estrategia global propuesta pretende abarcar políticas de ámbitos dispares, como el sector económico, urbanístico, presupuestario y fiscal, educativo, social e investigador.

El fomento del transporte marítimo y fluvial se presenta, junto a la revitalización del ferrocarril, como la alternativa para diversificar el transporte de mercancías y pasajeros. El Libro Blanco considera que el transporte marítimo de corta distancia y el transporte fluvial han sido insuficientemente aprovechados, y pueden resolver los problemas de congestión de algunos ejes viales y las deficientes infraestructuras ferroviarias.

[109] Según los datos del Libro Blanco de la Comisión, el 10% de la red de carreteras se encuentra colapsado, así como el 25% de la red ferroviaria; mientras que el 30% de los vuelos de los principales aeropuertos europeos sufren un retraso superior de un cuarto de hora. Los costes de esta saturación representan, sólo en el tráfico vial, el 0,5% del PIB comunitario, y se estima que alcancen los 80.000 millones de euros anuales en el año 2010.

[110] En la contribución de la Comisión presentada al Consejo Europeo de Gotemburgo, se aboga por un reequilibrio modal mediante una política de inversión en las infraestructuras destinadas al ferrocarril, a las vías navegables interiores, al transporte marítimo de corta distancia y a las operaciones intermodales (COM (2001) 264 final).

La propuesta de la Comisión se basa en el establecimiento de las denominadas "autopistas del mar", equiparables a las carreteras y vías de ferrocarril, y que permitirán una mayor conexión entre el resto de infraestructuras de la red transeuropea. La intermodalidad permitirá aprovechar el potencial de distintos modos de transporte interconectados, articulando una red alternativa y competitiva frente al tradicional y saturado transporte por carretera[111].

El desarrollo del transporte marítimo se prevé que esté acompañado por normas que refuercen la seguridad marítima, con especial atención al establecimiento de normas sociales mínimas, un sistema europeo de gestión del tráfico marítimo y una propuesta de Directiva relativa al "impuesto sobre el tonelaje". Algunas de estas medidas ya han sido aprobadas y puestas en práctica por las instituciones comunitarias y los Estados miembros.

---

[111] CASTAGNA, E. y CERCHIARA, G., Sistema di ausilio alla navigazione marittima: disciplina, problemi giuridici, impiego, risultati attesi, STIMA, Livorno, 2004, pág. 24.

FEO VALERO, M., GARCÍA MENÉNDEZ, L., y PÉREZ GARCÍA, E., *Desarrollo del transporte marítimo de corta distancia: oportunidades para los puertos valencianos*, Instituto de Economía Internacional, Universidad de Valencia, Valencia, 2004.

GONZÁLEZ LAXE, F. y NOVO CORTI, I., "Las autopistas del mar en el contexto europeo", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2902, 2007, págs 33-47.

SHORT, J., "Challenges for Transport Policy in Europe: Supporting Intermodality", *The Intermodal Summit*, Ahoy' Rotterdam, Holanda, 10 de diciembre de 2002, (http://www.cemt.org/)

TSAMBOULAS, D., "Intermodal transport markets and sustainability in Europe", en STOUGH, R., y RIETVELD, P., (ed.), *Barriers to Sustainable Transport: Institutions, Regulantions and Sustainability*, Taylor & Francis, Londres, 2004.

TALÍN VIDAL, R., "Un nuevo reto atlántico: El cabotaje y las autopistas del mar", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2862, 2005, págs 187-191.

VILA BENAVENT, R., "El papel de los puertos en el transporte marítimo de corta distancia en Europa", *XI Congreso de Tráfico Marítimo y Gestión Portuaria*, Cartagena, 9-14 de mayo de 2005.

El TJCE ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los términos en que se puede llevar a cabo el cabotaje marítimo para aquellos supuestos en que un Estado miembro decida imponer obligaciones de servicio público a un armador comunitario, así como condicionar la posibilidad de prestación de servicios a la obtención de una autorización administrativa previa. La STJCE de 20 de febrero de 2001 [TJCE 2001\53], Analir y otros, C-205/99, Rec. p. I-1271, resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo español sobre la interpretación de los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento (CEE) núm. 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo); el Tribunal admitió la exigencia de autorización administrativa previa cuando exista una necesidad real de servicio público, el régimen de autorización se necesario y proporcionado al objetivo perseguido, y se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas. En consonancia con la doctrina expuesta en esta Sentencia, se han pronunciado el Tribunal Supremo español, en su STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 19 noviembre de 2004 (RJ 2005\936), Recurso de Casación núm. 5262/2000. Asimismo, el TJCE ha aplicado esta doctrina en el mismo sentido, en la STJCE (Sala Tercera), de 11 enero de 2007, [TJCE 2007\3], Asunto núm. C-208/2005, STJCE (Sala Segunda), de 11 enero de 2007, [TJCE 2007\2], Asunto núm. C-251/2004, STJCE (Sala Segunda), de 6 abril de 2006, [TJCE 2006\110], Asunto núm. C-456/2004. STJCE (Sala Segunda), de 9 de marzo de 2006, [TJCE 2006\68], Asunto núm. C-323/2003.

La materialización del desarrollo sostenible se favorece con la implantación de las nuevas tecnologías y la investigación, mediante las que se pretende alcanzar un servio de transportes limpios y eficaces. Se prevén medidas concretas para dos de los sectores más contaminantes, el transporte por carretera y el transporte marítimo[112].

El logro de los objetivos previstos en el Libro Blanco exige que se refuerce el papel de la Unión Europea en los organismos internacionales que reglamentan los transportes, entre ellas la OMI. Las normas mundiales aspiran a facilitar los intercambios y el comercio, pero obvian la protección del medio ambiente y la seguridad del suministro; lo que ha obligado a algunos países, entre ellos Estados Unidos, y a la propia Unión Europea a aplicar normas propias fundamentalmente en el ámbito marítimo y aéreo. Sin embargo, es evidente que las disposiciones regionales tienen un restringido ámbito de aplicación, por lo que una mayor presencia internacional de la Unión Europea fomentaría un sistema de transporte basado en la sostenibilidad a escala mundial.

El transporte acuático, marítimo y fluvial, es considerado por la Comisión, como un modo de transporte barato y más respetuoso con el medio ambiente que la carretera, por tanto es una alternativa real a los problemas del tráfico terrestre y aéreo[113]. A pesar de la importante tradición europea en el transporte marítimo, en los últimos años ha desaparecido buena parte de la flota de los Estados miembros, y se ha reducido significativamente el número de trabajadores del mar; si bien, el transporte marítimo de larga distancia representa la principal vía de intercambio entre la Comunidad y el resto del mundo[114].

[112] BANISTER, D., STEAD, D., STEEN, P., DREBORG, K.. AKERMAN, J., NUKAMP, P, and SCHLEICHER-TAPPESER, R., *European Transport Policy and Sustainable Mobility*, Taylor & Francis, Londres, 2000.

JANIC, M., "Sustainable Transport in the European Union: A Review of the Past Research and Future Ideas", *Transport Reviews,* vol. 26, núm. 1, 2006, págs. 81-104.

PROOST, S., (coord.), "Sustainability of transport. Conclusions of the Symposium", *50 Years of Transport Research: Experience Gained and Major Challenges Ahead. 16th International Symposium on Theory and Practice in Transport Economics*, 29-31 Octubre de 2003, Budapest (Hungría).

[113] CAMPOS, J., y RUS, G., "Dotación de infraestructuras y política europea de transporte", *Papeles de Economía Española*, vol. 91, 2002, págs. 169-181.

[114] Los puertos europeos gestionan cada año 2.000 millones de toneladas de mercancías (hidrocarburos, combustibles sólidos y minerales, productos manufacturados).

Sin embargo, el transporte marítimo de corta distancia tiene un importante potencial desaprovechado. El Libro Blanco establece como uno de sus objetivos prioritarios el establecimiento de la red transeuropea marítima con la creación de las autopistas del mar y el establecimiento de servicios eficaces y simplificados[115]. La interconexión del transporte marítimo con el transporte fluvial y el ferrocarril, permitiría asegurar al intermodalidad y la mayor eficacia de este medio de transporte. El fomento del transporte marítimo de corta distancia exige el desarrollo de los puertos que tienen buenas conexiones con la red terrestre. Asimismo, existen importantes vías navegables en Europa que permiten una alternativa al transporte de mercancías por carretera.

El desarrollo del transporte acuático necesita ir acompañado de un desarrollo en la oferta de servicios innovadores, principalmente servicios portuarios. La mejora de la calidad y el precio de las instalaciones portuarias, el establecimiento de una ventanilla única que facilite la intermodalidad, el desarrollo de los servicios telemáticos a favor de la seguridad, las medidas destinadas a la renovación de la flota y la apertura total del mercado de la navegación interior y la armonización de las regulaciones, son algunas de las medidas que permitirán la evaluación favorable de este sector. El Programa "Marco Polo" representa la apuesta de la Unión Europea para favorecer el trasvase de mercancías desde el transporte por carretera hacia otros modos alternativos, entre los que ocupa un papel relevante el transporte marítimo; y favorecer la intermodalidad.

Por último, desde las instituciones comunitarias se plantea la necesidad de fomentar la aparición de transitarios, cuya principal finalidad sería ofertar la combinación de medios de transporte mejor adaptados a las necesidades de la mercancía, con la relación calidad-precio más ajustada y más respetuosos con el medio ambiente; asimismo, la normalización de los contenedores y las cajas móviles, también representarían un impulso a la intermodalidad[116].

El principal escollo para desarrollar las propuestas previstas en el Libro Blanco es la financiación. Los presupuestos públicos, regionales, nacionales y comunitarios, constituyen la principal vía de financiación de las infraestructuras de transportes. El aporte comunitario a las infraestructuras es determinante para la realización de buena parte de ellas; sin embargo, la dotación presupuestaria comunitaria es limitada, por lo que los criterios de selección deben endurecerse para centrarse en aquellas dotaciones que garanticen la interconexión y la seguridad.

Se pretende potenciar la asociación entre el sector público y el privado, para que el capital privado pudiera asumir parte de los costes necesarios. Asimismo, se plantea la creación de un marco comunitario que permita destinar los beneficios obtenidos por la tarificación de sectores competitivos, fundamentalmente los peajes de carreteras, a la financiación de nuevas infraestructuras alternativas.

---

[115] FEO VALERO, M., GARCÍA MENÉNDEZ, L., "Autopistas del Mar: un análisis de viabilidad", *Seminario del Departamento de Análisis Económico Aplicado, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, Las Palmas, 27 de noviembre de 2006.

[116] LÓPEZ BRAVO, S., La intermodalidad y el transporte combinado, *Boletín de Estudios Económicos*, LVIII (179), Agosto, 2003, págs. 271-280.

RUIZ ROLLE, I., "La política de transportes para los ciudadanos europeos: El Libro Blanco de Transporte", *Análisis Local*, vol. 38, 2001, págs. 27-33.

El Libro Blanco no sólo atiende al fomento de las infraestructuras de transportes, y a su desarrollo, sino que también hace referencia a los efectos del transporte, esencialmente los accidentes. En el sector marítimo, la Comisión prevé la realización de investigaciones independientes que permitan armonizar un sistema frente a los accidentes.

Una tarificación adecuada permitiría asumir por parte de los usuarios, los costes ambientales, sociales y de seguridad. La instalación de cánones portuarios adecuados no sólo redundaría en una mejora de las infraestructuras, y una mayor eficacia en los transportes. El precio por el uso de las infraestructuras sería proporcionado según las características del buque, el horario y características de la infraestructura utilizada y su incidencia en el deterioro de las mismas, y en el medio ambiente.

Los servicios públicos configuran uno de los factores de racionalización del tráfico. El Libro Blanco se centra en las referencias a los servicios públicos que operan en el ámbito terrestre. Sólo se realiza alguna mención a otras alternativas de transporte en la comunicación de pequeñas islas y de regiones periféricas. El medio marítimo puede convertirse en una alternativa de transporte público a la saturación del transporte por carretera, más contaminante. Tradicionalmente las travesías marítimas encargadas del transporte de pasajeros han cubierto grandes distancias o recorridos de escasa distancia en los que no existe la alternativa del vehículo o el ferrocarril. El desarrollo del transporte marítimo como uno más de los servicios públicos de transporte ofertados al ciudadano; y que permitiría los desplazamientos dentro de un mismo núcleo de población, o entre poblaciones cercanas, sorteando los embotellamientos que afectan al transporte por carretera, sería una opción de futuro.

La incorporación a la Unión Europea de países como Chipre y Malta ha duplicado el tonelaje de la flota comunitaria y se ha traducido en nuevos desafíos para la seguridad marítima. Uno de los desafíos fundamentales que presenta el Libro Blanco es la necesidad de introducir medidas que disminuyan los riesgos de accidentes en el transporte marítimo de mercancías peligrosas[117]. Desde el Libro Blanco se insta a las instituciones comunitarias a que la ampliación conlleve el cumplimiento por parte de los Estados incorporados, de las normas mínimas de seguridad y de control en los puertos.

Los dos objetivos más importantes que se plantean son la lucha contra los pabellones y los puertos de conveniencia. La elaboración de la lista negra de buques que no cumplan los requisitos mínimos, permitirá que la Comunidad controle la presencia en sus aguas de buques peligrosos. En el mismo sentido se están desarrollando las normas para que los puertos europeos cumplan con unas medidas mínimas, técnicas y personales, que favorezcan la seguridad marítima. Asimismo, también se pretende que el mayor número posible de buques vuelva a navegar bajo pabellón comunitario, frenando la huída hacia los pabellones de conveniencia, mediante incentivos en materia social y fiscal.

[117] En el Libro Blanco se recuerda que el 90% del comercio de petróleo con la Unión Europea se hace por vía marítima, pág. 106.

La universalización de los transportes ocasiona que la OMI se convierta en el principal medio de control a nivel internacional del transporte marítimo; desde la Unión Europea se pretenden potenciar sus facultades de control, con la finalidad de que los Estados miembros asuman sus responsabilidades. El Libro Blanco pone de manifiesto la inoperatividad de las normas de la OMI, ante la imposibilidad de que se compruebe su buena aplicación por parte de los Estados miembros.

La peligrosidad del transporte marítimo no sólo es consecuencia de los riegos que ocasiona el transporte de mercancías peligrosas y altamente contaminantes, sino que también se ha convertido en el medio empleado por las redes de inmigración clandestina. Ya sea a través de pateras, como en el Estrecho de Gibraltar, o bien a través de barcos de gran tonelaje en el que se hacinan cientos de personas, como es común en las costas italianas, las mafias que trafican con personas constituyen uno de los principales problemas humanitarios a los que debe enfrentarse la Unión Europea. Mareas negras de petróleo y mareas de personas arriban a las costas europeas sin que desde las instituciones comunitarias se hayan dispuesto las medidas apropiadas para frenar su desarrollo. El Libro Blanco expone con claridad las medidas adecuadas para limitar el empleo del transporte marítimo como medio para actos ilícitos, pero la adopción de las medidas comunitarias debe ser urgente e inmediata, ya que los efectos ambientales y sociales son muy graves.

El siguiente punto prioritario que aborda el Libro Blanco es la creación de un sistema de gestión del tráfico marítimo en las costas europeas[118]. Este es uno de los aspectos que más se ha desarrollado a través de las últimas disposiciones comunitarias, fundamentalmente tras el impulso que supuso la creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados desde las instituciones comunitarias no se ha producido un avance considerable en lo que respecta a la coordinación de los medios de intervención y control de los Estados miembros.

En el Anexo IV se analiza el futuro de la política de transportes europea a la vista de la evolución tecnológica, y las posibilidades que ésta ofrece en la integración de los modos de transporte, la seguridad, y la consecución del desarrollo sostenible. Uno de los objetivos prioritarios de investigación que se establecen a corto y medio plazo, es el desarrollo de un transporte marítimo más limpio y seguro. La evolución tecnológica en el medio marino va a permitir la incorporación de mejoras sustanciales en la seguridad, la protección frente a la contaminación y las condiciones del tráfico marítimo y portuario.

[118] El programa Galileo (programa autónomo de radionavegación por satélite) está llamado a convertirse en uno de los medios más adecuados y eficaces para el control del tráfico marítimo, y permitirá que en el año 2008 la Unión disponga de un sistema de cobertura mundial que permita la independencia del sistema GPS (ruso y estadounidense, establecido para fines principalmente militares).

3.4.2.-REVISIÓN INTERMEDIA DEL LIBRO BLANCO DEL TRANSPORTE DE 2001: "POR UNA EUROPA EN MOVIMIENTO. MOVILIDAD SOSTENIBLE PARA NUESTRO CONTINENTE"

Los años transcurridos del siglo XXI han supuesto una importante transformación a nivel comunitario e internacional en el ámbito de los transportes. La ampliación de la Unión Europea, la globalización económica y la preocupación ambiental derivada del calentamiento del planeta han supuesto la configuración de un escenario en el que desarrollar las políticas comunitarias de transporte[119]. Los objetivos de la Unión se han mantenido prácticamente inalterables, ya que el Libro Blanco de 2001 expuso con claridad los fines comunitarios y las grandes debilidades del ámbito de los transportes; sin embargo, es necesaria su adaptación al nuevo contexto regional y global.

La revisión intermedia supone una valoración de la eficacia del Libro Blanco en sus primeros cinco años de vigencia; además de una evaluación de sus propuestas, que permita la incorporación de los nuevos factores de incidencia en materia de transportes. La profundización en la preocupación ambiental, la seguridad y la valoración de las perspectivas de futuro del transporte marítimo constituyen tres de los factores más relevantes que se incorporan en la propuesta de la Comisión[120].

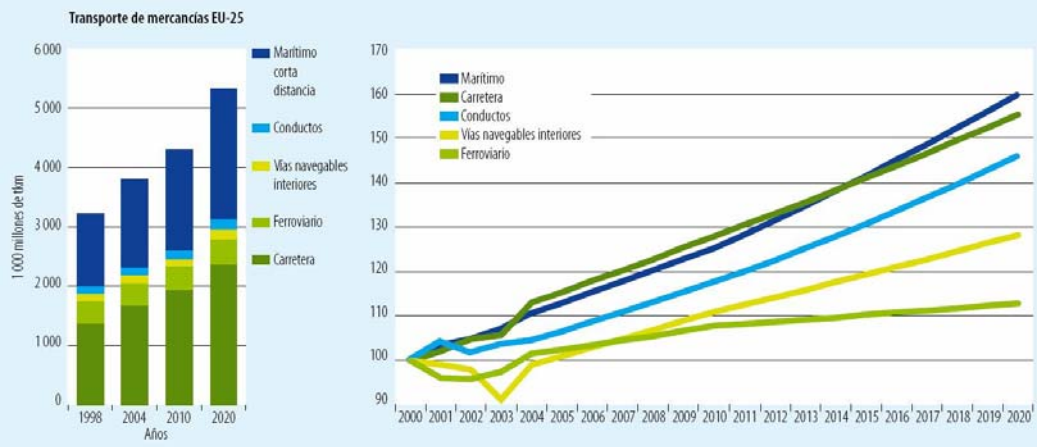
Mientras que el transporte por carretera y el transporte aéreo han sido los pilares de la política comunitaria de transportes hasta el momento; las propuestas de futuro se centran en el desarrollo del transporte por ferrocarril y por mar o vía navegable son las nuevas apuestas de la Unión. Las perspectivas de desarrollo del transporte por ferrocarril, marítimo y fluvial, suponen los modelos de transporte de mercancías y pasajeros de las próximas décadas.

---

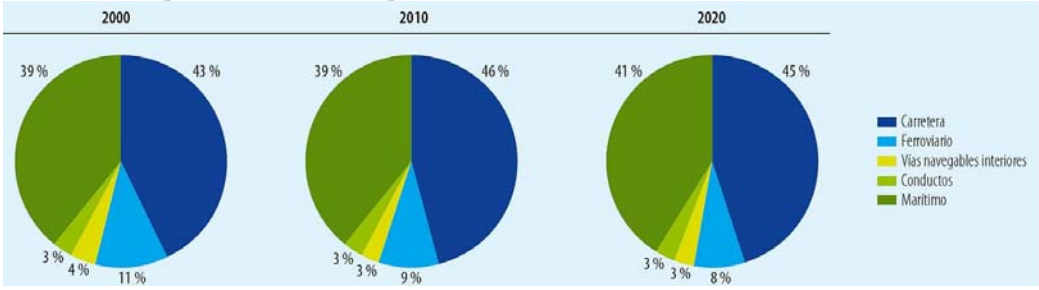
[119] SHORT, J., "Transport Integration and Challenges in a Wider Europe", *Transport Forum 2005,* Linköping, Suecia, 12 de enero de 2005, (http://www.cemt.org/).

[120] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001",* Bruselas, 22 de Junio de 2006, COM (2006) 314 final.

Crecimiento esperado del transporte de mercancías, por modo de transporte (2000=100)



Evolución del reparto modal en el transporte de mercancías, 2000-2020



Fuente: Comisión Europea, *Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente.*

El transporte es un sector de importantes contradicciones, y paradigma de las dificultades de las instituciones comunitarias por conciliar el desarrollo económico y los valores ambientales; la competitividad, el respeto al medio ambiente y el derecho a la movilidad de las personas y mercancías. El transporte es uno de los principales motores económicos de la Unión, genera el 7 % del PIB europeo y cerca del 5 % de los puestos de trabajo, contribuye al funcionamiento de la economía europea en su conjunto y es un componente clave de la competitividad de la industria y los servicios europeos. Sin embargo, su coste medioambiental supone el 1,1% del PIB, además de las muertes y daños personales de diversa naturaleza que ocasionan los problemas de seguridad de este sector, principalmente en el ámbito del transporte por carreteras[121].

En la redacción del Libro Blanco de 2001 ya se encontraban destacadas referencias a la evolución del transporte marítimo y fluvial, que se confirman en el apartado específico que les dedica el documento de revisión. Si bien el transporte marítimo y fluvial se suelen analizar de forma conjunta, como contraposición al transporte terrestre y aéreo, las especificidades de cada uno de los modelos obligan a la elaboración de políticas propias, sin perjuicio de la consideración unitaria del transporte por vías de navegación, ya sean marítimas o fluviales[122].

El transporte marítimo es el principal medio de transporte de mercancías a nivel internacional, el principal desafío que presenta la revisión del Libro Blanco es su impulso definitivo como un medio de transporte de futuro a nivel intracomunitario, es decir, como conexión entre Estados miembros en el mercado interior. En definitiva, el desarrollo de las "autopistas del mar", como itinerarios alternativos a la saturación de las tradicionales vías de comunicación.

La revisión del Libro Blanco detecta dos grandes deficiencias en el transporte marítimo: la ausencia de un mercado interior del transporte marítimo y la necesidad de adaptación de las infraestructuras portuarias[123]. Las comunicaciones por mar de un Estado miembro a otro tienen un carácter internacional, lo que limita las posibilidades de desarrollo del comercio y del tráfico interno a nivel comunitario[124]. La limitación del sector portuario es esencialmente una previsión de futuro, en base al previsible desarrollo del transporte marítimo, y a la necesidad de dar una cobertura adecuada a nivel de infraestructuras y de servicio, con el fin de crear una industria marítima competitiva.

---

[121] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001"*, pág.3.

[122] SALOMONE, L., "In tema di circolazione marittima e di norme poste a tutela della sicurezza della navigazione", *Il Diritto marittimo*, núm. 4, 2005, págs. 1305 – 1314.

[123] En relación al desarrollo de las infraestructuras portuarias, SLACK, B., y FRÉMONT, A., "Transformation of port terminal operations: from the local to the global", *Transport Reviews,* vol. 25, núm. 1, 2005, págs. 117-130.

Las propuestas de futuro se centran en el desarrollo de una estrategia integral sobre transporte marítimo, a partir de la instauración de un "espacio marítimo común europeo"; por ello entre las medidas previstas para su ejecución en el año 2008, se encuentra la elaboración de un Libro Blanco sobre una zona marítima europea común. Como factores integrantes de esta estrategia, se incluyen claras referencias al establecimiento de estrictas normas sociales, ambientales, de seguridad y protección. Los principales problemas actuales del transporte marítimo van más allá de los estrictamente económicos, que son los únicos identificados en el estudio de revisión del Libro Blanco. Las deficiencias en la regulación y aplicación de las normas básicas sobre seguridad marítima constituyen el principal escollo para el desarrollo desde las perspectivas sociales y ambientales para la industria de la navegación.

A la vista de las importantes deficiencias que en otros sectores, principalmente en el ámbito del transporte por carretera, se han detectado, la Unión Europea tiene la oportunidad única de comenzar una política integral en la que la protección ambiental y la seguridad, se conviertan en un factores primarios de atención, y no adquieran la condición de simples costes que deben ser asumidos por la industria para la obtención de beneficios. Por tanto, el principal déficit al que se enfrenta el transporte marítimo es la instauración de una política integral para el aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos, lo que se traduce en la creación de un espacio marítimo común europeo en el que la seguridad marítima sea prioritaria, y un objetivo último en la adopción de cualquier disposición o medida legislativa.

Según datos ofrecidos por la Organización de los Puertos Europeos (ESPO), en su Contribución al Libro Verde sobre la futura política marítima de la Unión Europea, el 90% del comercio exterior y más del 40% del comercio interior de la Unión Europea se efectúan por mar, por lo que las infraestructuras portuarias constituyen un factor esencial para el comercio. Asimismo, cada año transitan por los puertos marítimos comunitarios 3500 millones de toneladas de carga y 350 millones de pasajeros, 350.000 personas trabajan en los puertos y servicios afines, que generan un valor añadido cercano a los 20.000 millones de euros. COMISIÓN EUROPEA, *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2006, pág. 8.

VERHOEVEN, P., "EU transport, seaport and maritime policies. Heading towards the same goal?", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas

[124] Como ha señalado Alkiviades John CORRES, Presidente de la Asociación Griega de Economistas Marítimos, ha diferencia de lo que sucede a nivel aéreo o terrestre, no existe un mercado único para el transporte marítimo comunitario. A pesar de que ya se ha cumplido el cincuenta aniversario del Tratado de Roma, una travesía desde Barcelona a Nápoles aún tiene carácter internacional, en lugar de doméstico. CORRES, A., "A Green Paper about Brown Leaves. Thoughts of an EU citizen", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

Esta propuesta coincide con los objetivos básicos desarrollados por la Comisión, que se centran en: movilidad sostenible de los ciudadanos (fiabilidad, seguridad y protección), energía, infraestructuras, movilidad inteligente y dimensión global. La concepción de la seguridad marítima que defendemos, hace referencia a la seguridad del buque, y a la seguridad del medio en el que se desplaza, el medio marino, y permite la inclusión de todas estas facetas del transporte. La necesidad de elaborar una estrategia marítima global sobre la base de un espacio marítimo común europeo, exige el desarrollo de una política sobre seguridad marítima, que se puede completar con las disposiciones sobre protección (*safety-security*)[125].

El transporte marítimo, por su propia esencia, reúne en grado máximo todos los objetivos trazados por la Comisión; por tanto, el desarrollo adecuado de una política marítima de transportes permitirá obtener las claves para la implantación satisfactoria de una política de transportes en otros sectores. El transporte marítimo aúna una evidente dimensión global, junto a la necesidad de atender a las peculiaridades de las regiones marinas; asimismo, el medio marino es la fuente de buena parte de las energías renovables a desarrollar en los próximos años, y, a la vez es la vía de comunicación del principal combustible actual: el petróleo.

La saturación del transporte terrestre, y las limitaciones del transporte aéreo han convertido al transporte marítimo en la gran esperanza para el transporte de mercancías y personas, en recorridos de corta y larga distancia, lo que convierte a este medio de transporte en la opción de futuro en el ámbito de las comunicaciones. Como consecuencia de sus perspectivas de desarrollo el transporte marítimo exige una inversión en materia de infraestructuras, seguridad y protección, acordes con las nuevas necesidades que plantea, y que permitan asegurar el bienestar de los pasajeros, la tripulación, y la integridad de las mercancías. A esta realidad, hay que sumarle la necesidad de proteger el medio marino, como fuente de vida, energía, recursos y vía de comunicación. Estas múltiples facetas del transporte marítimo condicionan su desarrollo en los próximos años, y obligan a las instituciones comunitarias a la elaboración de medidas aglutinadoras de todas las realidades expuestas, que en definitiva, conforman la realidad del medio marino.

[125] SHORT, J., "Improving Transport Security and Efficiency: Contradiction or Opportunity", *Trade Facilitation 2003, Irish Exporters Association,* Dublín, Irlanda, 21 de marzo de 2003, (http://www.cemt.org/)

SHORT, J., "Transport Policy Challenges After Joining the EU. Improvement of Transport Safety", *3rd Seminar on Restructuring the Transport Sector in the Three Baltic States*, Vilnius, Lituania, 3-4 de Febrero, 2005, (http://www.cemt.org/)

La Comisión dispone de datos suficientes que atestiguan la previsión de desarrollo del transporte marítimo como el principal medio de transporte para los próximos años; sin embargo aún no existe una apuesta clara por este sector. La Unión Europea ha perdido una importante parte de su flota en los últimos años, el sector marítimo no se ha desarrollado, y se ha desaprovechado la oportunidad de mantener la posición privilegiada, que la propia tradición marítima de los Estados comunitarios había mantenido durante siglos. La evolución de un mundo globalizado necesita de la vía de comunicación más global: mares y océanos[126]. La Unión no puede mantenerse al margen de estas demandas, la respuesta debe ser inmediata, y la implicación de los Estados miembros completa, para la elaboración, al fin, de una política comunitaria acordes con las necesidades ambientales, sociales y económicas de este sector.

3.5.-LOS INTERROGANTES DEL LIBRO VERDE. PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA COMUNITARIA INTEGRADA

Mediante la adopción del Libro Verde, la Comisión pretende alcanzar un fin primordial: que exista un debate público sobre la política marítima para que el medio marino, en todas sus perspectivas, se convierta en tema de discusión para el ciudadano, el sector privado, y las instituciones y organismos públicos, tanto nacionales como comunitarios[127]. Sobre la base de una profunda reforma en los planteamientos de análisis del sector marítimo, tradicionalmente vinculados a un estudio parcial y localista, se presentan nuevas medidas lideradas por un término clave: interacción[128].

---

[126] Sobre las repercusiones de la globalización en la política de transportes, y la repercusión de las políticas comunitarias y nacionales para la consecución de un sistema de transportes sostenible, RODENBURG, C., UBBELS, B., y NIJKAMP, P., "Policy scenarios for achieving sustainable transportation in Europe", *Transport Reviews,* vol. 22, núm. 4, 2002, págs. 449-472.

[127] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Verde "Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares"*, COM/2006/0275 final, Bruselas, 6 de junio de 2006.

La comunidad científica ha mostrado su apoyo al desarrollo de una política marítima comunitaria, y ha recordado la relevancia de la investigación para su aplicación y desarrollo futuro, "Declaración de Aberdeen" (The Aberdeen Declaration. A New Deal for Marine and Maritime Science), adoptada en el Congreso *EurOCEAN 2007*, 22 de Junio de 2007, Aberdeen (Reino Unido).

[128] BORG, J., "A Time to Look Ahead", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

FERNÁNDEZ DÍEZ-PICAZO, M., "El Libro Verde sobre la futura política marítima de la Unión Europea", *Conferencia sobre la futura política marítima de la UE: Una consulta abierta,* en el Ciclo de Conferencias de la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) "Retos Ambientales de las Políticas de la Unión Europea", Sevilla, 21 de marzo de 2007.

La interacción tiene una doble perspectiva, interna y externa. Desde un punto de vista interno, se aspira a alcanzar la interacción entre todos los ámbitos vinculados al sector marítimo, como piezas comunes y dependientes de un entorno y recursos únicos, sobre los que desarrollar sus intereses. Como expresión externa de este fenómeno se hace referencia a la vinculación entre el ciudadano, el sector privado y las instituciones públicas con los mares y océanos; la implicación de la sociedad en el desarrollo de una política marítima significa la asunción del medio marino como un valor supremo, un medio del que dependemos, y que alcanza una relevancia insospechada en la evolución futura de la Unión Europea[129].

Podríamos plantearnos si la política marítima comunitaria está llamada a convertirse en el nuevo *leit motiv* de la Unión. Al igual que la política agrícola ha ocupado una posición preferente desde la adopción de las primeras medidas comunitarias, y ha ocasionado la subordinación de otros sectores a sus intereses, a la vez que ha potenciado la relevancia de los Estados agrícolas más poderosos, cabe plantearse si la política marítima comunitaria puede inaugurar una nueva etapa en la evolución económica, social, ambiental y política de la Unión[130].

La política marítima presenta todos los elementos necesarios para sustituir a la política agrícola como elemento aglutinador y determinante en la evolución socioeconómica de los Estados comunitarios. El gran desafío del siglo XXI es la configuración de un mundo comunicado, en el que adquiere la misma relevancia el desarrollo de lo local y lo global. Los transportes y las comunicaciones han diluido la separación entre los Estados y los continentes, pero las diferencias socioeconómicas han profundizado en la distancia que separa a unos grupos de otros. Asimismo, el desarrollo tecnológico y la aplicación de los nuevos descubrimientos a la vida cotidiana no son un fenómeno extraordinario. Este contexto se configura como el marco ideal para el desarrollo de mares y océanos como elementos determinantes de la futura revolución alimentaria, tecnológica, farmacéutica y energética.

[129] RICHARDSON, J., "The Political Green Paper Debate", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas. Sobre la integración de sectores que propone la Comisión en la elaboración de una política marítima comunitaria, RICHARDSON defiende la voluntad de encontrar nuevas vías de actuación que permitan a cada uno de los sectores marítimos alcanzar sus metas, reducir los conflictos entre ellos, y potenciar las sinergias potenciales entre todas las áreas implicadas. Por ello, propone una concepción holística que permita una visión integradora de los distintos procesos, protagonistas y contextos implicados.

[130] FANFANI, R., *Lo sviluppo della Politica agricola comunitaria*, Carocci ed., Roma, 1998.

HERRÁIZ SERRANO, O., "Reflexiones sobre la evolución de la política agrícola comunitaria", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, 1997, págs. 121-148.

THIVET, G., "Towards rural revival in the Mediterranean", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 5, abril de 2007.

Los avances tecnológicos y la sobreexplotación de los recursos de la tierra, obligan a avanzar hacia la exploración y explotación de los recursos marinos, como fuente de producción, como vía de comunicación y como entorno de ocio. En la actualidad, la saturación de los entornos costeros como destinos de residencia y turísticos es una muestra de la atracción que el medio marino ejerce gracias a la calidad de vida que ofrece en su entorno. Sin embargo, el desarrollo futuro de este medio todavía se encuentra en su fase primitiva, de las políticas que se elaboren en este momento dependerá el desarrollo y la conservación del medio marino. Actualmente, el medio marino se encuentra infravalorado, considerado como una simple vía de comunicación, y limitado a una extracción con medios, aún rudimentarios, de algunos de sus recursos. Cuando el potencial del entorno marino se aprecie en su plenitud ya será tarde para la implantación de políticas de conservación, protección y explotación sostenible, por ello, la oportunidad de elaborar una estrategia comunitaria es, si bien algo tardía, esencial para las perspectivas de futuro de la Comunidad[131].

La Comisión expone algunos de los principales interrogantes en relación a la elaboración de una política marítima integrada a nivel comunitario, que tienen como punto de referencia la necesidad de revalorizar el sector marítimo desde todas sus perspectivas, asentando las bases para asegurar una posición privilegiada de la Unión durante los próximos años[132]. Se pueden identificar tres elementos claves sobre los que construir una política marítima integrada, entre las propuestas de la Comisión: reafirmación de la identidad marítima europea, creación y desarrollo de un espacio marítimo europeo común y ordenación marítima.

Para la consecución de los fines expuestos la Comisión se centra en el desarrollo de cuatro principales frentes de actuación: la valoración de la industria marítima, el medio ambiente marino, la interfaz mar-tierra, y la gobernabilidad marítima. Asegurar la competitividad del sector marítimo comunitario es la principal prioridad de la vertiente económica de la política marítima comunitaria[133]. Como señala la Comisión, la capacidad de innovación y la iniciativa empresarial constituyen el potencial de la industria marítima europea, frente a la presión de otros entornos industriales, principalmente de los países asiáticos, la industria comunitaria ha optado por una producción de calidad que incorpora las últimas novedades tecnológicas[134].

---

[131] NARVÁEZ GALLARADO, I., "Tecnologías de observación y control del medio marino", *Física y Sociedad*, núm. 17, 2006, págs. 40-43.

PINARDI, N., "Scientific knowledge for sustainable development of the oceans and seas", *EurOCEAN 2007,* 22 de Junio de 2007, Aberdeen (Reino Unido).

QUEFELEC, S., "Energy savings and renewables: very large potential in the Mediterranean", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 3, mayo de 2006.

[132] BORG, J., "Towards a Future Maritime Policy for the European Union", *Meeting with Governing Board of BIMCO (Baltic and International Maritime Council)*, Hong Kong, 4 de Junio de 2007.

[133] Sobre la relevancia del sector marítimo y su carácter internacional, como elementos claves para la futura política marítima comunitaria, VARVITSIOTIS, M., "Speech about the Political Green Paper", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

El sector marítimo encuentra graves dificultades para disponer de profesionales cualificados que atiendan la demanda del sector; la inexistencia de un empleo de calidad en el sector marítimo, ha condicionado que el número de gente de mar europea disminuya. La baja remuneración, la inestabilidad, los riesgos personales asociados a esta profesión, la inexistente formación adecuada, y la escasa valoración social y profesional, se encuentran en la huida de los europeos de las profesiones marítimas. La única vía de solución es ofrecer a la gente de mar las condiciones de vida y trabajo adecuadas, equiparadas a la calidad que cualquier trabajador comunitario recibe en su entorno laboral. Esta apuesta de equiparación de las condiciones de trabajo de la gente de mar a las disfrutadas en otros sectores, no puede ser exclusiva de las instituciones comunitarias, ni de los Estados miembro, sino que debe contar con la participación principal y determinante de la propia industria marítima, y exige compromisos claros de inversión en el personal cualificado comunitario, y en la garantía de unas condiciones de trabajo adecuadas[135].

En este mismo sentido, de colaboración y actuación conjunta entre el sector público y el privado, se centra la evolución tecnológica. La investigación sobre el medio marino es indispensable para elaborar políticas ambientales que prevengan el medio marino de potenciales degradaciones; asimismo, el desarrollo de innovaciones tecnológicas es básico para la consecución de una posición privilegiada en el ámbito de la competitiva industria marítima. Las posibilidades de innovación y desarrollo tecnológico se multiplican en el entorno comunitario, ya que reúne la suma de todos los esfuerzos estatales al respecto; esta unión investigadora es elemental en el desarrollo de una política común. Una red de investigación marina europea es la estructura sobre la que desarrollar la política marítima de la Unión, y la dotación de medios personales y materiales, así como la dotación económica necesaria para alcanzar estos fines son los instrumentos para garantizar su eficacia[136].

En esta misma línea se sitúa la propuesta de Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, representante de la Comisión permanente sobre Finanzas y Asuntos Económicos del Gobierno Noruego, para la elaboración de un acuerdo internacional que permita crear un marco de actuación adecuado para el desarrollo de la industria marítima europea, y que permita alcanzar las cotas de competitividad e innovación que exige este sector, SCHJOTT-PEDERSEN, K., "Speech about the Political Green Paper", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

Sobre las propuestas de la industria marítima, ANTONINI, C., "Federazione del Mare. The European Maritime Industry Perspective", y GREAVES, P., "European Marine Equipment Council. The European Maritime Industry Perspective", en *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

[134] BORG, J., **"**The Green Paper on a European Maritime Policy – A Starting Point for a new European Policy", *Conference of the Baltic Sea Area on the Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union. A European vision for the oceans and seas*, Kiel, 21 de septiembre de 2006.

[135] PELLEGRINI, S., *L'elemento Umano e la Formazione Professionale a bordo delle Navi. Evoluzione delle Norme Internazionali*, STIMA, Livorno, 2004, pág. 67.

[136] VAN DEN HOVE, S., "Interfaces between Science, Policy and Society", *EurOCEAN 2007,* 22 de Junio de 2007, Aberdeen (Reino Unido).

La protección del medio ambiente marino se traduce en asegurar el futuro de los recursos marinos, lo cual exige su explotación sostenible. Las investigaciones marinas representan un avance considerable en este sentido, ya que han desafiado las fronteras naturales del entorno marino, y han abierto la posibilidad a la explotación de nuevas fuentes de energía, y de la biodiversidad marina, la denominada biotecnología azul. Sin embargo, estas nuevas perspectivas de explotación requieren elaborar una política de explotación coherente con las exigencias ambientales, así como la elaboración vías de actuación que garanticen el uso sostenible de los recursos marinos, y la protección de su entorno[137].

Entre las principales propuestas que cabe realizar a la futura política comunitaria, se encuentra la necesidad de elaborar una regulación sobre seguridad marítima, que no sólo elimine las lagunas del vigente marco normativo, sino que también sea capaz de garantizar la protección exigible ante los futuros desafíos en la explotación de los recursos marinos. La Unión debe situarse a la cabeza de la innovación tecnológica en el aprovechamiento y gestión del medio marino, y en la elaboración de disposiciones para la regulación y ordenación de este entorno.

La elaboración de un espacio marítimo común parte de la elaboración de un sistema general de ordenación del espacio para las aguas costeras europeas[138]. La Comisión propone profundizar en la elaboración de normas de mejor calidad, más sencillas y consolidadas. En este punto adquiere especial relevancia la política de seguridad marítima, esencial para la protección del medio ambiente marino y para la propia ordenación de las actividades a desarrollar en el mismo. A pesar de los esfuerzos de la Comisión en los últimos años, la seguridad marítima aún no se ha situado en la posición privilegiada que le ocupa, principalmente como consecuencia de la escasa participación y el desinterés de los Estados miembros[139].

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, sobre una futura política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares*, Estrasburgo, 12 de julio de 2007, (2006/2299(INI). En el apartado 113º de esta Resolución se establece que "la mayor parte de los retos en materia de medio ambiente y sostenibilidad requieren una respuesta que utilice adecuadamente los conocimientos científicos y tecnológicos, para lo cual se requiere un suficiente apoyo financiero por parte de la Comunidad y los Estados miembros; pide a la Comisión que elabore una estrategia de investigación marina europea y de mejor coordinación y conexión de los institutos europeos de investigación marina; con este fin, exhorta a la creación de una red europea de ciencia marina en la que participen todos los institutos marinos europeos pertinentes con el apoyo de la UE; pide que los conocimientos obtenidos se registren y almacenen en una base de datos marinos de ámbito europeo que sea accesible a todos los institutos de investigación marina; en este contexto, defiende la organización periódica de una conferencia marítima europea, para crear un foro para los investigadores y la industria".

[137] Sobre la necesidad de compatibilizar la protección ambiental del medio marino y la explotación de sus recursos, RICHARTZ, S., "Defying Ocean`s End", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

[138] En relación a las implicaciones sobre el transporte marítimo de la instauración de un espacio marítimo común, KARAMITSOS, F., "Speech about the Political Green Paper", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

[139] CASSINGENA HARPER, J., "Challenges Faced by New EU members: Governance and Policy concerns", *EurOCEAN 2007,* 22 de Junio de 2007, Aberdeen (Reino Unido).

La ordenación del espacio marítimo puede ser equiparada a la ordenación del territorio; sin embargo, a diferencia de las actuaciones en el espacio terrestre, la inmensidad de los mares y océanos, convierten en inabarcable el control sobre la ejecución de las normas, lo que conlleva su dependencia de la actividad gubernamental y de los propios destinatarios. En la elaboración de un marco regulador para el establecimiento de un sistema general de ordenación hay que destacar la participación de los interesados a lo largo de todo el proceso. En este sentido, el sector marítimo cuenta con una importante tradición en materia de autorregulación, lo cual puede facilitar su participación en este entramado normativo y, a la vez, contribuir a la consecución del desarrollo sostenible y al refuerzo en los ámbitos de la innovación y la competitividad. No obstante, son destacadas las limitaciones de la autorregulación y la responsabilidad social de las empresas, que no pueden sustituir por completo a la reglamentación, sino complementarla.

Las presiones sobre el medio marino tienen efecto y origen en las regiones costeras, la gestión de la interfaz mar-tierra de forma unitaria, permite dotar de una visión de conjunto al medio marino y al medio terrestre, en territorios donde la presión sobre el espacio y el medio ambiente se ha multiplicado en los últimos años. Las propuestas comunitarias para la implantación de una gestión integrada de las zonas costeras (GIZC), con la participación de autoridades regionales, locales, y de los propios interesados, ya ha supuesto un primer avance en esta dirección[140].

[140] BAUTISTA PAREJO, C., "Degradación del litoral: aspectos técnicos, jurídicos y administrativos", *XIV Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de la Provincia de Málaga, Málaga, 1997, págs. 201-212.

SANZ LARRUGA, F., "La protección ambiental del litoral español: Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña,* núm. 4, 2000, págs. 459-486.

JORDANO FRAGA, J., "Infraestructuras públicas y protección de las costas", en CRUZ VILLALÓN, J., y ESPADA CEJAS, J., *Infraestructuras públicas y desarrollo sostenible*, Estudios de Derecho Judicial, núm. 82, Consejo General del Poder Judicial, 2005, págs. 149-190.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA) y UNIVERSIDAD DE CÁDIZ, "Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras", *Jornadas Provinciales sobre la Estrategia Andaluza de GIZC*, 6 de Junio de 2007, Málaga.

Entre las propuestas del Instituto Español de Oceanografía sobre el Libro Verde, se encuentra la necesidad de apostar por una mejor en la investigación interdisciplinaria y en impulsar medidas que permitan complementar las iniciativas existentes a fin de reforzar las actividades de Gestión Integrada de las Zonas Costeras y el planeamiento espacial marino, INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA, *Contribución al Libro Verde sobre Política Marítima presentado por la Comisión de la Comunidad Europea*, Ministerio de Educación y Ciencia, Marzo 2007, (http://www.ieo.es/).

El interés de las zonas costeras como lugares de residencia, de trabajo y de turismo son muestras del atractivo natural de este entorno[141]. La Comisión aporta un concepto sobre el que debemos reflexionar: el "valor no comercial del mar", como expresión del valor de los servicios que inciden en la calidad de vida, en el bienestar, pero que no están representados en los indicadores económicos convencionales, ya que no son objeto de transacción económica alguna. En primer lugar, es evidente que la red de intercambio de información sobre los datos del medio marino debe incorporar las referencias sobre el bienestar social y la mejora de la calidad de vida que se desprende del entorno marítimo, ya que son factores a tener en cuenta en la ordenación del espacio marino. Asimismo, es necesario transmitir a las autoridades, al ciudadano y a todos los interesados, el valor añadido que supone el medio marino; un valor que puede ser cuantificado económicamente a la vista de su propia atracción para la población europea.

Esta concepción del "valor no comercial del mar" también debe reflejarse en una vertiente ambiental, como el "valor no comercial del medio ambiente marino". Si bien los indicadores económicos son capaces de valorar la repercusión económica de un entorno degradado sobre la explotación de los recursos marinos, no es posible cuantificar económicamente las repercusiones sobre el bienestar de la desaparición de una forma de vida, de cultura y ocio, asociada al disfrute del entorno marino. Un ejemplo paradigmático es la sobreexplotación de los caladeros mediterráneos, que han ocasionado la desaparición de algunas de sus especies emblemáticas; el resultado no es simplemente el aumento de las tasas de desempleo vinculados al sector pesquero, sino que representa la desaparición de la cultura pesquera de un pueblo unido a la mar, un valor sin traslación económica.

[141] Uno de los ejemplos de esta presión se encuentra en las costas mediterráneas. La población ha aumentado en 48 millones de nuevos habitantes en el período comprendido entre los años 1970 y 2000, y la previsión es que se alcancen los 174 millones de habitantes en el año 2025. En este sentido, COUDERT, E., "Protecting and enhancing the Mediterranean coastal zone, a common good under threat", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 6, mayo de 2007.

CAMARERO ORIVE, A., GONZÁLEZ CANCELAS, M., HEREZA NAVARRO, L., y UTRERA CARPINTERO, C., "Los puertos deportivos en España", *Puertos*, año XIV, núm. 132, 2006, págs. 8-14.

CARBONE, G., "La trampa turísitica", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, págs. 17 - 18.

STEVENS, R., "An integrated EU maritime policy. The European Recreational Industries (EURMIG) perspective", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

SEQUARIS, M., "The European hospitality perspective from HOTREC (Hotels, Restaurants and Cafés in Europe)", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

La reafirmación de la identidad marítima de Europa y la recuperación del patrimonio marítimo europeo se convierten en objetivo prioritario de la Comisión. En este sentido, se refuerza la visión global que defendemos, y que incluye la valoración del bienestar social vinculado al medio marino. La Unión Europea se abre definitivamente al mar, y aspira a que la sociedad europea adquiera una visión global de todas las perspectivas marítimas, y de su vinculación al medio marino. La administración no sólo debe fomentar la creación de un sentimiento de identidad marítima común entre los ciudadanos, sino que debe ser la principal destinataria de esta propuesta comunitaria. Buena parte de las administraciones estatales, regionales y locales de los Estados miembros aún no son conscientes de la necesidad de una política marítima de la Unión para la creación de un espacio común marítimo y la ordenación del mismo. La realidad actual de los territorios costeros muestra que una amplia muestra de sus autoridades competentes son por completo ajenas a cualquier consideración del medio marino más allá de las reducidas fronteras de su localidad, y el valor no comercial del mar y del medio marino aún no ha sido asimilado como un principio a tener presente en sus políticas locales de ordenación.

La propuesta de gobernabilidad marítima implica la elaboración de una política marítima y el fomento de la consideración de las cuestiones marítimas en todas las políticas de la Unión. Por tanto, nos encontramos con un efecto directo e inmediato, y una apuesta a largo plazo, para la incorporación de los factores marítimos en cualquiera de las políticas desarrolladas por las instituciones comunitarias. Además de la revisión de la legislación comunitaria sobre sectores marítimos y las regiones costeras, la Comisión, como ya se ha analizado entre las propuestas de la Estrategia temática, prevé una especial atención a la ordenación del espacio marítimo en los ecosistemas regionales[142].

El medio marítimo como vía de entrada en la Unión Europea de la inmigración ilegal, es uno de los temas transversales que se repiten a lo largo de las distintas cuestiones que aborda el Libro Verde. Elemento clave de la gobernabilidad marítima y punto de inflexión de la seguridad marítima en el entorno comunitario, las mafias que trafican con personas suponen un desafío para los Estados miembros, en especial para países como España, Grecia e Italia, cuya situación geográfica los sitúan como destinos preferentes para las embarcaciones ilegales que tratan de alcanzar las costas comunitarias. La inmigración ilegal puede ser abordada desde distintas perspectivas, y es un claro ejemplo de la vocación horizontal de la política marítima.

[142] CONFERENCIA DE REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS DE EUROPA, *Las regiones, actrices legítimas de una política europea marítima ambiciosa (Segunda aportación de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa al Libro Verde)*, 18 de febrero de 2006, (www.crpm.org).

Siguiendo las referencias del Libro Verde sobre la política marítima comunitaria, la inmigración afecta de forma destacada a las regiones ultraperiféricas aisladas; destacado es el caso del archipiélago canario, donde la presión de la llegada de inmigrantes ha colapsado los medios de atención previstos y ha desbordado al personal sanitario y de las fuerzas de seguridad. La red de intercambio de información sobre protección y seguridad marítima se convierte en uno de los principales instrumentos en la lucha contra este fenómeno, ya que los movimientos de las mafias que trafican con seres humanos se extienden por todas las fronteras comunitarias, y el apoyo y la conexión de todas las autoridades estatales, así como la colaboración con los Estados de origen, son básicos para su erradicación. La seguridad marítima se encuentra comprometida cada vez que una de estas embarcaciones tratan de alcanzar territorio europeo, ya que la inseguridad de las mismas pone en peligro la vida de todas las personas a bordo, y a diario son muchos los que perecen es este trayecto. A pesar de los esfuerzos de los servicios de rescate, y su rápida intervención, son miles los fallecidos y desaparecidos cada año.

La elaboración de una política sobre inmigración comunitaria, impulsada en gran medida por España, ya ha tenido reconocimiento a nivel comunitario. En el año 2004, se creó la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX)[143], cuyo principal objetivo es mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Esta Agencia es la encargada de coordinar la cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; y se ocupa de prestar a los Estados la asistencia técnica y los conocimientos especializados necesarios en materia de gestión de las fronteras exteriores, además de realizar análisis de riesgos y de llevar a cabo un seguimiento de la evolución del control y la vigilancia de las fronteras exteriores.

El elevado coste de las medidas adoptadas para controlar las embarcaciones que prácticamente a diario tratan de alcanzar las costas comunitarias, supone un gran esfuerzo económico para los Estados más afectados; especialmente grave es esta situación en la zona Mediterránea, donde la presión de la inmigración con origen en los Estados vecinos, y la cercanía de los territorios, ha convertido las fronteras naturales de las aguas mediterráneas en la puerta de entrada de la inmigración no regularizada en la Unión. Es evidente que la voluntad comunitaria de controlar sus fronteras es una prioridad de todos los Estados miembros, si bien sólo un grupo de Estados ha asumido de forma directa este control, como consecuencia de su situación geográfica; por ello uno de las prioridades de debate que plantea el Libro Verde es el mecanismo de financiación que implique a la Unión en el control de sus fronteras.

---

[143] Reglamento 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, de 25 de noviemvre de 2004, págs. 1 y ss).

CARRERA, S., "The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Inmigration in the Canary Islands", *Centre for European Policy Studies Working Document*, núm. 261, marzo de 2007, págs. 8 y ss.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., "El marco jurídico de las relaciones exteriores de la Unión Europea en materia de inmigración", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 27, 2007, págs. 463-510.

Para la consecución y desarrollo de una política marítima comunitaria, la Comisión propone la instauración de procedimientos de planificación indicativa, en los que la Unión fijaría los parámetros, delimitaría las regiones y determinaría los elementos de la planificación que redunden en interés común; mientras que las medidas específicas de planificación serían competencia de los Estados miembro y la Comisión estaría limitada a controlar el cumplimiento de las normas fijadas en interés común. Este sistema sigue el mismo esquema que el presentado en la Directiva sobre la Estrategia Marina, que toma como referencias; por tanto, nos remitimos en este punto a las valoraciones que al respecto se han expuesto en el apartado correspondiente, reafirmando las dificultades de una propuesta en exceso indeterminada y que presenta claras dificultades para la equiparación entre las distintas aplicaciones, a nivel estatal y regional.

El Libro Verde diseña una política marítima que se asienta sobre los postulados económicos y las expectativas del sector marítimo; mientras que el medio marino se supedita y doblega ante el potencial económico de mares y océanos. Una posición privilegiada merece el principio del valor no comercial del mar y del medio marino, que debe promocionar la protección del medio marino como un fin en sí mismo, con independencia de los perjuicios económicos que su degradación pudiera ocasionar[144].

La Comisión ha realizado una primera aproximación a una política marítima comunitaria, pero no se han precisado con claridad los efectos de esta política, sus costes de implantación, ni los términos de la misma. Es necesario avanzar en la concreción de un texto en exceso indeterminado; la propia naturaleza de una materia tan vasta como el medio marino, con las múltiples sinergias que presenta en sectores diversos, obliga a acudir a una estructura clara y explícita[145].

[144] DIMAS, S., "A Maritime Policy for the EU: the Environmental Challenges", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas, considera que la consecución de un elevado nivel de protección del medio marino no es un lujo, ni un impedimento para el crecimiento del sector marítimo. La protección es una necesidad, una condición previa para el sustento y futuro del sector marítimo y de la calidad de vida. El Comisario Dimas, estima que la protección del medio ambiente y el bienestar económico no pueden ser disociados, ya que un medio ambiente marino saludable es vital para nuestra calidad de vida, pero también representa la protección de las industrias y los empleos que dependen de mares y océanos.

[145] El Parlamentario Europeo Willi PIECYK también ha expresado la necesidad de establecer una serie de "utopías concretas", que permitan fijar metas ambiciosas y un plazo para su realización; entre sus propuestas concretas de actuación se encuentran la construcción y desarrollo de "buques verdes", la implantación de infraestructuras portuarias respetuosas con el medio ambiente marino, la investigación, el transporte, la producción de energía y la formación. PIECYK, W., "Check against delivery", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

Coincidimos con las propuestas de distintos sectores, a favor del establecimiento de una serie de objetivos claves, con un plazo de actuación determinado en el tiempo, que permitan elaborar una política de etapas, que puedan ser objeto de una evaluación independiente, y que motive a los sujetos implicados a la consecución de los fines previstos. En este mismo sentido se ha pronunciado la Conferencia celebrada en el área del Mar Báltico y que abordó el estudio de la propuesta comunitaria sobre una política marítima común; en su Declaración Final, expusieron claramente una serie de objetivos para el desarrollo de una política común, así como las medidas regionales más adecuadas para su integración en las disposiciones comunitarias[146].

[146] COMITÉ DE LAS REGIONES, *Dictamen del Comité de las Regiones "Hacia una política marítima de la Unión Europea"*, (DO C 146, de 30 de junio de 2007). El Comité de las Regiones, en su Dictamen sobre la futura política marítima de la Unión Europea "considera que se debería establecer un *Plan de Acción Marítimo Europeo* con un conjunto de puntos concretos de referencia que incluya un enfoque con tres fases: cada punto concreto tiene que definir un objetivo, y contar con una descripción detallada y una propuesta de aplicación, mientras que esta última debería adoptarse, en una situación ideal, para el año 2008, y las propuestas para las medidas financieras para el año 2007".

Sobre el contenido de este Plan, el Comité de las Regiones propone la inclusión de las siguientes acciones: "a) elaborar un inventario de las mejores prácticas nacionales, regionales y locales, especialmente en lo que concierne a las agrupaciones económicas regionales, las redes de investigación, la cooperación entre los sectores público y privado, la ordenación territorial y la buena gobernanza, y fomentar los ejemplos existentes de buenas prácticas y su transmisión a otras regiones y entidades; b) crear una plataforma marítima europea en la que se pueda apoyar el intercambio regular, eficiente y con ahorro de recursos entre los ejemplos de las mejores prácticas europeas, nacionales, regionales y locales, y en la que estén incluidos la Comisión y el Comité de las Regiones; c) apoyar el uso de las fuentes de energía renovables identificadas en el Libro Verde, como la energía eólica en el mar y la energía del oleaje, e incluir más investigación e innovación en este sector; d) definir en detalle hasta qué punto las secciones económicas individuales apoyan en la actualidad la competitividad e innovación europeas, en particular teniendo en cuenta los objetivos y prioridades establecidos en la Agenda de Lisboa; e) continuar aclarando cómo la Estrategia temática del medio ambiente marino y la Directiva sobre la estrategia marina quedarán integradas en la futura política marítima general; f) examinar la opción de revisar el sistema financiero de la UE y enfocarlo a un único sistema simplificado para todos o para la mayoría de los asuntos marítimos dentro de un fondo costero e insular europeo".

CONFERENCE OF THE BALTIC SEA AREA, *Final Declaration. Opinion of the Conference of the Baltic Sea Area on the Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union. A European vision for the oceans and seas*, Kiel, 21 de septiembre de 2006, (http://www.maritimeconference2006.com).

SELÉN, J., "Assessment of the Green Paper Expectations of the Baltic Sea Area on a Future European Maritime Policy", *Conference of the Baltic Sea Area on the Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union. A European vision for the oceans and seas*, Kiel, 21 de septiembre de 2006.

Con fecha de 10 de octubre de 2007, la Comisión presentó un paquete sobre Política Marítima Comunitaria, que reconoce la necesidad de elaborar una política integrada sobre el medio marino, a la vista de sus implicaciones en el resto de las políticas comunitarias. El primero de los tres elementos claves, que conforman este paquete de medidas, es una Comunicación que establece el proyecto integrado de la política marítima para la Unión Europea. Este proyecto se encuentra acompañado de un Plan de Acción, el segundo elemento, que esboza las primeras medidas que se adoptarán en la aplicación de la citada Política. Y por último, una Comunicación en la que se exponen las conclusiones alcanzadas tras la consulta pública sobre política marítima, y que es la base sobre la que ha desarrolado su labor la Comisión. En la misma fecha, también fueron adoptados por la Comisión, una Comunicación con objeto de incrementar el atractivo de las carreras marítimas, y un un Documento de Antecedentes sobre los vínculos existentes entre la política comunitaria marítima y la energética.

CAPÍTULO III

LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN EL DERECHO ESPAÑOL

1.-APROXIMACIÓN A LA REGULACIÓN ESPAÑOLA SOBRE SEGURIDAD MARÍTIMA

En el texto constitucional las referencia al medio marino son escasas, tan sólo nos encontramos con una mención específica a la calificación como bien de dominio público estatal de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. La Constitución Española supuso una importante novedad en este sentido, ya que permitió acabar con las apropiaciones del dominio público marítimo-terrestre por parte de particulares que ya se habían producido, alentadas por el texto de la Ley de Costas de 1969 y algunas interpretaciones jurisprudenciales de la Ley de Aguas de 1866 y la Ley de Puertos de 1880[1].

[1] El art. 132 CE establece: "1.-La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación; 2.-Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental; 3.-Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación".

Uno de los pronunciamientos más destacados en esta materia fue la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1967, que proclamó la posibilidad de la propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, a propósito de las islas Salvora, Vicenta y Noro, en la desembocadura de la Ría de Arosa. Sobre esta Sentencia cabe destacar el artículo de RODRÍGUEZ MORO, N., "La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre", *Revista de Estudios de la Vida Local,* núm. 157, 1968, págs 133-155, y la recensión de este trabajo realizada por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., en *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, y en su libro *El "Vía Crucis" de las libertades públicas y otros ensayos rescatados*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1996, págs. 231-242.

A este respecto también destaca el artículo de LEGUINA VILLA, J., "La defensa del uso público de la zona marítimo terrestre", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, 1974, págs. 185-214.

Mientras que los preceptos dedicados a la distribución de competencias sólo se centra en algunos de los aspectos de la seguridad marítima en los apartados dedicados a la marina mercante, la pesca y los puertos. La regulación sobre el medio marino se encuentra dispersa en normas que atienden a aspectos concretos, y un buen número de ellas, tienen su origen en disposiciones internacionales y comunitarias[2].

Sobre las discusiones en torno a la elaboración del texto constitucional, es necesario poner de relieve que en el Senado se debatió la posibilidad de incorporar enmiendas que matizaran el carácter demanial de las playas y la zona marítimo-terrestre, con una referencia al respeto a los derechos adquiridos. Sin embargo, y gracias a la oposición de destacados juristas que participaron en las discusiones al respecto, estas enmiendas no prosperaron, y se mantuvo la tradición jurídica española que había defendido, salvo algunas concretas excepciones, el carácter demanial de la ribera del mar. Sobre los debates que precedieron a la redacción definitiva del texto constitucional, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Materiales para una constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Edit. Akal, Madrid, 1984. Este autor recoge en la citada obra una de sus intervenciones, pág. 336, el Senador Sr. Martín-Retortillo, a propósito del apartado 2º del art. 132: "constituye uno de los preceptos más notables, más progresivos que la Constitución incorpora, en cuanto constitucionaliza el considerar como bienes de dominio público una serie de bienes que aquí se enumeran. No insistiré ahora en los aspectos positivos de este precepto en el bien entendido de que si viene así desde el Congreso lo lógico será que pase a través del Senado sin ningún tipo de reserva, sin ninguna modalidad, ya que así se recupera lo que viene siendo la tradición del viejo Derecho histórico español que sólo coyunturalmente por vía de excepción había sido quebrado".

GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo terrestre*, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995.

SÁNCHEZ BLANCO, A., *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1979, págs. 138-158. Otras obras destacadas de este autor sobre esta materia, "La gestión de los puertos de interés general. Actividad comercial y dominio público", *Revista de Estudios de la Administración Local,* núm. 290, 2002, págs. 11-28; "Voz Dominio Público Marítimo Terrestre", en MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario de Derecho Administrativo*, vol. I, Iustel, 2005, págs. 988-1000.

[2] Según lo dispuesto en los arts. 148.1 apartados 6º y 11º: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias marítimas, Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial".

La distribución de competencias se completa con la referencia al Estado, al que el texto constitucional otorga competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; (art. 149.1, apartados 19ª y 20ª).

MEILÁN GIL, J., "El dominio marítimo", *XVI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Diputación Provincial de A Coruña, A Coruña, 1998, págs. 17-31.

1.1.-EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

Habida cuenta de las dificultades para establecer fronteras en el medio marino, es necesario conocer cuáles son los límites en los que puede ejercer su soberanía el Estado español. La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, enuncia las zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, siguiendo las directrices de la legislación internacionales. A estos efectos son aguas interiores españolas, las situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, incluyéndose en ellas los ríos, lagos y las aguas continentales. Mientras que el mar territorial es aquél que se extiende hasta una distancia de doce millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide su anchura; la zona contigua la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta las veinticuatro millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial; y la zona económica exclusiva la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquélla[3].

[3] Art. 7.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

La Disposición final segunda del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, en su apartado 1º, (BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss), modifica el art. 7.1 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que quedará redactado en los siguientes términos: "1. Son zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, además de las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva, tal y como se definen en el Título Preliminar de la Ley General de Navegación Marítima. La navegación de los buques que se lleve a cabo por aguas continentales interiores, se regirá por la legislación reguladora del dominio público hidráulico y, en su caso, por la normativa de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia".

Por su parte, el Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, define las aguas interiores (art. 4), como las situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial; incluyendo las de los puertos marítimos y cualesquiera otras comunicadas permanentemente con el mar hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, así como los tramos navegables de los ríos hasta donde existan puertos de interés general. En el art. 5 se define el mar territorial como "aquél que se extiende hasta una distancia de doce millas marinas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide su anchura"; el art. 6 hace referencia a la zona contigua, "que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta las veinticuatro millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial". Y por último, la zona económica exclusiva se define en el art. 7 en los siguientes términos: "La zona económica exclusiva se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas marinas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura del mar territorial".

Los límites del mar territorial se encuentran determinados por la Ley 10/1977, de 4 de enero, una norma preconstitucional que establece como límite interior "la línea de la bajamar escorada y, en su caso, las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno"[4]; mientras que el límite exterior "estará determinado por una líneas trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base". En el caso buena parte de nuestras aguas, no es de aplicación esta norma genérica, ante la cercanía de los Estados vecinos, en estos supuestos, y salvo acuerdo en contrario, el mar territorial no se extenderá "más allá de una línea media determinada de forma tal que todos sus puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de cada uno de dichos países, trazadas de conformidad con el Derecho Internacional"[5].

La zona económica exclusiva, regulada por la Ley 15/1978, de 20 de febrero, "se extiende desde el límite exterior del mar territorial español hasta una distancia de doscientas millas náuticas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquél". Con los Estados cuyas costas se encuentren enfrenten de las españolas o sean adyacentes, y salvo lo que se disponga en los Tratados internacionales, el límite exterior será la línea media o equidistante. En este espacio, el Estado tiene derechos soberanos para "la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes"[6].

[4] A partir de la inclusión de las coordenadas geográficas exactas tomadas de cartas náuticas españolas, el Decreto 2510/1977, de 5 de agosto fijó las líneas de base recta.

[5] Arts. 2, 3 y 4 de la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial. Sobre la aplicación a un supuesto concreto de los límites del mar territorial, para conocer la situación exacta de un buque, STS 78/1993 (Sala de lo Penal), de 19 enero, ponente E. Ruiz Vadillo, (RJ 1993\396).

[6] Arts. 1 y 2 de la Ley 15/1978, de 20 de febrero.

La organización del Estado en Comunidades Autónomas exige conocer cómo afecta la distribución de competencias entre el Estado y los entes autonómicos al medio marino. En primer lugar, y siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, el territorio se configura como presupuesto y soporte para el ejercicio de una competencia atribuida una Comunidad Autónoma, con el fin de no invadir el ámbito competencial de otra Comunidad[7]. La jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, así como la doctrina del Consejo de Estado han afirmado que los puertos y la zona marítimo-terrestre, forman parte del territorio municipal en que están enclavados, ya que si todo el territorio nacional se encuentra dividido en municipios y Comunidades Autónomas, no pueden quedar espacios territoriales excluidos de esta división[8].

[7] Sobre la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el territorio como elemento físico sobre el que actúan las competencias autonómicas: STC 37/1981, de 16 noviembre, ponente F. Rubio Llorente, (RTC 1981\37), fundamento jurídico 1º; STC 33/1982, de 8 de junio de 1982, ponente A. Latorre Segura, (RTC 1982\33); STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, ponente A. Latorre Segura, (RTC 1988\49), fundamento jurídico 30º; STC 101/1995, ponente A. Rodríguez Bereijo, de 20 de junio (RTC 1995\101), fundamento jurídico 7º; STC 195/2001, de 4 de octubre de 2001, ponente R. de Mendizábal Allende, (RTC 2001\195), fundamento jurídico 3º.

BLASCO ESTEVE, A., *Territori i competències autonòmiques,* Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990.

[8] En lo que respecta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación al territorio como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales: STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 2 de octubre de 1967 (RJ 1968\5211); STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 24 de enero de 1974 (RJ 1974\566), STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de diciembre de 1977 (RJ 1978\361); STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 17 de marzo de 1980, (RJ 1980\2201), ponente E. Medina Balmaseda, (RJ 1980\2201. Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional STC 77/1984, de 2 de julio de 1984, ponente A. Latorre Segura, (RTC 1984\77), fundamento jurídico 3º; STC 38/2002, de 14 febrero, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, (RTC 2002\38), fundamento jurídico 6º. Los Dictámenes del Consejo de Estado que se han pronunciado sobre esta materia son los Dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el ejercicio de la competencia autonómica para la protección de espacios naturales en el mar territorial. En relación a la doctrina de esta sentencia, debe ser destacado el concepto de mar territorial que elabora el Tribunal a partir de sus aguas y de los recursos pesqueros que contiene. En base a estos factores, el Tribunal afirma que el mar territorial "como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil -las aguas- que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural -gran parte de la vida marina- que se halla más necesitado de protección"[9]. A partir de estos elementos, el Tribunal elabora una argumentación sobre la competencia autonómica para la protección de espacios naturales; entendiendo que sólo con carácter excepcional podrá esta competencia extenderse al mar territorial, y siempre que se respeten dos requisitos: que las características del espacio protegido exijan esta extensión de la competencia autonómica, y que se respete el límite de la competencia estatal sobre pesca marítima.

Los dos elementos característicos que permiten ampliar al mar territorial la competencia de la Comunidad Autónoma son la continuidad y unidad del espacio físico sobre el que se aspire a llevar a cabo la protección. No obstante, el Tribunal puntualiza que en el caso de que se produzca esta extensión de competencias, no podrán impedirse que, sobre es mismo espacio, ejerza el Estado sus legítimas competencias, para lo cual habrá que establecer medidas de cooperación que permitan el ejercicio concurrente de las facultades atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas; sin que en ningún supuesto, y como consecuencia de la insuficiencia de las propias medidas de cooperación, pueda verse privado el Estado de sus competencias exclusivas[10].

---

[9] STC 38/2002 (Pleno), de 14 febrero de 2002, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, (RTC 2002\38), fundamentos jurídicos 6º y 7º.

En relación a la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos que comprendan el mar territorial, también cabe citar la STC 35/2005, de 17 de febrero de 2005, ponente E. Gay Montalvo, (RTC 2005\35); STC 36/2005, de 17 de febrero de 2005, ponente R., García-Calvo y Montiel, (RTC 2005\36).

[10] Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 15/1998, de 22 de enero de 1998, ponente, A. Rodríguez Bereijo, (RTC 1998\15), fundamento jurídico 3º: "La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico". En este sentido, STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998, ponente P. Cruz Villalón, (RTC 1998\40), fundamento jurídico 30º; STC 110/1998, de 21 de mayo de 1998, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, (RTC 1998\110), fundamento jurídico 2º; STC 149/1998, de 2 de julio de 1998, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, (RTC 1998\149), fundamento jurídico 4º.

BLASCO ESTEVE, A., "Sobre el concepto de competencias exclusivas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, págs. 307- 325.

En este supuesto, el Tribunal admitió la continuidad y unidad del espacio físico, del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, justificaban la extensión de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de espacios naturales protegidos. Sin embargo, el Tribunal también estimó que algunos de los preceptos de la norma autonómica sobre el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan de uso y gestión del Parque Natural[11] eran inconstitucionales, ya que vulneraban la competencia estatal sobre pesca marítima; título éste último que prevalece, al ser más específico, y afecta a uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección[12].

[11] Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, de 25 de octubre.

[12] ORTIZ GARCÍA, M., "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre de 2000 (RTC 2000/306), referida al plan de ordenación de los recursos naturales de picos de Europa", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Parte Jurisprudencia núm. 1/2002 Año 1, 2002, págs. 151-166.

SÁNCHEZ LAMELAS, A., "Dos cuestiones a propósito del título competencial pesca marítima: el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Estudio núm. 10/2002, 2002. Esta autora plantea una postura alternativa a la argumentada por el TC, y se pronuncia en los siguientes términos: "Se podía haber permitido la pervivencia de las dos regulaciones, lo que sería admisible entendiendo que estamos ante dos títulos competenciales distintos entre los que no existe una relación de género-especie y que, en consecuencia, pueden convivir por ser diferente su objeto y finalidad (…) Profundizando algo en el sentido y finalidad de las normas se podrían diferenciar, pues la autonómica se dirige a proteger el espacio, mientras que la del Estado se dirige a regular la actividad pesquera lo que, dada la dimensión medioambiental de esta regulación, puede exigir la adopción de medidas específicas de protección del recurso. Dicho de otra manera, la regulación estatal pretende mantener el recurso pesquero en cantidad adecuada para que su explotación se sostenga a largo plazo para lo cual puede ser necesaria la prohibición de la pesca en zonas sensibles. La regulación autonómica, por otro lado, pretende proteger una zona de interés medio ambiental y los recursos que en ella se encuentran (aves, peces, algas, moluscos, etc.) lo que puede exigir también que se prohíba la pesca, entre otras actividades (…) Al mantener ambas regulaciones se garantizaría que, si el Estado decide levantar la prohibición de pesca, por no ser ya necesaria la protección del recurso a efectos del mantenimiento del rendimiento pesquero, pueda continuar manteniéndose la prohibición de la pesca por otras razones, por ser necesario para la conservación del espacio natural protegido".

El Consejo de Estado estima que en los propios antecedentes de las autonomías se encuentra la raíz de la no inclusión del mar territorial como parte del territorio autonómico. El mar territorial no formaba parte del territorio de los municipios y provincias que se encuentran en la base de la organización del Estado en Comunidades Autónomas, y los Estatutos de Autonomía tampoco lo han incorporado como elemento territorial autonómico; en las últimas reformas estatutarias también se ha incorporado la referencia a la colaboración con la Administración competente, en los supuestos de ejercicio extraterritorial de competencias[13]. Asimismo, el Consejo de Estado recuerda los estrictos términos en los que se ha manifestado el Tribunal Constitucional, al declarar el carácter excepcional de la extensión de las competencias autonómicas al mar territorial. La propia naturaleza del mar territorial, y la preponderancia de las técnicas de cooperación internacional, condicionan la aplicación del artículo 149.1.3ª CE, que atribuye al Estado las competencias en materia de relaciones internacionales[14].

Los términos en los que se pronuncia el Tribunal Constitucional son demasiado vagos, y no permiten concretar cuáles son los elementos que determinan los límites competenciales de las Comunidades Autónomas y el Estado sobre el mar territorial. El Consejo de Estado ha clarificado la argumentación del Tribunal, exponiendo los factores que deben ser analizados en lo que respecta a la extensión de las competencias autonómicas sobre el mar territorial.

[13] Como ejemplo de esta referencia, podemos mencionar el art. 43 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), que dispone: "1. El ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Andalucía, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales del Estado que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía; 2. La Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Andalucía, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas".

En este mismo sentido se expresa el art. 115 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio).

Sobre el carácter esencial de la colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estados, y las distintas técnicas empleadas al respecto, AJA, E., "Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y GARCÍA MEXÍA, P., (dirs), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, págs. 509-515.

[14] STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994, ponente L. López Guerra, (RTC 1994\165).

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "La "onda regional" en Bruselas y el ámbito del poder exterior", *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, (Septiembre-Diciembre), 1994, págs. 899-916.

GARCÍA ABURUZA, M., "Regionalismo e integración europea: la relación entre las comunidades autónomas y la unión", *Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales*, Parte Estudio núm. 22/2002, 2002, págs. 39 y ss.

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el criterio dominante que debe ser aplicado al elemento físico-biológico de la continuidad. El Tribunal Constitucional ha afirmado la excepcionalidad de la continuidad ecológica con el territorio autonómico, sin embargo, todos los ecosistemas están unidos unos a otros, por lo que es necesario acudir a otros factores que permitan dilucidar cuándo podemos considerar que existe continuidad y unidad del espacio físico. El Consejo se inclina por el criterio de la lejanía y del valor especial para la biodiversidad de los recursos situados lejos de la costa, que resultaría de aplicación cuando no se alcanzara el consenso basado en la colaboración. De esta forma el órgano consultivo concluye "cuando lo principal sea la biodiversidad en puntos alejados de la costa y su continuidad con el territorio autonómico, la competencia será estatal (salvo atribución expresa de la competencia autonómica en el Estatuto). Cuando el valor principal esté en tierra o en la zona marítimo-terrestre y el valor de la biodiversidad en el mar sea accesorio de aquél, la competencia será esencialmente autonómica".

La conclusión a que llega el Informe del Consejo en este punto es que la regla es la competencia estatal en todo el mar territorial; con carácter excepcional, las Comunidades Autónomas podrán afirmar sus competencias "estatutariamente en las aguas interiores o exteriores, o puede afirmarse, en cualquier caso en los espacios con valor ecológicamente protegible contiguos a su propio territorio (y no respecto de los discontinuos o en que el principal valor esté alejado de la costa) sin perjuicio de que en el primer supuesto (atribución estatutaria de competencias en aguas interiores/exteriores) la competencia de ejecución es conjunta y está sometida a la obligación de colaboración con el Estado (y viceversa). Para la gestión de especies es la movilidad el criterio relevante"[15].

[15] Informe del Consejo de Estado, de julio de 2006, "Sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas", págs. 325 y 330.

La colaboración, como una obligación de las Administraciones implicadas, presenta en este ámbito peculiaridades que la distinguen de otras materias. Su carácter imperativo es consecuencia de la naturaleza de las competencias mutuas de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Cuando los Estatutos de Autonomía permiten el ejercicio funcional de competencias en aguas interiores[16] o en aguas exteriores del mar territorial, nos encontramos ante competencias de ejercicio conjunto, para el Estado y las Administraciones Autonómicas, de las potestades de legislación y ejecución; mientras que la Administración General del Estado es titular de la competencia para la elaboración de la legislación básica[17]. Por tanto, queda en este ámbito superada la tradicional división entre legislación básica como competencia estatal, y legislación de ejecución, como competencia autonómica.

[16] El art. 10.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias (LO 7/1981, de 30 de diciembre) atribuye competencias exclusivas a la Administración Autonómica en materia de ordenación del litoral, transporte marítimo entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma sin conexión con los de otros ámbitos territoriales, puertos de refugio y puertos que no sean de interés general del Estado, y, en concreto, su apartado 13, le atribuye la competencia en materia de pesca en aguas interiores, fluviales y lacustre, marisqueo, acuicultura, alguicultura y desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial, caza y protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades; en el apartado 2º del art. 10, se dispone que las competencias exclusivas comprenden las potestades legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva.

Por su parte, el art. 10 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (LO 4/1982, de 9 de junio) también reserva a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de ordenación del litoral, transporte marítimo intracomunitario, pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y alguicultura y cultivo industrial, y protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades.

[17] Sobre el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan garantizar la coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se ha pronunciado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional, estableciendo la necesidad de desarrollar estas fórmulas de cooperación, especialmente en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales; afirmando el Tribunal que, en aquellos casos en los que estas fórmulas resulten insuficientes, y a pesar de la existencia de una competencia exclusiva autonómica, el Estado no podrá verse privado de sus propias competencias exclusivas. STC 32/1983, de 28 de abril de 1983, ponente F. Tomás y Valiente, (RTC 1983\32); STC 77/1984, de 2 de julio de 1984, ponente A. Latorre Segura, (RTC 1984\77); STC 56/1986, de 13 de mayo de 1986, ponente A. Latorre Segura, (RTC 1986\56), fundamento jurídico 3º; STC 40/1988, de 10 de marzo de 1988, ponente L. Díez-Picazo y Ponce de León, (RTC 1988\40), fundamento jurídico 30º; STC 227/1988, de 29 de noviembre de 1988, ponente J. Leguina Villa, (RTC 1988\227); STC 36/1994, de 10 de febrero de 1994, ponente C. Viver Pi-Sunyer, (RTC 1994\36); STC 110/1998, de 21 de mayo de 1998, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, (RTC 1998\110), fundamento jurídico 2º; STC 149/1998, de 2 de julio de 1998, ponente P. García Manzano, (RTC 1998\149), fundamento jurídico 4º.

Al encontrarnos ante competencias de ejercicio conjunto, la colaboración no es una simple sugerencia, sino que se convierte en requisito de validez del título competencial. Por ello, son necesarios mecanismos más operativos, ya que los empleados tradicionalmente para la gestión de espacios terrestres o marítimo-terrestres resultan insuficientes. En relación a las peculiaridades que presenta el medio marino, el Consejo hace especial hincapié en la necesidad de nuevos mecanismos para la gestión de las especies altamente migratorias, así como de las áreas marinas protegidas alejadas de la costa (*offshore*)[18].

1.2.-DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIAS MARÍTIMAS

Las materias vinculadas al medio marino son numerosas, y las soluciones alcanzadas en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se han adaptado a las previsiones del texto constitucional, los Estatutos de Autonomía y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La exposición de las soluciones alcanzadas en distintos sectores marinos, pone de relieve una serie de notas características; en primer lugar, en el mar territorial el ejercicio de las competencias autonómicas se convierte en un régimen excepcional, vinculado a un reconocimiento en los Estatutos de Autonomía, o bien a la naturaleza de la propia competencia[19].

[18] ANSUATEGI, A., ESCAPA GARCÍA, M., y TERMANSEN, M., "Las áreas marinas protegidas como instrumento de política ambiental", *Cuadernos Económicos de ICE*, núm. 71, 2006, págs. 94-113.

ALONSO GARCÍA, E., "El conocimiento y la aplicación del Derecho Ambiental, un ejemplo práctico: las áreas protegidas marinas, en especial las áreas protegidas en mar abierto", en *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, PIÑAR MAÑAS, J., y UTRERA CARO, S., (coords.), Civitas, 2002, págs. 105-124.

ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, Editorial Comares, Granada, 2002.

SÁNCHEZ BLANCO, A., "Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (aguas, montes, minas)", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Tomo IV, Civitas, 1991, págs. 3567 y ss.

[19] STC 38/2002, de 14 febrero de 2002, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, (RTC 2002\38), fundamento jurídico 6º.

En segundo lugar, las dificultades para determinar los criterios competenciales aumentan en este sector, lo cual unido a la tardía preocupación que las administraciones públicas han mostrado sobre esta materia, convierten al medio marino en un objeto de continuas disputas, y sobre el que no existe una doctrina jurisprudencial asentada. Asimismo, la introducción de los criterios ambientales en el entorno marino es una preocupación novedosa, que aún necesita un amplio desarollo, y que comienza a implantarse en nuestro ordenamiento.

Por último, cabe destacar la perspectiva de desarrollo futuro de todas las actividades marítimas, principalmente el sector del transporte marítimo y de la explotación de recursos minerales; el enclave geográfico del Estado español resulta privilegiado para las rutas de transporte, y a la vez, presenta importantes desafíos por la necesidad de compatibilizar la soberanía española con los derechos de los Estados limítrofes. El medio marino es, sin duda, el área sobre la que se gestará buena parte de la influencia socioeconómica de nuestro Estado en los próximos años, como frontera natural de la Unión Europea y vía de comunicación con terceros Estados. El primer paso para alcanzar un estatus significativo como potencia marítima, es el establecimiento de un régimen interno de distribución de competencias eficaz, lo que presenta un desafío para la Administración General del Estado y para todas las Comunidades Autónomas con litoral.

Antes de profundizar en el análisis de los títulos competenciales que con carácter preferente se vinculan a la seguridad marítima, es necesario exponer el panorama actual en algunos de los sectores marítimos más relevantes. En el sector pesquero, el Tribunal Constitucional, sobre la base del esquema de competencias que traza el texto constitucional[20], ha distinguido dos títulos competenciales: pesca marítima y ordenación pesquera. El criterio de atribución de competencias empleado para la pesca marítima es el principio de territorialidad, por tanto, la pesca en aguas interiores es de competencia autonómica, mientras que la pesca en aguas exteriores corresponde a la Administración General del Estado. La distribución de competencias en el sector de la ordenación pesquera se ha elaborado sobre la distinción bases y desarrollo, correspondiendo al Estado la elaboración de la legislación básica, y a las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias normativas y ejecutivas en el marco de la regulación estatal. Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con litoral han incorporado estas competencias, y en desarrollo de las mismas se han elaborado normas autonómicas sobre pesca marítima[21].

[20] El art. 149.1, apartados 13ª y 19ª CE, reconocen la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. Por otro lado, el art. 148.1.11ª permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura.

La ordenación del litoral ha sido asumida como una competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y como ha señalado el Consejo de Estado, como consecuencia de la incidencia de este título competencial en los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, la Ley de Costas, regula las relaciones interadministrativas en este sector, exigiendo la consulta a la Administración General del Estado de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, antes de su aprobación inicial y definitiva[22].

Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, existe una doctrina consolidada que permite distinguir los títulos competenciales pesca marítima y ordenación del sector pesquero, destacan los siguientes pronunciamientos: STC 56/1989, de 16 de marzo de 1989, ponente F. Tomás y Valiente, (RTC 1989\56), fundamento jurídico 5º; STC 147/1991, de 4 de julio de 1991, ponente E. Díaz Eimil, (RTC 1991\147); STC 44/1992, de 2 de abril de 1992, ponente M. Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, (RTC 1992\44); STC 57/1992, de 9 de abril de 1992, ponente M. Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, (RTC 1992\57); STC 68/1992, de 30 de abril de 1992, ponente M. Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, (RTC 1992\68); STC 149/1992, de 19 de octubre de 1992, ponente F. García-Mon y González Regueral, (RTC 1992\149); STC 184/1996, de 14 de noviembre de 1996, ponente T. S. Vives Antón, (RTC 1996\184); STC 9/2001, de 18 enero de 2001, ponente G. Jiménez Sánchez, (RTC 2001\9), fundamento jurídico 5º; STC 38/2002, de 14 febrero 2002, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, (RTC 2002\38). Entre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, destaca la STC 147/1998, de 7 de julio de 1998, ponente P. García Manzano, (RTC 1998\147), fundamento jurídico 7º, que afirma: "Por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, mientras que la ordenación del sector pesquero hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa. De manera más detallada, la pesca marítima incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca), mientras que la ordenación del sector pesquero abarca todo lo relativo a la organización de tal sector económico, que, desde el punto de vista de los sujetos o empresarios intervinientes, comprende las medidas referentes a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares".

[21] GONZÁLEZ LAXE, F., "Gestión sostenible de los recursos pesqueros", *Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, 2002, págs. 21-58.

SÁNCHEZ LAMELAS, A., "Viejas cuestiones y nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional a propósito de la Ley de Pesca de Galicia", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Estudio núm. 8, 2001.

[22] El art. 117 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, dispone: "1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes; 2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración; 3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística".

Las Comunidades Autónomas son competentes en materia de puertos que no tengan la calificación de puertos de interés general, competencia de la Administración General del Estado. La referencia estatutaria a este ámbito, se ha completado en algunos Estatutos con la mención expresa a los puertos de refugio y los puertos deportivos, trasladando lo expuesto en el propio texto constitucional. Las competencias autonómicas se completan con la facultad atribuida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de nombrar a la presidencia de los puertos de interés general[23].

Una destacada síntesis sobre las valoraciones doctrinales de la Ley de Costas de 1988 en PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Prólogo de SÁNCHEZ BLANCO, A., Edit. Comares, Granada, 1998.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Comentario a la Ley de Costas. Doctrina y jurisprudencia (Con las modificaciones introducidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre)*, Dijusa, 2003, págs. 281 y ss.

SANZ LARRUGA, F., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente (Xunta de Galicia), 2003, págs. 145 y ss. De este mismo autor, "La Unión Europea y la Estrategia sobre Gestión Integrada y Sostenible del Litoral", *Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, 2002, págs. 189-219.

BLASCO ESTEVE, A., "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares", en BLANQUER CRIADO, D., *Ordenación y gestión del territorio turístico*, págs. 213-284. Como señala este autor, en relación a la especial problemática del turismo masivo vinculado a las zonas del litoral (pág. 283): "Nunca podrá haber una adecuada ordenación turística, sin que exista a la vez y de manera coordinada una razonable ordenación territorial y urbanística, ordenación que no puede dejar de ser supramunicipal en sus líneas primeras si se quiere introducir coherencia, homogeneización y coordinación en las porciones del territorio sin solución de continuidad que son en definitiva los términos municipales".

SOCÍAS CAMACHO, J., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.

[23] Arts. 148.1.6ª y 149.1.20ª CE.

Sobre los límites de la competencia estatal en materia de puertos de interés general, STC 46/2007, de 1 marzo de 2007, ponente P. Pérez Tremps, (RTC 2007\46).

MARTÍN OLIVER, A., "El marco estratégico del sistema portuario de titularidad estatal", *XVIII Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Diputación Provincial de Pontevedra, Pontevedra, 2000, págs. 71-98.

En relación al régimen financiero del sistema portuario español, RUIZ OJEDA, A., "La financiación de los puertos y del sistema portuario de titularidad estatal: Una aproximación al régimen de perecuación", *REDETI: Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en red*, año núm. 7, núm. 21, 2004, págs. 57-72. Sobre este mismo autor, también cabe destacar en el ámbito de la regulación de obra pública, *La concesión de obra pública*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

Uno de los últimos ejemplos del ejercicio de sus competencias en materia de puertos por parte de las Comunidades Autónomas ha sido la presentación por parte del Gobierno autonómico andaluz de un Proyecto de Ley sobre la regulación del régimen jurídico y económico de los puertos andaluces (el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, con referencia 7-07/PL-000013, ha sido publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 714, de 1 de septiembre de 2007, págs. 38463 y ss).

Los principios del Sistema Portuario de Andalucía que la norma andaluza incorpora, hacen hincapié en el respeto al medio ambiente y la sostenibilidad. El Título V, reúne las previsiones en materia de medio ambiente, que analizan algunas de las actividades vinculadas al desarrollo portuario que constituyen riesgos para el medio ambiente, litoral y marino.

Otra competencia asumida, en este caso en exclusiva, por las Comunidades Autónomas ha sido el turismo; cuya incidencia sobre el medio marino se pone de manifiesto a través de dos aspectos, de un lado las repercusiones del turismo sobre los entornos naturales, principalmente como consecuencia de la mayor presión poblacional y de servicios que se exige; y de otro lado, el propio turismo marino como un fin en sí mismo.

En relación con los vertidos desde tierra al mar[24], las Comunidades Autónomas desempeñan competencias de ejecución; asimismo, y tomando como referencia otros títulos competenciales, principalmente el relativo a la protección del medio ambiente, podrán desarrollar mayor actividad normativa. Por su parte, la investigación aplicada al medio marino ha sido asumida por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas. Teniendo como referencia la distribución de competencias del texto constitucional, la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha instaurado como el modelo de actuación más generalizado en este sector.

Sobre este Proyecto se ha pronunciado el Consejo Económico y Social de Andalucía, en su *Dictamen 7/2007 al Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía*, aprobado en Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 3 de mayo de 2007.

GARCÍA MANZANO, P., GONZÁLEZ-DELEITO, N., y ANTÓN VEGA, D., *Incidencia del Proyecto de Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía sobre las concesiones de puertos deportivos vigentes*, Dictamen emitido en interés de Asociación de Puertos Deportivos Marinas de Andalucía, Cuatrecasas, Madrid, 10 de julio de 2007.

[24] La desalación de agua marina como una técnica más de explotación de las aguas marinas, exige de la previa captación de las aguas, y supone un vertido al mar de la salmuera (restos de agua que son devueltos al mar con una alta concentración de sales). Por ello la regulación de esta actividad supone la aplicación de las competencias estatales y autonómicas en lo que respecta a la captación del agua marina, el vertido, y las consecuencias ambientales de este proceso. En este sentido, AGUDO GONZÁLEZ, J., "La desalación de aguas marinas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 211, julio-agosto de 2004, págs. 83-147.

JIMÉNEZ SHAW, C., *Régimen jurídico de la desalación del agua marina,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, págs. 155 y ss.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., "Sociedades estatales, obras públicas hidráulicas y desalación de aguas marinas: algunas acotaciones al talante privatizador de la última reforma de la Ley de Aguas", en COSCULLUELA MONTANER, L., (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 305-327.

TORRES, M., "La desalación de agua de mar y el vertido de la salmuera", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 35, 2004, págs. 27- 31.

La protección civil se define como "la acción permanente de los poderes públicos orientada al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y la actuación dirigida a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan"[25]. Cualquier accidente vinculado a la seguridad marítima no se encuentra necesariamente incluido en la definición de las actuaciones de protección civil; sin embargo, en aquellos supuestos de grave riesgo o catástrofe, como la marea negra ocasionada por el buque *Prestige*, la doctrina considera que el título de seguridad marítima debe ceder frente al título preferente de protección civil[26].

El texto constitucional no incorpora referencias expresas sobre la protección civil, y el Tribunal Constitucional se ha pronunciado reconociendo que esta materia se encuentra comprendida en la referencia a la seguridad pública, que introduce el artículo 149.1.29 CE. No obstante, los pronunciamientos a este respecto del Tribunal Constitucional han reconocido que esta materia, la protección civil, no es una competencia exclusiva del Estado, sino que de de la misma se derivan competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, limitadas éstas últimas por la existencia de un "alcance supraautonómico", de la situación de catástrofe o emergencia[27]. En los supuestos en que la competencia corresponde a la Administración General del Estado, el Gobierno se constituye como el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil, y el Ministro del Interior ostenta la superior autoridad en este ámbito.

---

[25] Art. 1, Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil.

[26] OCHOA MONZÓ, J., "La gestión de la seguridad extraordinaria por catástrofes marinas ligadas al tráfico de hidrocarburos en España", *II Jornadas Internacionales ed Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, A Coruña, 1-2 de diciembre de 2005, pág. 160: "La gestión, identificación y planificación de la respuesta pública ante catástrofes marítimas debe encontrar acomodo dentro del marco de la Protección Civil a nivel interno, sin perjuicio de las obligaciones internacionales. La inevitable entrada en juego de las competencias estatales en materia de salvamento marítimo o marina mercante alteran un tanto el esquema anterior, pero no lo deben desdibujar totalmente, pues en España las Comunidades autónomas tienen competencias en este caso, como se ha visto. Si bien, como ya dijo el Tribunal Constitucional "(no) puede ignorarse que, de un lado, el salvamento marítimo ha estado históricamente vinculado con la noción de marina mercante" (STC 40/1998, de 13 de febrero), en el fondo la respuesta ante todo tipo de emergencias debe tener un encaje natural en la Protección Civil, por lo que se pueden superar determinadas inercias legislativas".

Este autor también se ha pronunciado en este mismo sentido en "La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J., y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino,* Aranzadi, Elcano (Navarra), 2006, págs. 267-291.

SANZ LARRUGA, F., "La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pág.608.

[27] STC 123/1984, de 18 de diciembre de 1984, ponente L. Díez-Picazo y Ponce de León, (RTC 1984\123). Sobre este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, ARANA GARCÍA, E., "La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida", *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, Parte Estudios núm. 112/2001, octubre de 2001, págs. 533 y ss.

1.3.-LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPMM) ha sido la norma encargada de dar respuesta jurídica a la seguridad marítima. Al amparo de las competencias de la Administración General del Estado sobre Marina Mercante y Puertos, se elaboró esta disposición, en ciertos términos controvertida, pero que continúa siendo la base jurídica principal sobre la que se asienta la regulación de la seguridad marítima en nuestro ordenamiento interno[28].

GONZÁLEZ BOTIJA, F., "Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el artículo 149.1.29 de la CE: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001", *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, Parte Jurisprudencia núm. 114/2002, abril de 2002, págs. 275 y ss.

STC 133/1990, de 19 de julio de 1990, ponente L. López Guerra, (RTC 1990\133), fundamento jurídico 6º: "Esta competencia autonómica [en el ámbito de la protección civil] se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administración diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la policía de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico".

[28] FERNÁNDEZ-GUERRA FERNÁNDEZ, R., "Aspectos parciales de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992", *Revista General de Derecho*, núms. 592-593, Enero-Febrero 1994, pág. 463 y ss.

La seguridad marítima se configura en esta norma como una acepción más del término marina mercante[29], que se constituye como el concepto aglutinador de un buen número de actividades que habían quedado al margen del texto constitucional, y que han encontrado un título competencial habilitante en esta referencia. De esta forma, el artículo 6 LPMM considera marina mercante: a) La actividad de transporte marítimo, exceptuando el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad Autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales; b) La ordenación y el control de la flota civil española; c) La seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar; d) La seguridad marítima, incluyendo la habilitación para el ejercicio del servicio de practicaje y la determinación de los servicios necesarios de remolque portuario, así como la disponibilidad de ambos en caso de emergencia; e) El salvamento marítimo; f) La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino; g) La inspección técnica y operativa de buques, tripulaciones y mercancías; h) La ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas; i) El control de situación, abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras Autoridades; j) La garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar; k) Cualquier otro servicio marítimo atribuido por Ley a la Administración Marítima[30].

[29] Sobre los antecedente históricos de la regulación española cabe destacar el Informe sobre el Fomento de la Marina Mercante, elaborado por Gaspar Melchor de Jovellanos en 1784. Sobre la labor de Jovellanos en el ámbito de la Marina Mercante, PRADOS ARRARTE, J., *Jovellanos, economista*, Cuadernos Taurus, 1967, págs. 126-127; ANES, G., *Economía e Ilustración en la España del Siglo XVIII*, Ariel, Barcelona, 1969, págs. 97 y ss.

[30] En virtud de lo dispuesto en el art. 6.2, no se pueden considerar comprendidas en el término marina mercante la ordenación de la flota pesquera, en los ámbitos propios de la pesca, la ordenación del sector pesquero, ni la actividad inspectora en estos mismos ámbitos; estas áreas gozan de sus propios títulos competenciales específicos, a los que hemos hecho referencia con anterioridad.

LÓPEZ PULIDO, R., y GIL GALVÁN, R., "Análisis jurisprudencial del concepto jurídico de salvamento marítimo", *Ingeniería naval*, núm. 816, 2004 , págs. 123-137.

MORRAL SOLDEVILA, R., "Salvamento marítimo y medio ambiente: comentario en torno al caso The Nagasaki Spirit", *Anuario de Derecho Marítimo*, núm. 15, 1998, págs. 501-512.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de este precepto, a propósito de los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Xunta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias, en relación con la LPMM. Uno de los preceptos recurridos fue el artículo 6, sobre el que el Tribunal se pronunció afirmando su constitucionalidad, y elaborando una definición sobre el concepto marina mercante, entendiendo que el mismo integraba "aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas o mercancías; incluyendo asimismo las prescripciones necesarias para que la navegación marítima se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como para las mercancías transportadas. Lo que se traduce en ciertas condiciones técnicas que debe reunir el buque y en una ordenación del tráfico marítimo, tanto con carácter general como en determinados espacios (por ejemplo, el establecimiento de rutas obligadas y esquemas de separación de tráfico), para prevenir abordajes u otros accidentes"[31].

[31] STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998, ponente P. Cruz Villalón, (RTC 1998\40). En el fundamento jurídico 44º, que incluye esta definición, también se pronunció el TC sobre la imprecisión del texto constitucional a este respecto, afirmando: "La Constitución no dice qué sea la marina mercante por lo que, en principio, cabría entender que el constituyente no ha hecho sino asumir el concepto vigente en el momento de elaborarse la Constitución. Ahora bien, este criterio hermenéutico ayuda poco en la tarea de delimitar un concepto de marina mercante constitucionalmente correcto. En primer lugar, porque es evidente que el concreto concepto de marina mercante que adquirió sus perfiles en el seno de un Estado unitario resulta difícilmente trasladable a nuestro actual Estado autonómico, máxime si se tiene en cuenta que el art. 149.1.20ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre esta materia. Pero es que, además, se trata de un concepto cuyos contornos tampoco aparecen definidos nítidamente antes de la Constitución".

PULIDO QUECEDO, M., "Sobre la suspensión en recurso de amparo, sentencia sobre puertos y otras cuestiones", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Tribuna núm. 3, 1998.

El Tribunal Constitucional, además de esta definición genérica del concepto marina mercante, también entró a analizar cada uno de los apartados que comprenden el artículo 6, por lo que tuvo la oportunidad de aclarar todas las acepciones. El transporte marítimo comprendido en el ámbito de aplicación de la LPMM, y por tanto, regulado bajo el título competencial de marina mercante, constituye el núcleo de este concepto. El TC considera que, al no aparecer referencia alguna al transporte marítimo en el texto constitucional, a diferencia de lo que sucede con el transporte por carretera o el transporte aéreo, que disponen de títulos específicos; debe considerarse incluido en el término marina mercante, sin necesidad de acudir a la cláusula residual del artículo 149.3 CE[32]. Asimismo, y en aplicación del principio de territorialidad, el Tribunal interpreta conforme al texto constitucional, la limitación competencial de las Comunidades Autónomas al transporte marítimo que se realice entre puntos de la Comunidad[33].

La Generalidad de Cataluña también impugnó la inclusión de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, al amparo del título competencial de marina mercante. La parte recurrente estimaba que el título preferente para esta materia debía ser la seguridad pública (art. 149.1.29ª CE). El Tribunal disiente de esta argumentación, y estima que "al menos determinados aspectos de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar son incardinables preferentemente en la marina mercante", y a continuación cita una serie de aspectos que afectan a la seguridad en el mar y que encuentran más relación con la marina mercante que con la seguridad pública; concretamente hace referencia a la determinación de las condiciones técnicas y de seguridad que deban reunir los buques, el establecimiento de normas de navegación, la concreción del número de miembros de la dotación de los buques y sus condiciones de capacitación profesional. Asimismo, el TC fundamenta sus conclusiones en la necesidad de elaborar, para la seguridad de la navegación, un conjunto de garantías uniformes para todo el territorio nacional, derivadas de las normas internacionales sobre esta materia.

---

[32] Sobre la supletoriedad del ordenamiento jurídico estatal, DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y GARCÍA MEXÍA, P., (dirs), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, págs. 459-465; PAREJO ALFONSO, L., *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; SOUVIRÓN MORENILLA, J., *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado, I: El Estado de las Autonomías: entre la Historia y su propia dialéctica*, Editorial Comares, Granada, 2000.

[33] Sobre la consideración del principio de territorialidad como "algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales", STC 13/1988, de 4 de febrero de 1988, ponente A. Truyol Serra, (RTC 1988\13), fundamento jurídico 2º, STC 48/1988, de 22 de marzo de 1988, ponente G. Begué Cantón, (RTC 1988\48), fundamento jurídico 44º y STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, ponente A. Latorre Segura, (RTC 1988\49), fundamento jurídico 30º; en lo que respecta a la aplicación de este principio como criterio esencial del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de transporte por carretera STC 37/1981, 16 de noviembre de 1981, ponente F. Rubio Llorente, (RTC 1981\37), fundamento jurídico 1º, STC 179/1985, de 19 de diciembre de 1985, ponente F. Rubio Llorente, (RTC 1985\179), fundamento jurídico 2º, STC 86/1988, de 3 de mayo de 1988, ponente M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, (RTC 1988\86), fundamento jurídico 3º, STC 180/1992, de 16 de noviembre de 1992, ponente L. López Guerra, (RTC 1992\180), fundamento jurídico 3º y STC 203/1992, de 26 de noviembre de 1992, ponente C. Viver Pi-Sunyer, (RTC 1992\203), fundamento jurídico 2º.

La inclusión de la seguridad marítima en el concepto de marina mercante, también fue impugnada por parte de las Comunidades Autónomas, principalmente por la atribución de competencias que suponía para el Capitán Marítimo. El Tribunal apenas se detiene en la constitucionalidad de la referencia a la seguridad marítima como elemento de la marina mercante, remitiéndose a las argumentaciones expuestas para la seguridad de la navegación, ya que considera ambos términos (seguridad marítima y seguridad de la navegación), no fácilmente distinguibles. En lo que respecta a las competencias de las Capitanías Marítimas[34], se pronuncia el Tribunal sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre los servicios de remolque y practicaje. La conclusión a que llega sobre este punto tiene como referencia la distinción entre la gestión de los concretos servicios de remolque y practicaje, que corresponden a la Autoridad Portuaria (dependiente del Estado o de la Comunidad Autónoma), y las condiciones que habilitan para el ejercicio de la actividad de practicaje, la concreción de los servicios necesarios de remolque que deba haber en los puertos, y otras actividades similares, que se enmarcan en la competencia estatal sobre marina mercante.

[34] El art. 88 LPMM dispone: "1. En cada uno de los puertos en que se desarrolle un determinado nivel de actividades de navegación o lo requieran las condiciones de tráfico o seguridad existirá una Capitanía Marítima. Reglamentariamente, se establecerán los requisitos mínimos que respondan a los criterios enunciados, así como el procedimiento para la creación de estos órganos periféricos. En los puertos de competencia de las Comunidades Autónomas la Administración Portuaria y la Capitanía Marítima coordinarán sus actuaciones para el cumplimiento de sus fines respectivos.

2. En los puertos en que no existan Consejos de Navegación y Puerto podrán existir Consejos de Navegación presididos por el Capitán Marítimo, como órganos de asistencia, información y colaboración en asuntos marítimos, cuya composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

3. El Capitán Marítimo ejercerá, entre otras, las siguientes funciones: a) La autorización o prohibición de entrada y salida de buques en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, así como el despacho de buques, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras autoridades; b) La determinación por razones de seguridad marítima de las zonas de fondeo y de maniobra en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, correspondiendo a la Administración Portuaria competente la autorización de fondeo y asignación de puestos en la zona de servicio de los puertos; c) La intervención en los procedimientos de determinación de las condiciones de los canales de entrada y salida de los puertos, mediante informe vinculante en lo que afecte a la seguridad marítima; d) La fijación por razones de seguridad marítima de los criterios que determinen las maniobras, incluido el atraque, a realizar por buques que porten mercancías peligrosas o presenten condiciones excepcionales; e) La disponibilidad por razones de seguridad marítima de los servicios de practicaje y remolque en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción; f) La supervisión de la inspección técnica de los buques civiles españoles, de los que se hallen en construcción en España, de los extranjeros en casos autorizados por los acuerdos internacionales y de las mercancías a bordo de los mismos, especialmente de las clasificadas internacionalmente como peligrosas, así como de los medios de estiba y desestiba en los aspectos relacionados con la seguridad marítima; g) Y, en general, todas aquellas funciones relativas a la navegación, seguridad marítima, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción".

Las Comunidades Autónomas recurrentes también cuestionaron la constitucionalidad de las del Capitán Marítimo para la determinación de las zonas de fondeo y de maniobra, así como de las condiciones de los canales de entrada y salida de los puertos. Sin embargo, el TC confirmó que la propia Ley había previsto esta concurrencia de competencias entre las Autoridades Portuarias y las Capitanías Marítimas, estableciendo procedimientos adecuados, que impedían la exclusión de la Autoridad Portuaria.

En lo que respecta a la fijación de los criterios que determinen las maniobras de buques que transporten mercancías peligrosas o presenten condiciones excepcionales, la actuación de la Capitanía Marítima, que se limita al establecimiento de criterios generales, se llevará a cabo fuera de las aguas de la zona de servicio portuaria, o bien, dentro de sus límites, cuando se produzcan específicos riesgos; como exponente de la competencia del Estado para garantizar la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar. En términos similares concluye la argumentación del Tribunal sobre la atribución de competencias a la Capitanía Marítima sobre "la disponibilidad por razones de seguridad marítima de los servicios de practicaje y remolque en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción", justificada por razones de emergencia.

Las Comunidades Autónomas de Galicia y Cataluña impugnaron la mención del salvamento marítimo entre las acepciones del término marina mercante, por entender que vulneraba las previsiones estatutarias sobre las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre la ejecución de la legislación estatal en materia de salvamento marítimo en las aguas de su litoral[35]. En el fundamento jurídico 51, el TC afirma que "el hecho de que a los efectos de la Ley se califique al salvamento marítimo como marina mercante no supone, por sí solo y sin más, la exclusión de las competencias autonómicas sobre la materia (…) Es perfectamente posible, por tanto, un entendimiento del art. 6.1, e) LPMM conforme con el orden constitucional de competencias, en el sentido de que la inclusión de la materia de salvamento marítimo entre las facultades del Estado sobre marina mercante no implica la asunción por parte de éste de las competencias ejecutivas que, en la primera de dichas materias, han asumido los señalados Estatutos de Autonomía".

[35] Estatuto de Autonomía del País Vasco, LO 3/1979, de 18 diciembre, art. 12.10; Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, LO 5/1982, de 1 julio, art. 51.6; Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, LO 4/1982, de 9 junio, art. 12.11; Estatuto de Autonomía de Cantabria, LO 8/1981, de 30 diciembre, art. 26.12; Estatuto de Autonomía de Asturias, LO 7/1981, de 30 diciembre, art. 12.11; Estatuto de Autonomía de Andalucía, LO 2/2007, de 19 marzo, art. 66.2; Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, LO 2/1983, de 25 de febrero, art. 12.11 (según LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares); Estatuto de Autonomía de Galicia, LO 1/1981, de 6 de abril, art. 29.3; Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 6/2006, de 19 de julio, art. 132.3; Estatuto de Autonomía de Canarias, LO 10/1982, de 10 de agosto, art. 33.9.

La distribución de competencias que existe en esta materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas, y al Estado las potestades legislativas plenas, justificando éstas últimas, las facultades de coordinación del Estado[36]. La propia naturaleza de los incidentes marítimos, la necesidad de una actuación inmediata de todos los recursos disponibles, y la afectación del interés nacional y supracomunitario, justifica, según la línea argumental del Tribunal, la intervención estatal en el establecimiento de una dirección unitaria, con el fin de garantizar una coordinación y actuación conjunta de las Administraciones y servicios implicados[37].

En referencia a la prevención de la contaminación, recuerda el Tribunal que las competencias autonómicas quedan circunscritas a los vertidos al mar que tengan su origen en tierra; mientras que los vertidos realizados desde el propio mar son competencia del Estado y, por tanto, pueden ser calificados como marina mercante[38].

[36] La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado con anterioridad en este sentido, STC 18/1982, de 4 de mayo, ponente A. Escudero del Corral, (RTC 1982\18), fundamento jurídico 3º; STC 104/1988, de 8 de junio de 1988, ponente M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, (RTC 1988\104), fundamento jurídico 2º.

[37] El artículo 87.1 de la Ley 27/1992, establece que "el servicio público de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino, se prestará por la Administración del Estado, así como por las restantes Administraciones Públicas competentes, de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes".

El vigente Plan Nacional de Salvamento Marítimo 2006-2009, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2006, contiene un programa de coordinación destinado a mejorar las actuaciones conjuntas y a hacer más eficaces las intervenciones en este campo (sobre el contenido y funciones de este Plan ver epígrafes posteriores).

Sobre la distribución de competencias en materia de salvamento marítimo, entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 15 de noviembre de 2002, ponente A. Puente Prieto, (RJ 2002\10959).

LOBETO LOBO, R., "El Salvamento Marítimo. La lucha contra la contaminación", *XXI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, 2004, págs. 223-247.

[38] Sobre este particular, STC 149/1991, de 4 de julio de 1991, ponente F. Rubio Llorente, (RTC 1991\149), fundamento jurídico 7º, A), h).

La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones situadas en el agua y la protección del medio ambiente marino, constituye otro de los elementos integradores del término marina mercante, que también fue objeto de impugnación por parte de algunas Comunidades Autónomas. A propósito del medio ambiente marino, el Tribunal pone de manifiesto que el Estado, además de reservarse la competencia sobre la legislación básica, tiene atribuida la titularidad sobre las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, lo que le otorga facultades encaminadas a la protección de estos bienes demaniales[39]; asimismo, el ya mencionado interés supracomunitario que se puede ver afectado ante la magnitud de las catástrofes marítimas, y la vinculación natural entre determinadas actividades relacionadas con la limpieza de buques y descarga de lastre y la marina mercante, determinan la constitucionalidad de este precepto.

Posteriormente, añade el Tribunal "que el Estado, a efectos de la distribución interna del ejercicio de las facultades que le corresponden sobre el medio ambiente marino las califique como marina mercante no supone, por sí mismo, invasión de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, aunque tampoco autoriza al Estado, según ya hemos dicho, a realizar una alteración artificial del orden constitucional de las mismas".

La inclusión del medio ambiente marino en el título competencial de marina mercante nos parece errónea, ya que existen títulos competenciales propios (artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE) para el ámbito del medio ambiente, y no existe razón alguna para que la referencia al entorno marino quede excluida de estos títulos específicos[40]. La interpretación del Tribunal es forzada, y no contribuye a que la protección del medio marino adquiera la necesaria equiparación con las actuaciones ambientales que ya han sido adoptadas en otros sectores.

[39] Arts.149.1.23, 132.2 CE

[40] MEILÁN GIL, J., (dir), *Problemas Jurídico-Administrativos Planteados por el Prestige*, Aranzadi, 2005, págs. 42 y 43. En esta obra se pone de relieve el carácter excesivo de la interpretación del Tribunal Constitucional que conduce la materia "protección del medio marino" a un título como marina mercante. Asimismo, los autores de esta obra también han criticado la referencia al art. 132.2 CE, y el resto de las argumentaciones esgrimidas por el Tribunal.

VALENCIA MARÍN, G., "¿De quién es el mar? La distribución de competencias en el estado y las comunidades autónomas en materia de protección del medio marino", en SOSA WAGNER, F., (coord), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo,* Edit. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000, págs. 3589 a 3616.

Consideramos que el título competencial adecuado sería la seguridad marítima, entendida en un sentido amplio, en el concepto que defendemos en nuestro trabajo. Con una interpretación amplia de este término, encontrarían cabida tanto las referencias a la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, y la protección del medio marino. La concepción de la marina mercante como título competencial único en el que se asienta la regulación de todas las vertientes del medio marino resulta deficiente, y desconoce todas las realidades de este entorno. El texto constitucional, al igual que sucedió en los Tratados comunitarios, no fue capaz de matizar con detalle las referencias al medio marino; los Estatutos de Autonomía tampoco se han prodigado en la atención a esta realidad, y el Tribunal Constitucional se ha visto condicionado a elaborar una argumentación justificativa para la LPMM, y la distribución competencial que desarrolla y concreta esta disposición.

1.4.-LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO TÍTULO ATRIBUTIVO DE COMPETENCIAS SOBRE EL ENTORNO MARINO

Las deficiencias del título marina mercante para englobar las referencias ambientales de la seguridad marítima, determinan la necesidad de acudir a la regulación constitucional sobre medio ambiente. La primera referencia a la materia de medio ambiente se encuentra en el artículo 45 CE, que reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, a la vez que impone el deber de conservación, y establece a los poderes públicos como garantes últimos de la utilización racional de los recursos naturales[41].

[41] La STC 102/1995, de 26 junio, ponente R. de Mendizábal Allende, (RTC 1995\102), fundamento jurídico 4º define el medio ambiente como "el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente («environment», «environnement» «Umwelt») es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí".

BLASCO ESTEVE, A., "Medio ambiente y responsabilidad administrativa", *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid, 1995.

Las referencias constitucionales se completan con la aportación de otros dos elementos claves para entender el bloque ambiental en nuestro texto constitucional, desarrollo sostenible y calidad de vida. La necesidad de integrar el desarrollo sostenible como medio para compaginar el medio ambiente y el desarrollo económico, se manifiesta ya en el Preámbulo de la Constitución, cuando se afirma la necesidad de "promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida", y también ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional[42].

La calidad de vida desde el punto de vista ambiental se vincula a la necesidad de garantizar el uso adecuado de los recursos naturales, como medio para prevenir la degradación del medio ambiente y, por tanto, los perjuicios derivados de la misma[43]. En el entorno marino los conceptos desarrollo sostenible y calidad de vida deben ser integrados en la realidad compleja de este medio, y obligan a elaboración de políticas socioeconómicas que primen el uso adecuado de los recursos naturales, de forma que no se comprometan los intereses ambientales, sociales y económicos. Por tanto, el principio de la utilización racional de los recursos naturales, enunciado en el apartado 2º del artículo 45, se convierte en el elemento básico para la consecución del derecho a un medio ambiente adecuado, y a la calidad de vida; valores a su vez dependientes y estrechamente relacionados, ya que la consecución de la calidad de vida, exige la previa consecución de un elevado nivel de protección ambiental. Esta dependencia es aún más relevante, ya que la propia existencia de vida exige una calidad ambiental mínima para su desarrollo, por tanto, son elementos inseparables.

LÓPEZ RAMÓN, F., "El medio ambiente en la Constitución Española", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año núm. 39, núm. 222, 2005, págs. 183-198.

JORDANO FRAGA, J., "El derecho ambiental del siglo XXI", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Parte Artículos núm. 1/2002, Año 1, págs. 95-113, 2002.

[42] En este sentido, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios sobre la Constitución*, La Ley, Madrid, 2002, pág. 199. Este autor considera que "la Constitución establece una fórmula de síntesis en la que sin renunciar al crecimiento y desarrollo, encomienda a los poderes públicos la tarea rectificar la primacía de los factores puramente económicos y cuantitativos sobre los cualitativos, en lo referente a la concepción de una adecuada calidad de vida. Lo que verdaderamente tiene importancia es el incremento del bienestar, individual y colectivo, a partir del enriquecimiento o regeneración del medio ambiente (entorno físico)".

Otra obra destacada en esta materia de este autor, "El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 16, 1996, págs. 35-50.

DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I, Civitas, 1992, págs. 113-114.

[43] MARTÍN MATEO, R., "La calidad de vida como valor jurídico", *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988, págs. 51-70. De este mismo autor, *Tratado de derecho ambiental*, vol. I, 1ª ed., Trivium, Madrid, 1991, págs. 97 y ss.

PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, vol. II, 5ª ed., Barcelona, 1998, págs. 205 y ss.

SOCÍAS CAMACHO, J., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, págs. 21 y ss.

El artículo 149.1.23ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección"; mientras que el artículo 148.1.9ª faculta a las Comunidades Autónomas para la asunción de competencias sobre la "gestión en materia de protección del medio ambiente"[44]. De esta forma, se atribuye al Estado la competencia para la elaboración de la legislación básica, es decir, la elaboración de un marco mínimo y común de

El Tribunal Constitucional, en su sentencia núm. 227/1988, de 29 noviembre de 1988, ponente J. Leguina Villa, (RTC 1988\227), se pronunció en los siguientes términos, en su fundamento jurídico 13º: "En el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado".

[44] El Tribunal Constitucional, en su STC 64/1982, de 4 noviembre de 1982, ponente A. Latorre Segura, (RTC 1982\64), fundamento jurídico 4º, afirma en relación de los preceptos que instauran la distribución de competencias en materia de medio ambiente: "Se establece en esos preceptos, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional, que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva» a que se refiere el artículo 45.2 (…) Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución, sino de «desarrollo legislativo» de la legislación básica, y la de imponer «medidas adicionales de protección»; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones".

BLASCO ESTEVE, A., "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, págs. 111-137.

actuación, que tiene que ser respetado por las Comunidades Autónomas, pero también puede ser mejorado por la regulación autonómica[45].

[45] STC núm. 102/1995, de 26 junio, ponente R. Mendizábal Allende, (RTC 1995\102), fundamento jurídico 9º: "Lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional (…) consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (…) El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia". En este mismo sentido, y entre otros pronunciamientos, podemos citar: STC 33/2005, de 17 febrero de 2005, ponente E. Pérez Vera, (RTC 2005\33); STC 101/2005, de 20 abril de 2005, ponente R. Rodríguez Arribas, (RTC 2005\101).

GONZÁLEZ CUETO, T., "Alcance de lo básico en la organización administrativa: breve comentario a la STC 50/1999, de 6 abril", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. II Parte Estudio, 1999, págs. 1721-1734.

LOPERENA ROTA, D., y ECEIZABARRENA SÁENZ, J., "Reciente Jurisprudencia constitucional sobre Medio Ambiente", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. IV Parte Estudio, 1998, págs. 19-44.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios de Derecho Autonómico*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1997, pág. 172, este autor señala que: "Las técnicas de reparto constitucional diseñadas en la Constitución de 1978 han supuesto, lógicamente, una pérdida muy importante de competencias de ejecución por parte del Estado, en la medida en que el propio aparato de las Administraciones autonómicas realiza su función en el territorio (…) Por tanto, debe producirse una reducción de la presencia de la Administración periférica del Estado como consecuencia del progresivo aumento de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas".

El carácter horizontal de la materia de medio ambiente dificulta el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En los últimos años se ha producido un avance determinante para la evolución y la implantación de los criterios ambientales en todos los campos, lo que ha obligado a considerar el factor ambiental en todas las políticas públicas[46]. En lo que respecta al medio marino, este carácter transversal se traduce en la necesidad de reinterpretar la distribución de competencias, incorporando las referencias ambientales[47]. Desde el punto de vista de la distribución interna de competencias estatales, la referencia al título competencial marina mercante, se complementa con la competencia estatal sobre la elaboración de legislación básica en materia de protección del medio ambiente. Las principales dificultades surgen en relación a la incidencia de esta regulación básica estatal en otras competencias autonómicas sectoriales[48].

El Consejo de Estado ha elaborado un informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas, en el que ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre algunos de los interrogantes competenciales que plantea el medio marino. El análisis de este órgano consultivo se ha centrado en la denominada conservación *in situ* de la biodiversidad marina, que comprende "la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas" [49]. El desarrollo de esta labor se realiza mediante diversas técnicas, de las cuales la creación de áreas marinas protegidas es uno de sus principales exponentes, ya que conlleva la delimitación y zonificación de un entorno marino sobre el que posteriormente se realizan labores de control y supervisión, por lo que resume la esencia de este modelo de conservación.

---

[46] STC 102/1995, ponente, R. de Mendizábal Allende, (RTC 1995\102), fundamento jurídico 6º; en su fundamento jurídico 8º esta sentencia declara que "en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo "menor que en otros ámbitos", no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido"; STC 13/1998, de 22 de enero, ponente A. Truyol Serra, (RTC 1998\13), fundamento jurídico 7º.

[47] El Consejo de Estado, en su Informe de julio de 2006, "Sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas", pág. 246, afirma: "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha evolucionado a medida que surgían nuevos y particulares supuestos de hecho. Puede decirse, pues, que no existe una doctrina consolidada, homogénea y clara en relación con el ejercicio de competencias ambientales en el mar".

[48] STC 101/2005, de 20 de abril de 2005, ponente R. Rodríguez Arribas, (RTC 2005\101), fundamento jurídico 5º.

[49] El Consejo de Estado ha tomado como referencia la definición de conservación *in situ* de la biodiversidad marina recogida en el art. 2 del Convenio sobre Diversidad Biológica de 5 de junio de 1992, ratificado por España mediante Instrumento de 16 de noviembre de 1993, publicado en el BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994, y del que España es parte también como Estado soberano y como Estado miembro de la Unión Europea al tratarse igualmente de un acuerdo mixto.

La conservación *in situ* del medio marino se ocupa de gestionar todo el territorio marino; entre las políticas públicas empleadas para alcanzar este fin, distingue el Consejo de Estado dos modelos: las políticas de gestión directa del medio marino, encaminadas a la protección directa de la biodiversidad, y las políticas ambientales, cuyo objetivo principal es la conservación del medio marino, y contribuyen indirectamente a la conservación *in situ*. Los poderes públicos tienen la obligación de elaborar políticas efectivas de conservación *in situ* y de utilización sostenible a todos los niveles, ya que nos encontramos ante una función pública.

Esta obligación de los poderes públicos deriva del propio texto del artículo 45 CE, de las normas de derecho internacional y derecho comunitario vigentes y de aplicación para nuestro Estado; además del elemento jurídico, son razones ecológicas las que justifican la elaboración de políticas públicas de conservación, el descubrimiento de la alta diversidad biológica de los ecosistemas marinos y de las amenazas existentes sobre los mismos completan las referencias puramente legales, y exigen la adopción de medidas públicas para paliar la degradación del medio marino. Como consecuencia de lo expuesto, el Consejo de Estado considera ineludible, la obligación de elaborar y gestionar una política de conservación *in situ* de la biodiversidad marina autónoma de la de pesca.

El título competencial que debe emplearse es el de legislación básica de medio ambiente, recogido en el artículo 149.1.23ª CE, ya que la política de conservación *in situ* de la biodiversidad del medio marino se desarrolla a través de actos de carácter normativo y de ejecución; la referencia constitucional se completa con el artículo 148.1.9ª CE, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias para la gestión en materia de protección del medio ambiente. Por tanto, sólo en el caso de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas del litoral no hubieran asumido competencias en materia de legislación y ejecución ambiental, o sobre los ámbitos más específicos de conservación de la naturaleza o espacios naturales protegidos, el Estado, en base a la cláusula residual del artículo 149.3 CE, sería competente para promulgar la legislar por completo y ejecutar dicha legislación.

Las últimas reformas estatutarias que se han producido en algunas Comunidades Autónomas, ofrecen nuevos caracteres al panorama competencial del medio marino. Las novedades introducidas se han centrado en la incorporación de referencias específicas a al entorno marino y a las actividades que se desarrollan en el mismo, con especial atención a las políticas de conservación de los recursos ambientales marinos. Con el límite de las competencias estatales sobre el mar territorial, las Comunidades Autónomas se han acercado a la protección del entorno marino, y han comenzado a plasmar en sus Estatutos las inquietudes que ya habían sido trasladadas al Tribunal Constitucional, fundamentalmente, la necesidad de participación autonómica en la protección del medio marino.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, atribuye la competencia exclusiva a la Generalitat sobre pesca marítima y recreativa en aguas interiores, así como la regulación y la gestión de los recursos pesqueros y la delimitación de espacios protegidos. Mientras que se establece la competencia compartida en materia de medio ambiente, y para el establecimiento de normas adicionales de protección, en el ámbito de la regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos[50].

En materia de espacios naturales, la Comunidad Autónoma ostenta la competencia exclusiva para el establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos[51]. La Generalitat también tiene atribuidas competencias exclusivas sobre ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público[52].

[50] Arts. 119.2 y 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El art. 111 especifica que en el ámbito de un competencia compartida "corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas".

[51] Art. 149.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por su parte, el art. 144.2 dispone: "Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña".

[52] 149.3. "Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general; d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general."

Sobre transporte marítimo, la competencia autonómica es exclusiva para el transporte que transcurra íntegramente por Cataluña que, respetando las competencias del Estado en marina mercante y puertos, incluyendo: a) La regulación, la planificación y la gestión del transporte marítimo y fluvial de pasajeros. b) La intervención administrativa por la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades que tengan relación con el transporte marítimo y fluvial. c) Los requisitos para el ejercicio de la actividad.[53]

En las reformas introducidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía también se han introducido nuevas referencias al medio marino, en términos similares al Estatuto de Cataluña. El artículo 56 del texto del Parlamento de Andalucía remitido al Congreso, relativo al Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad, establecía que "corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, en materia de: e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten al mar territorial, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, incluyendo los Parques Nacionales, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental."[54]. Sin embargo, y siguiendo la estela trazada por el Estatuto de Cataluña, la versión definitiva de este precepto, suprimió cualquier referencia al mar territorial, que fue sustituida por la mención a las aguas marítimas que se encuentren bajo jurisdicción de la Comunidad Autónoma.

[53] El art. 169.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña regula la competencia sobre transporte marítimo, y puede ser interpretado que el mar adyacente a la Comunidad Autónoma es territorio de la Comunidad. No obstante, y como ha apreciado el Consejo de Estado la redacción presentada a las Cortes por el Parlamento de Cataluña que "corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurra íntegramente por las aguas continentales o el mar territorial de Cataluña". En la redacción definitiva del texto, se suprimió esta referencia al mar territorial, por lo cual se mantienen los términos tradicionales de competencia autonómica en esta materia, y las referencias al territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña de los arts. 2 y 9 del Estatuto ("el territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en el momento de promulgarse el presente Estatuto" y que en el nuevo Estatuto define como "el territorio de Cataluña es el que corresponde a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto"), Informe del Consejo de Estado, de julio de 2006, "Sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas", págs. 311 y 312.

[54] AGUDO ZAMORA; M., LARA VILA, J. y GARCÍA BLESA, J., *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria*, Centro de Estudios Andaluces, 2006.

Finalmente, la nueva numeración del texto definitivo del Estatuto de Autonomía de Andalucía, reguló las materias de medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad, en el artículo 57, cuyo apartado e) quedó redactado en los siguientes términos: "corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, en materia de delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos[55], y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, atribuye a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia exclusiva sobre pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, y acuicultura[56]. En lo que respecta al medio ambiente, también ostenta la competencia exclusiva sobre protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado, así como sobre las normas adicionales de protección del medio ambiente[57].

La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares también incluía un apartado específico en el precepto dedicado a las competencias exclusivas de la Comunidad, que hacía referencia a la pesca marítima en el mar territorial. Sin embargo, esta referencia también fue suprimida, sustituyéndola por la referencia más genérica de la pesca marítima "en las aguas de las Islas Baleares"[58].

[55] La referencia a los corredores biológicos, también reproducida en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de las Islas Baleares, tiene origen en las medidas adoptadas desde las instituciones comunitarias para frenar la pérdida de biodiversidad. En concreto, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, Sr. R. Luis Valcárcel, defendió ante el pleno del Comité de las Regiones a finales de 2006, cinco enmiendas al proyecto de dictamen para detener la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea para el 2010; entre las enmiendas se encuentra la creación de corredores ecológicos, incluyendo el medio marino, para mejorar la Red Natura 2000, porque, según dijo, "esta Red no debe constituirse como espacios aislados, sino que es necesario considerar otras zonas naturales, así como los habitas de las diferentes especies que quedan fuera de ella y que son necesarios para evitar la pérdida de biodiversidad en la UE, asegurando la conexión entre ellos".

SANROMÁN, S., "Objetivo: frenar la pérdida de biodiversidad. Cuenta atrás 2010", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 67, Junio, 2007, pág. 20.

[56] CHAPELA PÉREZ, R., *Régimen Jurídico de la Acuicultura Marina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

[57] Art. 30 del Estatuto de Autonomía de Baleares, apartados 22 y 46.

[58] En la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la referencia a la pesca marítima se regulaba en el art. 28.51; sin embargo, el texto definitivo de la reforma estatutaria hace referencia a esta materia art. 30.50.

La única referencia que realiza este Estatuto al mar territorial, se encuentra en el precepto dedicado a las competencias ejecutivas de la Comunidad, en el que se establece que la Comunidad Autónoma ejercerá esta competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres. El mar territorial, las aguas interiores y el ámbito terrestre, constituyen, a efectos de este precepto, el dominio público marítimo-terrestre[59].

2.-LA ADMINISTRACIÓN MARÍTIMA ESPAÑOLA

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante atribuye al Ministerio de Fomento las competencias en materia de ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil. La Administración central se estructura en torno a la Dirección General de la Marina Mercante, dependiente de la Secretaría General de Transportes, ubicadas ambas en el organigrama del Ministerio de Fomento. La Dirección General de la Marina Mercante es el órgano competente para la ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil española; también ostenta competencias sobre la ordenación y ejecución de las inspecciones y controles técnicos, y las concesiones y autorizaciones de servicios de navegación marítima y funciones relacionadas con el régimen tarifario[60].

[59] Art. 32.17 de la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

[60] El art. 9.1 del RD 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, enumera las funciones de la Dirección General de la Marina Mercante. El apartado segundo del citado precepto establece la estructura de esta Dirección General, que se organiza en: la Subdirección General de Seguridad Marítima y Contaminación, la Subdirección General de Calidad y Normalización de Buques y Equipos, la Subdirección General de Normativa Marítima y Cooperación Internacional, y la Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa.

EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY, "An Overview of the 25 European Maritime Administrations", *Technical Report*, Project number: C3.24.04, 22 de septiembre de 2004, págs. 163-168.

La Administración periférica se encuentra formada por las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos[61]. Para la creación de las Capitanías Marítimas deberán concurrir alguno de los requisitos dispuestos en el Real Decreto de desarrollo de la Ley, que hacen referencia a la existencia de puertos de interés general, de necesidades vinculadas al tráfico marítimo (gran intensidad o especiales particularidades) y de condiciones técnicas o geográficas que comprometa la seguridad marítima. El procedimiento para la creación de las Capitanías Marítimas se inicia por la Secretaría General de Transportes, bien directamente o a petición razonada de otros Departamentos ministeriales, Administraciones Públicas o personas jurídicas interesadas. Asimismo, también es necesario un informe previo de la Delegación del Gobierno correspondiente, y la participación de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos competentes por razón de la ubicación geográfica de la Capitanía Marítima. Este procedimiento se completa con la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, de acuerdo con las previsiones legales en materia presupuestaria.

El Real Decreto 638/2007, aprobado en mayo de 2007, ha suprimido las Capitanías Marítimas de segunda y tercera categorías, sustituidas por la figura del Distrito Marítimo. De esta forma, y según se dispone en la Exposición de Motivos del citado Real Decreto, "se trata de lograr una flexibilización de la estructura periférica marítima, que permita una mejor utilización de los medios tanto materiales como personales con que cuenta la Administración marítima, de forma que se garantice una mayor eficacia en el cumplimiento de sus obligaciones, al mismo tiempo que se logra un acercamiento, compatible con el ejercicio de sus funciones, a los sectores sociales y económicos relacionados con el medio marino". El número de Capitanías Marítimas será de treinta en total, veintinueve que corresponde a las antiguas Capitanías de primera categoría, a las que se suma la Capitanía de Ibiza, que ha dejado su calificacación de segunda categoría como consecuencia del aumento del tráfico experimentado en la zona. El resto de las antiguas Capitanías de segunda categoría y de tercera, un total de ochenta y dos, pasan a ser Distritos Marítimos.

Los Distritos Marítimos ostentan la consideración de órganos administrativos dependientes del Capitán Marítimo, y al frente de ellos es encuentra un Jefe de Distrito En el ámbito geográfico de cada Capitanía Marítima se establecerán uno o varios Distritos Marítimos, en función del volumen de la flota, la existencia de instalaciones portuarias y la intensidad de las actividades náutico-deportivas que se desarrollen en la zona.

[61] Art. 88 Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, desarrollado por el RD 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos.

Sobre las novedades que introduce el RD 638/2007, MARTÍN, P., "Cambios para mejorar la eficacia", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 565, septiembre de 2007, págs. 30 y ss.

Otra de las novedades que introduce este Real Decreto, es el desarrollo de las funciones que atribuye al Capitán Marítimo el artículo 88.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre. El objetivo último es el establecimiento de un sistema unitario de actuación y la optimización de los recursos disponibles; para alcanzar esta finalidad, el Capitán Marítimo asume la dirección y coordinación de todos los servicios incardinados en la propia Capitanía y de los Distritos Marítimos dependientes de la misma, la coordinación de actuaciones con otras Administraciones Públicas, y la dirección y coordinación de los servicios marítimos encomendados a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).

La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) completa el esquema organizativo de la Administración marítima española. Este Ente de Derecho Público, se encuentra adscrito a la Dirección General de la Marina Mercante y ejerce sus funciones en el ámbito de la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolque y embarcaciones auxiliares, así como la de aquellos complementarios de los anteriores[62]. El organigrama de SASEMAR se estructura en torno a un conjunto de servicios centrales y periféricos. Los servicios centrales, con sede en Madrid, se organizan en cuatro Direcciones: de Operaciones, Económico-Financiera, de Telecomunicaciones e Informática y de Recursos Humanos. Este esquema se completa con el Centro de Seguridad Marítima Integral Jovellanos que imparte formación especializada en Seguridad, Rescate y Salvamento, y se encuentra operativo desde 1993.

La Dirección de Operaciones se encarga de la gestión del servicio de tráfico marítimo, la prestación de servicios de búsqueda y rescate de la vida humana en la mar, y prevención y lucha contra la contaminación marina. Esta Dirección también realiza labores de formación continua y coordinación, ya que es el órgano competente para actualizar los conocimientos, técnicas y equipos para la prestación de los servicios que puedan requerirse, y mantener la coordinación operativa en el ámbito nacional e internacional. La Dirección de Operaciones se organiza en áreas y órganos, entre los que destaca el Centro Nacional de Coordinación de Salvamento Marítimo, cuya labor se centra en la coordinación y supervisión de los centros de Salvamento Marítimo que se encuentran a lo largo del litoral español, la recepción de avisos de los sistemas de emergencias, y la coordinación con los centros internacionales homólogos y con los servicios operativos de las instituciones colaboradoras de salvamento, como la Armada o el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

[62] Arts. 89 a 100 LPMM.

La Dirección de Operaciones también se encuentra integrada por cuatro áreas que se han distribuido las principales materias de actuación de SASEMAR. El área de Operaciones Especiales se encarga de hacer frente a aquellas situaciones de especial gravedad que superan la capacidad normal de respuesta y exigen la adopción de medidas de actuación adicionales; el área de Estudios y Relaciones Internacionales presta asesoramiento sobre los aspectos jurídicos y técnicos vinculados a la seguridad marítima; el área de medio ambiente centra su labor en la contaminación marítima, desde la investigación sobre nuevas técnicas de actuación, en estrecha colaboración con la comunidad científica internacional y el sector industrial; por último, el área de control e inspección supervisa la gestión y operatividad de los medios materiales empleados por SASEMAR, marítimos, terrestre y aéreos.

Los servicios periféricos de SASEMAR se organizan en torno a los Centros de Salvamento que se distribuyen a lo largo de la costa española y cuyas funciones son: el salvamento de la vida humana en la mar, la prevención y la lucha contra la contaminación marina, la vigilancia y control del tráfico marítimo, y el apoyo e información tanto a las distintas administraciones públicas implicadas, y algunos de ellos también desempeñan tareas de seguimiento del tráfico de buques en sus aproximaciones y salidas de los puertos donde se encuentran ubicados. La estructura periférica se completa con las bases estratégicas de salvamento y lucha contra la contaminación, que prestan el apoyo de infraestructura logística y de provisión de equipos y materiales a las Operaciones Especiales, y que se encuentran distribuidas a lo largo de puntos estratégicos de la geografía española.

El Ministerio de Medio Ambiente también ostenta competencias vinculadas a la protección del entorno marítimo del litoral. En el seno de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas se encuentra la Dirección General de Costas, cuyo organigrama dedica especial atención al medio marino y al litoral. Esta Dirección General ostenta las competencias para el desarrollo y ejecución de la política ambiental en materia de costas para la protección y conservación de los sistemas litorales y marinos; así como competencias para la protección del dominio público marítimo-terrestre. Entre los órganos que se ocupan de este ámbito destacan: la Unidad de Protección del Medio Ambiente Marino, la Subdirección General para la Sostenibilidad de la Costa, y la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo Terrestre[63].

[63] RD 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, (BOE núm. 148, de 19 de junio de 2004).

La estructura administrativa se completa con el Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral (CEPRECO), creado mediante el Real Decreto 2182/2004, de 12 de noviembre[64] y cuya finalidad es asumir competencias en materia de coordinación y colaboración administrativa, en el seno de la Administración General del Estado, y en sus relaciones con las administraciones autonómicas y locales[65].

El CEPRECO se constituye como una Dirección General que depende directamente del Ministerio de la Presidencia. A través de este centro se actúa de manera conjunta sobre la prevención y la lucha contra la contaminación. Resulta de interés la asunción de competencias en los ámbitos terrestre y marítimo, que permiten la actuación en el mar y en el litoral, por lo que se campo de actuación aborda la totalidad del medio marino, que se extiende desde las zonas costeras hasta el alta mar y los fondos marinos.

La Administración Marítima española aún se encuentra con un obstáculo principal, la inexistencia de un organismo central que permita el desarrollo de una política marítima, siguiendo el modelo de la propia Agencia Europea para la Seguridad Marítima[66]. Si bien el CEPRECO tiene la voluntad de actuar como un centro de coordinación, su ámbito de competencias se centra en exclusiva sobre las actuaciones vinculadas a la contaminación, sin hacer frente a una política global sobre la seguridad marítima.

[64] Publicado en el BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2004.

[65] El Real Decreto que prevé la creación del CEPRECO también sentaba las bases para el nacimiento de la Comisión Ejecutiva para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral. Sin embargo, habría que esperar seis meses desde la publicación en el BOE del RD 2182/2004, para que se constituyera dicha Comisión, el 17 de mayo de 2005. Como señala el art. 5 del RD 2182/2004, el objetivo fundamental de esta Comisión es "impulsar y encomendar al Centro la adopción de las medidas oportunas para la adecuada coordinación de la actividad de la Administración General del Estado y, en su caso, para la colaboración con las comunidades autónomas en la prevención y lucha contra la contaminación marítima y del litoral".

[66] Sobre la oportunidad de crear una Agencia se Seguridad Marítima a nivel nacional, se han pronunciado MEILÁN GIL, J.L. (dir.), *op. cit.*, "Problemas Jurídico-Administrativos…", págs. 72 y ss. FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Libro Blanco... op. cit.,* pág. 351.

3.-LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

El artículo 87 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante faculta al Gobierno para aprobar, a propuesta del Ministerio de Fomento, el Plan nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino. Los fines de este plan se centran en la coordinación de los medios disponibles en las distintas administraciones públicas, la implantación de un sistema de control de tráfico marítimo, y el impulso y el desarrollo de los medios personales y materiales. Los Planes Nacionales de Salvamento se han desarrollado en periodos cuatrienales y enumeran las directrices de inversión y gasto y de organización y recursos durante su etapa de aplicación[67].

[67] STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998, ponente P. Cruz Villalón, (RTC 1998\40), fundamento jurídico 53º: "A la noción de coordinación responde también, de manera indubitada, el Plan Nacional de Servicios Especiales que, según el art. 87.2 de la Ley, es aprobado por el Gobierno a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Transportes y a cuyas directrices deberán acomodarse los planes que aprueben las Comunidades Autónomas. Este tipo de planes, que garantizan una cierta uniformidad mediante el establecimiento de directrices mínimas, resultan especialmente aptos para asegurar la coherencia del sistema y la actuación coordinada de las diversas entidades y son, por ello, un cualificado medio de coordinación del que se puede servir el Estado en supuestos como el que estamos examinando. Es cierto que suponen una cierta limitación -o mejor, un cierto condicionamiento- de las competencias ejecutivas que correspondan a otras entidades (en este caso a las Comunidades Autónomas), pero no resultan contrarios al orden constitucional en aquellos supuestos en que el Estado goza de facultades de coordinación, posibilitando la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logra la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (SSTC 32/83, 144/85, 133/90, 45/91 y 102/95). En última instancia, este tipo de medidas de coordinación preventiva resultan especialmente satisfactorias siempre, claro está, que no supongan la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma (STC 27/87, fundamento jurídico 6.º) pues, en tal supuesto, existiría un verdadero control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas. Por otro lado, los objetivos básicos que, de acuerdo con el art. 87.2 de la Ley debe tener el Plan, responden también a la idea de criterios generales y principios mínimos y no suponen, a priori, invasión de las competencias ejecutivas autonómicas. Es evidente, en todo caso, que nada impedirá impugnar el concreto Plan que se apruebe si el Estado va más allá del establecimiento de esas pautas generales y lesiona de manera efectiva las citadas competencias".

RODRÍGUEZ, J., "Mar bajo control: nuevo Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación", *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente*, núm. 462, 1998, págs. 32-38.

SASTRE, A., "Más medios al rescate: Aprobado el Plan Nacional de Salvamento 2002-2005", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 510, 2002, págs. 14-21.

El apartado tercero del citado artículo 87 completa el Plan Nacional de Salvamento Marítimo, con la elaboración de programas sectoriales que serán aprobados por el Ministerio de Fomento. Con el fin de realizar un análisis que respete la cronología de la planificación española sobre seguridad marítima, es necesario comenzar por el estudio de un Plan de desarrollo de carácter sectorial. El Ministerio de Fomento aprobó mediante Orden Ministerial de 23 de febrero de 2001 el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental[68]. A través de este instrumento se concretan las medidas previstas en el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, y se regula la organización de los recursos humanos y materiales que permiten hacer frente a un suceso de contaminación marina. Asimismo, en este Plan también se enuncian un conjunto de recomendaciones para la elaboración de planes de contingencias por parte de las Comunidades Autónomas y otras entidades. En lo que respecta a la implicación del Plan a nivel internacional, uno de los objetivos es adecuar los niveles nacionales de respuesta ante un suceso grave de contaminación marina que pueda afectar a otros países, en el marco de las disposiciones internacionales aplicables.

El Plan es de aplicación en el mar territorial y en la zona económica exclusiva bajo jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional. Para que el Plan de Contingencias sea activado, se debe producir un suceso de contaminación marina que tenga origen en un accidente marítimo en el que estén involucrados uno o más buques, o bien cuando los medios disponibles en el puerto, terminal o Comunidad Autónoma afectados no sean suficientes para hacer frente al derrame. Por tanto, el Plan Nacional tiene carácter primario ante los accidentes marítimos de buques, de cualquier naturaleza, ya que no se especifica la naturaleza ni la gravedad de los mismos, tan sólo se enumeran como ejemplos, una colisión, una varada, o averías en el casco del buque, sin que podamos considerar que nos encontramos ante una relación excluyente; mientras que el Plan se activará con carácter subsidiario en aquellos supuestos en que resultan aplicables los Planes Interiores y Territoriales, cuando la magnitud del derrame sea tal que los medios adscritos resulten insuficientes.

[68] Sobre los antecedentes más inmediatos de la actual planificación sobre seguridad marítima elaborada por la Administración General del Estado, cabe destacar el resumen que realizó el Director de la Marina Mercante, Sr. López-Sors González, en su intervención ante la Comisión de Infraestructuras, para informar de los planes del Gobierno para mejorar la seguridad y el salvamento marítimo, a solicitud del Grupo Parlamentario Mixto, con fecha de 13 de marzo de 2002, (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 455, de 13 de marzo de 2002, págs. 14625-14635).

El Sr. Segura Clavell, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, también participó en esta intervención del Director de la Marina Mercante, y se pronunció en los siguientes términos sobre el Plan Nacional de Contingencias: "Quizá la crítica más suave que se puede hacer es que el tenue Plan Nacional de Contingencia que existe, teóricamente, en nuestro país adolece de infinidad de defectos y de ausencias como, por ejemplo, que en él no se integran las grandes empresas petroleras, las grandes empresas industriales situadas en los puertos españoles", (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 455, de 13 de marzo de 2002, págs. 14633-14634).

En virtud de las circunstancias de cada supuesto, puede que deban ser activados varios planes a la vez (interiores, territoriales, nacional e internacional), en función de la naturaleza del suceso. Esta situación obliga a clarificar las competencias que corresponden a cada Administración, nacional, autonómica y local que puede encontrarse involucrada, y a dedicar un apartado específico a los criterios para la coordinación de operaciones entre los distintos planes de contingencias. La dirección general de la emergencia y la coordinación de los medios disponibles se dilucida en función de los planes que estén activados, mientras que los planes interiores se incardinan en el plan superior (territorial o nacional), la coordinación de los planes territoriales y el nacional, exigen la creación de un organismo rector formado por representantes de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma.

El texto del Plan Nacional dedica varios apartados, marcados por la ausencia de claridad en su exposición y redacción, a la coordinación de autoridades y planes, lo cual se traduce sin duda en inoperatividad y ausencia de rapidez en la toma de decisiones que pueden condicionar la actuación ante un supuesto de contaminación. En la Exposición de Motivos de la Orden Ministerial por la que se aprueba el Plan Nacional se afirma: "el factor tiempo está en muchas ocasiones íntimamente ligado con la organización, ya que un esquema organizativo claro y sencillo ahorra mucho tiempo a la hora de tomar decisiones sobre la utilización de los distintos medios en las operaciones de contención, recuperación y limpieza de un derrame. Para que las operaciones de descontaminación se inicien cuanto antes y de la manera más eficaz posible, es necesario coordinar los esfuerzos y los medios de las entidades públicas y privadas que necesariamente han de intervenir, sobre todo en los casos en que la contaminación llega a la costa". Sin duda, a pesar de la finalidad de establecer un sistema organizado, la realidad posterior ha mostrado que el texto del Plan es oscuro y su aplicación resulta inefectiva, como se puso de manifiesto en el accidente del buque *Prestige*.

El Plan Nacional necesita de una profunda modificación, que permita la incorporación de criterios de unificación del mando para la gestión de las crisis, siguiendo el modelo implantado por la autoridad SOSREP en el Reino Unido. Este sistema ha demostrado su eficacia para la coordinación de distintas administraciones, y ha sido capaz de agilizar la toma de decisiones ante una situación de riesgo para la seguridad marítima. Por tanto, la revisión del Plan Nacional ostenta la categoría de prioridad en la actual regulación de la seguridad marítima española.

En el año 2005, el Ejecutivo anunció que desde el Ministerio de Fomento se estaba elaborando una revisión del citado Plan, con el fin de incorporar las Directrices de la OMI y las disposiciones comunitarias que habían sido aprobadas desde su elaboración; asimismo, el Gobierno puso de manifiesto su voluntad de elaborar un nuevo texto que fuera el resultado del consenso con todas las Comunidades Autónomas litorales, cuya participación es determinante como consecuencia de las competencias asumidas por las Comunidades en sus Estatutos de Autonomía. A pesar de este anuncio, el Informe de la Subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del buque *Prestige*, adoptado el 28 de junio de 2006, entre las propuestas que presenta se encuentra la revisión del Plan Nacional de Contingencias "introduciendo en el mismo las medidas correctoras que se deriven de las conclusiones de los ejercicios realizados hasta la fecha y, en particular, protocolos de actuación e intervención inequívocos y de obligado cumplimiento"[69]. Sin embargo, y a pesar de estas previsiones y recomendaciones, aún continúa en vigor el Plan Nacional de Contingencias aprobado en el año 2001.

El actual Plan Nacional de Salvamento, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2006, y en vigor hasta el año 2009, y establece tres objetivos principales de actuación: la prevención, la reacción ante las catástrofes y la mejora en el seguimiento y control de los sectores de actividad con riesgos singulares[70]. Entre las prioridades del Plan se encuentra el establecimiento de medidas para mejorar la coordinación de la Administración marítima con las Comunidades Autónomas, otros organismos de la Administración General del Estado, entidades y empresas; y a nivel internacional, con otros centros de Salvamento Marítimo internacionales, con especial interés en los situados en Estados vecinos, como Francia, Portugal y Marruecos. Esta labor de coordinación, se complementa con el incremento de la dotación presupuestaria destinada a la adquisición de nuevos medios materiales, que permitan renovar los efectivos de la flota marítima y aérea.

[69] COMISIÓN DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Informe de la Subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del Prestige*, de 28 de junio de 2006, Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D, núm. 421, de 25 de julio de 2006, pág. 26.

[70] HERRERA, M., "Contra todo riesgo: Plan Nacional de Salvamento Marítimo 2006-2009", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 550, 2006, págs. 4-15. De esta misma autora, "Un plan de altos vuelos", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 548, 2006, págs. 48-52.

OLABARRIETA, B., "Un plan con buen rumbo", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 563, 2007, págs. 4-11.

VENTOSA, J., "El mar, más vigilado: entran en servicio los primeros aviones destinados a salvamento marítimo", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 552, 2006, págs. 36-40.

3.1.-LA PLANIFICACIÓN ELABORADA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE CONTAMINACIÓN MARINA

La Comunidad Autónoma de Cataluña ha elaborado plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas en Cataluña (CAMCAT), cuyas funciones básicas son: "potenciar los medios de lucha contra la contaminación marina accidental; establecer un marco de colaboración para luchar contra la contaminación marina accidental, mediante los convenios y acuerdos adecuados; facilitar y agilizar la movilización de los recursos disponibles y hacer un uso racional de ellos; establecer la coordinación adecuada de las operaciones necesarias, independientemente de la titularidad de los medios utilizados; establecer los procedimientos de comunicación entre los diversos organismos implicados; promover la formación oportuna del personal especializado y facilitar la realización de ejercicios y simulacros mediante planes específicos"[71].

La Comunidad Autónoma de Galicia ha elaborado el Plan Básico de Contingencias por Contaminación Marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y ambientales de Galicia. Este Plan ha creado un marco normativo que prevé la elaboración de planes a distintos niveles, desde aquellos elaborados para específicas industrias o instalaciones de riesgo, hasta los planes de cada uno de los puertos y de las rías. Asimismo, este instrumento de planificación configura una estructura administrativa que asume la responsabilidad de las competencias autonómicas; como muestra del desarrollo de este plan, se ha aprobado el Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías Gallegas[72].

[71] Resolución JUI/2502/2003, de 4 de agosto, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de 1 de agosto de 2003, por el que se aprueba el plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas en Cataluña (CAMCAT). (DOGC, nº 3954 de 26/08/2003).

GASULLA FERNÁNDEZ, N., "El Plan de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de Cataluña", *II Jornadas Internacionales ed Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, A Coruña, 1-2 de diciembre de 2005.

[72] Decreto 438/2003, de 13 de noviembre (Diario Oficial de Galicia, núm. 247, de 22 de diciembre de 2003).

Orden de 26 de octubre de 2004 por la que se publica el Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías Gallegas (Diario Oficial de Galicia, núm. 241, de 14 de diciembre de 2004).

La planificación elaborada en la Comunidad gallega se centraban en determinadas zonas de especial sensibilidad y que presentaban un mayor riesgo de contaminación; no obstante, hasta el año 2007 la Comunidad Autónoma de Galicia no aprobó el texto de su Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marítima, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Contingencias, ya analizado[73]. Este Plan, de aplicación en el litoral y la costa de Galicia, establece un conjunto de directrices sobre la estructura organizativa y los procedimientos básicos de actuación ante un supuesto de contaminación; con esta finalidad se incorporan las distintas modalidades de actuación según la procedencia de la contaminación, y se catalogan los medios personales y materiales necesarios para hacer frente a las mismas. Asimismo, el Plan divide en zonas el territorio gallego, con el fin de ofrecer una respuesta más efectiva y adaptada a la naturaleza de cada área. Siguiendo los principios de la Orden ministerial de 2001, el Plan autonómico establece un procedimiento de coordinación con el plan estatal, en el caso de que ambos deban ser activados.

En el año 2006, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, en la sesión celebrada el 10 de marzo, aprobó el Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental en la Región de Murcia. La finalidad última de este Plan, como se señala en el propio texto es "establecer la organización jerárquica y funcional, así como los procedimientos de actuación de los recursos y servicios cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma de Murcia y los que puedan ser asignados al mismo por otras Administraciones Públicas o por otras Entidades Públicas o privadas, con el fin de dar la mejor respuesta a sucesos relacionados con la contaminación marina accidental , sea esta procedente de buque o artefactos flotantes, como la procedente de instalaciones situadas en tierra y cuyo vertido termine en el mar".

[73] Resolución de 23 de abril de 2007, de la Dirección General de Recursos Marinos, por la que se publica el Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina de Galicia, (Diario Oficial de Galicia, núm. 88, de 8 de mayo de 2007).

La Comunidad Autónoma de Canarias también elaboró su propio Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental durante el año 2006. Sin embargo, aún continúa esperando la celebración de un protocolo de coordinación y la creación de grupo de trabajo principal y subgrupos formados por representantes del Ministerio de Fomento, del Gobierno de Canarias y de los cabildos insulares, así como la creación de una comisión de desarrollo y seguimiento. El Plan de Canarias establece una previsión en este sentido, para la coordinación de las distintas administraciones públicas implicadas. La Administración General del Estado y la Comunidad Canaria ya adoptaron en el año 2002, por el que se constituyó una comisión para programar y desarrollar medidas tendentes a mejorar los protocolos de coordinación y actuación conjunta, y su aplicación ha sido considerada un éxito; no obstante, y a la vista de la nueva planificación autonómica, resulta necesario elaborar nuevas medidas para actualizar la coordinación interadministrativa[74].

Las Administraciones Locales constituyen el eslabón más cercano a la población, pero la legislación vigente, parece condenarlas a meros espectadores de las actuaciones sobre la seguridad marítima. Sin embargo, y aún cuando el marco normativo internacional y comunitario establezca las directrices en este ámbito, la labor de la Administración Local resulta clave. La presión de los habitantes ha determinado que en situaciones de catástrofes marítimas, como el vertido del *Prestige*, la capacidad de respuesta y actuación de los entes locales primara sobre el resto de Administraciones públicas implicadas. Desde la propia OMI se ha reconocido la necesaria implicación de las comunidades locales en las Directrices sobre Lugares de Refugio, ya que el impacto sobre los municipios afectados y la colaboración y consenso de los mismos es uno de los requisitos a tener presentes para la creación de zonas de refugio para buques en peligro[75]. La Ley de Bases de Régimen Local otorga a los entes locales competencias sobre protección del medio ambiente y protección civil, títulos suficientes para que se refuerce la presencia de las entidades locales en los instrumentos de planificación sobre la seguridad marítima.

[74] Interpelación del senador Sr. Ricardo Melchior, sobre el tránsito de buques con mercancías peligrosas, tras la entrada en vigor de la Zona Marina de Especial Sensibilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, especialmente en lo que se refiere al protocolo de las comunicaciones interadministrativas entre el Estado y el Gobierno de Canarias, y respuesta de la Sra. Ministra de Fomento, doña Magdalena Álvarez, (S. 670/000147, Diario de sesiones del Senado, Sesión del Pleno, 7 de marzo de 2007, págs. 6895-6896).

[75] ALONSO GARCÍA, R., "La gestión del medio ambiente por las entidades locales", en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho municipal*, vol. II, Thomson-Civitas, Pamplona, 2004.

MARTORANO, A., *Il ruolo degli Enti Locali in materia di sicurezza della navigazione. Esperienze innovative e buone prassi in ambito Europeo e Mediterraneo*, STIMA, Livorno, 2004.

Las actividades que se desarrollan en el sector portuario constituyen un riesgo elevado para el medio marino, por lo que su papel en la lucha contra la contaminación marina resulta clave. Mediante el Real Decreto 253/2004 se enumeran un conjunto de autoridades y empresas que tienen la obligación de elaborar sus propios planes interiores de contingencias, las autoridades portuarias, astilleros de construcción y reparación naval, plataformas petrolíferas, desguaces de buques, instalación de recepción de residuos de hidrocarburos y cualquier otra instalación marítima que manipule hidrocarburos a granel.

3.2.-LAS PREVISIONES SOBRE SEGURIDAD MARÍTIMA EN LOS BUQUES PESQUEROS

La actividad pesquera representa uno de los sectores clave en el análisis de la seguridad marítima en España, ya que supone un motor económico para un buen número de regiones costeras[76]. En el año 1999, ya fue adoptado el Real Decreto 1032/1999, de 18 de junio, por el que se determinan las normas de seguridad a cumplir por los buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros, que se dictó en aplicación de la Directiva 97/70/CE, del Consejo y la Directiva 99/19/CE, de 18 de marzo, por las que se implantaron en la Unión Europea los principios del Protocolo de Torremolinos sobre seguridad de los buques de pesca, y que ha sido modificado por el Real Decreto 1422/2002, de 27 de diciembre, en aplicación de la Directiva 2002/35/CE.

SANZ LARRUGA, F., *op. cit.*, "La prevención y lucha contra la contaminación marítima …", págs. 616-617. Este autor afirma: "La revisión del sistema y del ordenamiento de seguridad marítima y de prevención y control de la contaminación marina occidental – experimentada durante los últimos años en España y en la Unión Europea – debe atender a esta exigencia de respeto de este ámbito de la autonomía local. Para ello es necesario atenuar la interpretación excesivamente centralista, a nuestro juicio, de la regulación estatal de la seguridad marítima tal como se recoge en la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En la actividad pública de prevención y control de la contaminación marina accidental, particularmente en los sucesos de naturaleza catastrófica, deben intervenir de manera coordinada todas las administraciones públicas concernidas: el Estado y las Comunidades Autónomas, pero también las entidades locales apurando, para ello, los títulos competencias reconocidos a éstas últimas en la legislación de protección civil, de costas, de medio ambiente, del voluntariado, etcétera".

[76] Según los datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el año 2006, la flota pesquera española que faenó en aguas del Caladero Nacional estuvo constituida por 12.876 buques. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España, 2006*, Madrid, 2007, pág. 541.

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 29 de abril de 2005, adoptó un Acuerdo por el que se establecen actuaciones conjuntas entre el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para mejorar la seguridad de los buques pesqueros[77]. La colaboración interministerial que prevé este Acuerdo, se centra en tres áreas de actuación: el salvamento y seguridad de los buques pesqueros y de los trabajadores del mar, la prevención y lucha contra la contaminación marina y la protección de los caladeros, y la ordenación y control de la actividad marítima y pesquera. El Acuerdo también creó una Comisión de Trabajo formada por representantes de los tres Ministerios implicados, cuya labor se centra en el desarrollo de los contenidos de las áreas antes definidas en programas de trabajo concretos, sobre los que se realizará una labor de seguimiento.

Como resultado de la labor desarrollada desde el Acuerdo adoptado en 2005, se decidió la mejora de la regulación vigente sobre las embarcaciones de menos de 24 metros de eslora. El marco normativo sobre la regulación de la seguridad marítima en la actividad pesquera se completa con el Real Decreto 543/2007[78], que tiene por objeto la determinación de las normas técnicas, de seguridad y prevención de la contaminación que han de cumplir todas las embarcaciones pesqueras, abanderadas en España, y cuya eslora sea inferior a 24 metros. Mediante esta norma se acaba con la dispersión existente en el marco regulador de las embarcaciones españolas de eslora inferior a 24 metros, que realiza la mayor parte de la actividad pesquera española.

Esta disposición presta especial atención a la seguridad de las embarcaciones, imponiendo un conjunto de requisitos en su construcción y reparación que aseguren su resistencia ante los riesgos de la navegación; también se presta especial atención a la estiba de la carga y al francobordo, con el fin de asegurar el cumplimiento de los criterios de estabilidad previstos[79]. Es necesario tener presente que en la génesis del Acuerdo interministerial que ha permitido la elaboración de este Real Decreto, se encuentra la necesidad de mejorar la seguridad de la tripulación de estos buques, a la vista de la pérdida de vidas humanas en el sector pesquero, por lo que los preceptos centrales de esta norma se centran en la seguridad del buque, con el fin de proteger la vida del personal a bordo del mismo[80].

[77] Resolución de 31 de mayo de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de abril de 2005, por el que se establecen actuaciones conjuntas entre el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para mejorar la seguridad de los buques pesqueros.

[78] Real Decreto 543/2007, de 27 de abril, por el que se determinan las normas de seguridad y de prevención de la contaminación a cumplir por los buques pesqueros menores de 24 metros de eslora (L).

[79] En relación a las previsiones del Real Decreto 543/2007, MARTÍN, P., "Por una buena pesca", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 565, septiembre de 2007, págs. 68 y ss.

[80] Sobre los accidentes de buques pesqueros en España, con especial atención a la situación en Galicia, CANCIO ÁLVAREZ, M., "En el mar el riesgo cero no existe: El caso del pesquero *O Bahía* y de otros. Llamamiento de Heidelberg por una ecología científica", *Revista Galega de Economía*, junio-diciembre, vol. 13, núms. 1-2, 2004, págs. 1-43.

El último de los accidentes en los que se ha visto involucrado un buque pesquero en costas españolas, tuvo lugar el 5 de septiembre de 2007, cuando el pesquero *Nueva Pepita Aurora* volcó en la costa de Barbate (Cádiz), como consecuencia del temporal de Levante que azotaba la costa gaditana. La mitad de la tripulación, formada por dieciséis personas, pereció en el accidente; la catástrofe ha estado marcada por la dificultad de encontrar a los marineros desaparecidos, a pesar del esfuerzo del personal de Salvamento Marítimo desplazado a la zona. A pesar del Real Decreto analizado, los problemas de estabilidad parecen encontrarse en la raíz de estos accidentes, que se suceden en las aguas españolas, ya que sólo en el año 2004 naufragaron el buque *O Bahía*[81] y *Nuevo Pilín*, en las costas de Galicia y Vizcaya, y en el año 2005 se hundía el *Siempre Casina*. Los problemas de estabilidad se encuentran en el origen de estos accidentes, ya que no se encuentran preparadas para hacer frente a un temporal; a lo que cabe añadir su limitada dotación y la sobrecarga que suelen transportar.

Las previsiones del Real Decreto 543/2007, aún cuando son tardías, inciden directamente en la necesidad de reforzar la estabilidad de los pesqueros ante el azote del viento y las olas; sin embargo, continúan los naufragios y fallecen marineros en las aguas españolas. Las deficiencias del marco normativo de la seguridad marítima en España se ponen de manifiesto cada vez que ocurre un naufragio que podría haber sido evitado, máxime cuando el buque *Nueva Pepita Aurora* había sido inspeccionado sólo dos meses antes del naufragio, y otros tres buques pesqueros que se encontraban en la zona sí pudieron hacer frente al temporal y alcanzar el puerto. La urgente implantación de disposiciones básicas sobre la seguridad más elemental en los buques pesqueros, donde se embarcan a diario miles de marineros, es una prioridad no asumida por las autoridades competentes, que siempre actúan tras las crisis, demostrando su incapacidad para anticiparse a los accidentes.

El análisis de la seguridad marítima desde la perspectiva de los buques pesqueros españoles resulta incompleto sin la mención a la labor de rescate de inmigrantes que han asumido de forma espontánea estos buques. La tripulación de los buques españoles ha adoptado una posición activa, y se ha implicado en la recepción en sus embarcaciones de inmigrantes que se encontraban a la deriva en pequeñas embarcaciones, y cuya vida se encontraba en peligro. Algunos de los ejemplos que deben ser citados, son el pesquero *Francisco y Catalina,* que rescató a 51 inmigrantes de Eritrea de una patera; el pesquero *Montfalcó*, un barco con capacidad para ocho personas que recogió a 26 inmigrantes de Costa de Marfil en aguas del Mediterráneo; y el pesquero español *Nuestra Madre Loreto*, que rescató una patera con 26 inmigrantes a 90 millas al norte de Trípoli.

---

[81] Los buque *O Bahía* y *Nueva Pepita Aurora* fueron construidos por la misma empresa, Astilleros Nodosa, y eran buques gemelos, es decir, naves de la misma clase y de características similares. El origen de ambos naufragios se encuentra en la ausencia de estabilidad, como consecuencia de un temporal. Sobre las coincidencias entre estos accidentes, SANZ EZQUERRO, D., "El *Nueva Pepita Aurora* era gemelo del pesquero *O Bahía*, naufragado en 2004", artículo publicado en el *Diario elmundo.es*, con fecha de 8 de septiembre de 2007.

El Diputado Sr. Francisco Rodríguez, representante del Bloque Nacionalista Galego en el Congreso de los Diputados, ha manifestado su intención de plantear una serie de preguntas en torno a las coincidencias entre los accidentes de los buques *O Bahía* y *Nueva Pepita Aurora*, y ha presentado un documento en el Congreso, con fecha de entrada de 7 septiembre de 2007, en relación a estos naufragios.

En contraposición a la voluntad de los marineros españoles, una vez que estos pesqueros solicitaron permiso para arribar a los puertos de los Estados más cercanos, con el fin de que las personas rescatadas recibieran asistencia médica, y dispusieran de los medios adecuados para cubrir sus necesidades básicas, las autoridades competentes denegaron su autorización. Las tripulaciones de los pesqueros y los inmigrantes rescatados se vieron abocados a comenzar su particular odisea, en la búsqueda de un puerto que les permitiera desembarcar.

4.-LAS AUTORIDADES MARÍTIMAS ESPAÑOLAS ANTE LAS CRISIS DE SEGURIDAD MARÍTIMA

El día 11 de julio de 2007, el buque *Don Pedro* se hundió a 1,4 millas al sureste del puerto de Ibiza, al colisionar, por un error humano, a los pocos minutos de salir del puerto. Una embarcación de Salvamento Marítimo rescató a la tripulación, y a las pocas horas del accidente, se activó el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental. Sin embargo, y a pesar de la actuación de la actuación del personal de SASEMAR, más de un mes después del accidente, y como consecuencia de un temporal, las manchas de fuel reaparecieron en el litoral ibicenco[82]. El buque *Don Pedro* transportaba más de 100 toneladas de fuel, aceites y otros residuos contaminantes; según ha denunciado la asociación ecologista *Greenpeace*, el buque también transportaba residuos peligrosos de forma ilegal; esta organización, en un comunicado público ha manifestado que el buque transportaba 3.016 kilos de baterías de coche agotadas, declaradas residuos peligrosos por la Unión Europea pues contienen ácido sulfúrico y plomo, y 12 bidones con sustancias potencialmente peligrosas. Por su parte, Iscomar, la empresa propietaria del buque, ha afirmado que el barco contaba con todos los permisos oficiales y necesarios para transportar mercancía peligrosa.

Este accidente, y el vertido ocasionado a las aguas y el litoral balear ponen de manifiesto uno de los principales obstáculos del transporte marítimo, la ausencia de transparencia en el contenido efectivo de la carga. A pesar de disponer de los medios materiales y personales suficientes para hacer frente a las consecuencias del vertido, si no se tiene un conocimiento real de la carga que transporte no pueden ser adoptadas las medidas más efectivas para su tratamiento, por lo que aumenta el riesgo para el medio marino. El accidente del buque *Don Pedro* es una muestra del riesgo inherente a la propia existencia del transporte marítimo; sin embargo, la capacidad de respuesta de las autoridades competentes se encuentra condicionada a los datos disponibles sobre la realidad de la carga.

[82] El Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Costas, también envió personal cualificado para la limpieza de las costas afectadas por el vertido de fuel.

Durante el mes de agosto de 2007 se produjo un nuevo accidente vinculado a la seguridad marítima. El 12 de agosto el buque chatarrero *New Flame* invadió la ruta del petrolero *Torm Gertrud,* y ambos buques colisionaron en el Estrecho de Gibraltar; como consecuencia de este incidente el petrolero no sufrió daños de importancia y se dirigió hacia el puerto de Algeciras, mientras que el buque *New Flame* quedó encallado y semihundido en Punta Europa. Las autoridades gibraltareñas eran las competentes para actuar sobre el buque *New Flame*, ya que se encuentra en sus aguas, y han sido las encargadas de elaborar un plan de emergencia para solventar la situación y evitar perjuicios para el entorno marítimo.

Como consecuencia de la cercanía del territorio español, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Fomento también activaron sus planes de actuación, con el fin de controlar la existencia de cualquier riesgo para la seguridad marítima en el Campo de Gibraltar; las autoridades españolas también solicitaron a la Agencia Europea de Seguridad Marítima el envío de uno de sus buques anticontaminación a la zona afectada. En lo que respecta a la Comunidad Autónoma, se activó el Plan Territorial de Emergencias de Andalucía[83], ya que esta Comunidad no dispone de un Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental, a pesar del volumen del tráfico marítimo que soporta anualmente el Estrecho de Gibraltar, y de las graves consecuencias ambientales y socioeconómicas que cualquier tipo de contaminación marítima ocasionaría en el territorio andaluz.

[83] El Plan Territorial de Emergencias de Andalucía entró en vigor en el año 1999 y se configura como un documento de carácter técnico, formado por el conjunto de criterios, normas y procedimientos y define la organización de la respuesta ante emergencias en el ámbito territorial de Andalucía.

La Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de gestión de emergencias en Andalucía, elaborada por la Comunidad Autónoma de Andalucía, (BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 2002), establece en su art.12: "2. El Plan Territorial de Emergencia de Andalucía se elabora para hacer frente a las emergencias generales que se puedan producir en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, siempre que no sean declaradas de interés nacional por los órganos correspondientes de la Administración General del Estado; 3. El Plan Territorial de Emergencia de Andalucía, en su calidad de plan director, desarrollará las directrices y requerimientos que deben observarse para la elaboración, aprobación y homologación de los distintos planes de emergencia en Andalucía. En su calidad de plan de emergencia establece la respuesta de ámbito regional y el despliegue en los ámbitos territoriales provinciales ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública".

La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía elaboró en el año 2001 el Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar, como un instrumento de desarrollo específico del Plan de Medio Ambiente Urbano, el Plan de Mejora Ambiental del Litoral y el Plan de Fomento de Actividades Económicas Compatibles con el Medio Ambiente (PAECMA), que a su vez se articulan como planes sectoriales del Plan de Medio Ambiente en Andalucía. Sin embargo, este Plan no cubre todas las necesidades del medio marino, aunque pone de manifiesto las especial problemática ambiental del territorio que conforma el Campo de Gibraltar.

Como señala el "Estudio de las presiones que afectan a la calidad ambiental de las aguas del Campo de Gibraltar", *Estudio de la Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar. Medio ambiente acuático y contaminación acústica*, realizado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Universidad de Cádiz, 2003, (http://www.juntadeandalucia.es/), el Puerto de Algeciras es el principal enclave del Mediterráneo para el tráfico de contenedores. Como consecuencia de la envergadura del tráfico marítimo que soporta, la Bahía de Algeciras es una de las seis áreas más susceptibles de nuestro país de sufrir catástrofes ambientales; ya que por el Estrecho circula el 10% del tráfico mundial de navíos y desfilan más de 4.000 petroleros al año.

Este accidente también es una muestra de las dificultades a las que se enfrenta la seguridad marítima en el Estrecho de Gibraltar. Al ya complicado entramado competencial que afecta a la Administración pública española, se suma la presencia y las competencias de las autoridades del Reino Unido y Gibraltar, consecuencia del especial estatus de este territorio. En la última cita del Foro de Diálogo con Gibraltar, celebrada en marzo de 2007, en la que participaron representantes del Reino Unido, España y Gibraltar, se incorporaron a la agenda para tratar en la reunión de otoño de 2007, las cuestiones ambientales y las comunicaciones marítimas. Con el fin de mejorar las relaciones entre Gibraltar y los municipios andaluces vecinos se constituyó en el año 2004 la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, de la que también forma parte la Junta de Andalucía, ha situado entre sus prioridades la coordinación en la planificación de emergencias. A pesar de estos esfuerzos, las crisis de seguridad marítima se suceden en el Estrecho de Gibraltar, entre las que podemos destacar las ocasionadas por los continuos atraques en el territorio gibraltareño de submarinos nucleares[84].

La presencia de submarinos nucleares en el puerto de Gibraltar fue objeto de graves protestas sociales y de organizaciones ecologistas durante las reparaciones que sufrió el sumergible nuclear *Tireless,* y que mantuvieron al buque en las aguas del Estrecho de Gibraltar durante casi un año[85]. Esta realidad debería encontrarse acompañada de la elaboración de un Plan Especial para la actuación ante un eventual accidente en el que se viera involucrado un submarino nuclear; ante estas circunstancias los planes generales ante un supuesto de contaminación marina accidental resultan insuficientes, y desde la Comunidad Autónoma de Andalucía debería prepararse un plan de actuación específico, así como desde SASEMAR, en el marco de las respectivas competencias autonómicas y estatales.

---

[84] El 27 de agosto de 2007 atracó en el puerto de Gibraltar el submarino nuclear norteamericano *San Juan*, que se suma a los atraques anteriores del también estadounidense *USS Augusta* y de los sumergibles del Reino Unido, *HMS Sceptre* y *HMS Turbulent*, que estuvieron en el puerto gibraltareño en el primer semestre del año 2007.

[85] El submarino nuclear *Tireless*, regresó al puerto del Peñón en julio de 2004, donde permaneció cinco días. Esta nueva visita del submarino fue calificada como una provocación por parte de las autoridades españolas.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunció sobre la actuación del Reino Unido ante la crisis del *Tireless,* como consecuencia de un recurso interpuesto por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino Unido. La Comisión consideraba que el Reino Unido no había adoptado los medios adecuados para informar a la población acerca de las medidas de protección sanitaria que le serían aplicables así como sobre el comportamiento que debería adoptar en caso de emergencia radiológica. El TJCE estimó que cuando se repara un submarino militar de propulsión nuclear, las disposiciones comunitarias en vigor, no imponen al Reino Unido la obligación de informar a la población susceptible de verse afectada en caso de emergencia radiológica acerca de las medidas de protección sanitaria que le serían aplicables, (STJCE Luxemburgo (Sala Primera) de 9 marzo 2006, ponente J. N. Cunha Rodrigues, [TJCE 2006\72], asunto C-65/04).

VERDÚ BAENA, J., "TJCE - Sentencia de 09.03.2006, Comisión/Reino Unido, C-65/04, Tireless-Energía nuclear y usos militares en el Tratado EURATOM", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 24, 2006, págs. 593-608.

A diferencia de los supuestos de crisis concretas analizados con anterioridad, las autoridades marítimas españolas también deben hacer frente a una de una crisis que de forma regular compromete la seguridad marítima en las aguas españolas, el control de los flujos migratorios que proceden de los países africanos y que llegan a las costas españolas en pequeñas embarcaciones y de forma ilegal[86]. España, como ya se puso de manifiesto en el capítulo dedicado a la regulación comunitaria, ha liderado la elaboración de una política comunitaria sobre inmigración, con el fin de recibir el apoyo necesario por parte de la Unión Europea para hacer frente al blindaje de las fronteras comunitarias. A diario arriban a nuestras costas pateras y cayucos, cuya travesía suele terminar en desgracia, con la muerte de buena parte de sus pasajeros. Los esfuerzos de las autoridades marítimas sobre el control del litoral mediterráneo y de la costa canaria, si bien han reducido el número de inmigrantes, no han conseguido erradicar esta situación de emergencia, y continúan zarpando embarcaciones inseguras que buscan nuevas rutas con las que sortear los sistemas de control establecidos por las autoridades españolas[87].

GUTIÉRREZ CASTILLO, V., "Análisis jurídico en torno al caso Tireless", *Iuris: Actualidad y práctica del derecho*, núm. 87, 2004, págs. 28-34.

[86] APRELL LASAGABASTER, C., *Régimen administrativo de los extranjeros en España: ciudadanos comunitarios y nacionales de terceros estados*, Marcial Pons, Madrid, 1994. De esta misma autora, y en relación a la política de inmigración en la Comunidad Autónoma de Andalucía, "Evaluación y seguimiento del primer bienio de aplicación del I Plan Integral para la inmigración en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 64, 2006, págs. 77-186.

[87] El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), desarrollado por la Guardia Civil, persigue la mejora de la vigilancia en la frontera sur española, con el fin de luchar contra el narcotráfico y el tráfico de seres humanos. El SIVE es un sistema operativo que facilita información sobre cualquier elemento que se aproxime al territorio nacional desde el mar; estos datos son transmitidos en tiempo real a un Centro de Control, desde el que se imparten las órdenes necesarias para su interceptación. Gracias a este sistema de vigilancia no sólo se persigue a las mafias que operan en actividades ilegales en la mar, sino que también se facilitan las labores de rescate de las víctimas del tráfico ilegal de personas.

5.-MEDIDAS DE FUTURO PARA LA REGULACIÓN ESPAÑOLA SOBRE SEGURIDAD MARÍTIMA

El Proyecto de Ley General de Navegación Marítima comenzó a gestarse en el mes de mayo de 1999 cuando se constituyó, en el seno de la sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación, una sección especial para la reforma del Derecho de la Navegación, bajo la presidencia del Sr. Justino Duque. Los trabajos preparatorios se demoraron, ya que una vez concluidos, y a raíz del hundimiento del buque *Prestige* y sus consecuencias, se procedió a la revisión del texto, que concluyó en el mes de febrero de 2004[88].

En noviembre de 2004, el Ministerio de Justicia publicó la Propuesta de Anteproyecto de Ley General de Navegación Marítima[89]. Una vez aprobado el texto del Anteproyecto por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, el Ministro de Justicia presentó un Informe en la reunión del Consejo de Ministros de 25 de agosto de 2006, donde se acordó someter el texto a dictamen del Consejo General del Poder Judicial y a consulta formal de las organizaciones más representativas del sector afectado por la norma. El Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2006 aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto, donde fue calificado el 7 de noviembre[90]. En la actualidad se encuentra en tramitación, en su fase de presentación de enmiendas en el Congreso de los Diputados. El plazo de enmiendas se inició el día 10 de noviembre de 2006, desde entonces se han sucedido las ampliaciones al mismo, resultando que la última ampliación, tiene como fecha límite el día 4 de septiembre de 2007[91].

[88] GONZÁLEZ LAXE, F., El *impacto del Prestige: análisis y evaluación de los daños causados por el accidente del Prestige y dispositivos para la regeneración medioambiental y recuperación económica de Galicia*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 2003.

[89] ARROYO MARTÍNEZ, I., (dir), *Jornadas Sobre la Propuesta de Anteproyecto de ley General de la Navegación Marítima*, Civitas, 2006.

[90] El Proyecto de Ley General de Navegación Marítima fue publicado en el BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss.

[91] La última ampliación del plazo para la presentación de enmiendas, fue publicada en el BO de las Cortes Generales, de 27 de junio de 2007, núm. 111-26, pág. 133.

El futuro de la regulación sobre la seguridad marítima en el ordenamiento español se encuentra directamente vinculado por las disposiciones de carácter internacional y comunitario. Sin embargo, también es necesario incorporar reformas significativas en nuestro ordenamiento interno, para atender a las necesidades reales de la navegación marítima en la actualidad; era necesario superar la regulación decimonónica del Código de Comercio[92]. El Proyecto de Ley General de Navegación Marítimo aspira a convertirse en la respuesta adecuada a las necesidades de este sector[93].

El factor internacional que marca el medio marino, y la propia navegación marítima, se encuentra integrado en el texto, que trata de evitar la dualidad de regulación internacional-nacional, remitiendo a las disposiciones internacionales vigentes y de aplicación en nuestro territorio, y solamente las completa en aquellos ámbitos en que se considera deficitaria o insuficiente.

[92] COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN, Sección de Derecho Mercantil, Sección especial para la reforma del Derecho de la Navegación, *Memoria del Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima,*Madrid, 2005.

[93] ALCÁNTARA. J., "Propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima: algunas reflexiones desde la plaza y una valoración", *Derecho de los negocios*, año núm. 16, núm. 178-179, 2005, págs. 5-16.

RUIZ SOROA, J., "Ley General de la Navegación Marítima", *Recalada: Revista de divulgación marítima*, núm. 88, 2005, pág. 8.

ZURUTUZA ARIGITA, I., "La modernización del derecho marítimo español: la propuesta de anteproyecto de Ley general de navegación marítima. Curso de Verano impartido en el Faro de la Magdalena, Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Santander) 25 al 29 de julio de 2005", *Anales de derecho: Colección Huarte de San Juan*, núm. 6, 2005, págs. 151-204.

La futura Ley de Navegación Marítima incorpora disposiciones de Derecho Público y Derecho Privado[94], y se configura como un texto de codificación, que permitirá eliminar la inseguridad jurídica que primaba en esta materia, y superar las deficiencias de una regulación que planteaba dificultades de interpretación y aplicación para todos los profesionales, de los ámbitos marítimo y jurídico[95]. Mediante esta norma se concretan las aspiraciones de la doctrina especializada, que reclamaba la elaboración de un texto en el que primara como elemento unificador la existencia de relaciones en el mar, con independencia de su naturaleza pública o privada[96].

En lo que respecta al Derecho Público, el Proyecto se centra en el desarrollo de principios generales, con el fin de asegurar la proyección temporal de la norma, sin necesidad de recurrir a constantes modificaciones. La futura Ley ha realizado el camino inverso de la mayoría de las normas reguladoras, ya que el texto de rango legal ha tomado como referencia los preceptos de la regulación reglamentaria que ya existía sobre la materia. Por ello, no nos encontramos ante una norma innovadora, sino ante una norma de recopilación[97].

---

[94] ALBORS, E., "Regulación de las relaciones contractuales", *Conferencia sobre el Proyecto de Ley de Navegación Marítima y su impacto en la práctica*, Madrid, 22 de febrero de 2007.

PORTALES, J., "Seguros y procedimientos marítimos", *Conferencia sobre el Proyecto de Ley de Navegación Marítima y su impacto en la práctica*, Madrid, 22 de febrero de 2007.

VICENS MATAS, M., "Los contratos auxiliares de la navegación", *Conferencia sobre el Proyecto de Ley de Navegación Marítima y su impacto en la práctica*, Madrid, 22 de febrero de 2007.

[95] RODRÍGUEZ, J., "Marina Mercante: El Código del mar", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 557, 2006, págs. 4-11. Este autor define al Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, como una especie de Constitución del Mar, cuya principal virtualidad es su labor de codificación, más que la introducción de principios innovadores.

CORRALES ELIZONDO, A., "La normativa administrativa en el anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima. Su incidencia en las competencias de la armada (I y II)", *Revista General de Marina*, vol. 252, núms. 23 y 24, 2007, págs. 25-39 y 235-252, respectivamente.

[96] CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe al Anteproyecto de Ley General de Navegación Marítima*, 18 de octubre de 2006, pág. 16.

[97] La Asociación Española de Derecho Marítimo ha calificado la norma de insuficiente, y de no responder a las necesidades actuales de la navegación, ya que deja sin regular ámbitos tan esenciales como el tráfico intermodal. El aspecto más positivo de la ley es "la creación de un sistema propio y autónomo y una legislación especializada que consagra la navegación como criterio ordenador" y las innovaciones respecto al abordaje y el salvamento marítimo, con más protección del medio ambiente. Por el controario, uno de los aspectos más deficitarios de la norma son los apartados de policía y seguridad, que son considerados poco precisos. ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO MARÍTIMO, "Conclusiones", *Jornadas sobre la Propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima*, Tarragona, 22 de noviembre de 2006.

6.-PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE RESPUESTA ANTE LAS CATÁSTROFES MARÍTIMAS. LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS

La magnitud de las catástrofes ambientales ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar los medios personales y materiales para controlar sus devastadores efectos. Para controlar los efectos de incendios forestales de gran magnitud o de vertidos de petróleo en las aguas marinas es necesaria la presencia de personal cualificado que pueda actuar con las condiciones de seguridad suficientes y cuya labor pueda minimizar el daño sobre el medio ambiente[98]. El hundimiento del buque *Prestige* es un claro ejemplo de la actuación de personal no cualificado, en su mayoría voluntarios, miembros de las Fuerzas Armadas e incluso de personal contratado por empresas encargadas de la recogida del vertido. La ausencia de medios materiales mínimos y la descoordinación marcaron la limpieza de un vertido tóxico que constituía un riesgo para la salud y para el entorno marino.

Las Fuerzas Armadas constituyen una respuesta adecuada a la necesaria actuación ante situaciones de emergencia, ya que se configuran como un cuerpo organizado, con experiencia en situaciones de riesgo y medios materiales para garantizar la seguridad de su personal y la eficacia de su labor. El marco normativo para el desarrollo de esta labor se encuentra en el artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, establece que "las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente". La Ley de Protección Civil completa el esquema normativo sobre el que se asienta la creación y desarrollo de la UME, ya que esta norma ya incorporaba la actuación de las Fuerzas Armadas, y la facultad que se atribuye al Ministro del Interior de disponer la movilización de los recursos del Estado ante graves situaciones de emergencia[99].

---

[98] DEL RÍO, S., "El Prestige y las personas. El impacto del vertido sobre la salud de las poblaciones humanas: la salud pública", *XI Jornada Técnica de la SESA-AETOX-SESPAS sobre Repercusión Sanitaria y Medioambiental del Vertido del Prestige: Seguimiento y Control,* Madrid, 14 de mayo de 2003.

[99] El art. 2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil establece: "1. La competencia en materia de Protección Civil corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en esta Ley, a las restantes Administraciones Públicas. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesaria, participarán en las acciones de Protección Civil; 2. Asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la Protección Civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen; 3. La colaboración de las Fuerzas Armadas, que actuarán, en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales, deberá solicitarse de la Autoridad Militar que corresponda".

El Consejo de Ministros, en su reunión de 7 de octubre de 2005, a propuesta del Presidente del Gobierno, concretó esta competencia a través de la adopción del Acuerdo por el que se creó la Unidad Militar de Emergencias (UME)[100]. La misión de esta Unidad es la intervención en cualquier lugar del territorio nacional cuando lo decida el Presidente del Gobierno, o el ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Su organización y estructura es militar, y se encuadra

---

Como señala la Exposición de Motivos del RD 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME), la labor de esta Unidad se desarrollará "en el marco operativo diseñado por la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, que atribuye al Ministro del Interior la condición de autoridad superior en materia de Protección Civil y, en consecuencia, le otorga la facultad de disponer la movilización de los recursos del Estado cuando la intensidad de las situaciones de emergencia así lo exijan o cuando así lo soliciten las Comunidades Autónomas".

COLL BUCHER, F., "La Unidad Militar de Emergencias: creación, misiones y previsiones futuras", *Seminario sobre el "Papel de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en la Defensa de la Naturaleza"*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Cuenca, 11-14 de septiembre de 2006.

[100] Resolución de 19 de enero de 2006, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Unidad Militar de Emergencias (UME), (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2006).

El marco regulador de la UME se completa con los siguientes textos: Resolución 400/38004/2006, de 19 de enero, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de enero de 2006, por el que se aprueba la financiación necesaria para la implantación de la Unidad Militar de Emergencias (UME), (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2006).

Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, (BOE núm. 96, de 22 de abril de 2006).

Orden del Ministerio de Defensa (DEF/1766/2007), de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias, (BOE núm. 145, de 18 de junio de 2007).

La configuración de la UME ha tomado como referencia principal las formaciones militares de la Seguridad Civil francesas (L'Unité d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile), que fueron visitadas por las autoridades españolas durante el año 2006, con el fin de conocer su modelo de organización y actuación, para trasladarlo a nuestro país. Este cuerpo, creado en 1968, es pionero en misiones de lucha contra incendios evacuaciones y actuaciones en grandes nevadas y derrumbes. Estas unidades de Ingenieros del Ejército de Tierra se encuentran agrupadas bajo el mando de un General de Brigada, auxiliado por un Estado Mayor, y ha sido preparadas para la protección de la población en casos de emergencia. Son consideradas unidades de refuerzo altamente cualificadas y capaces de intervenir en cualquier punto del territorio nacional o del extranjero. Estas unidades también intervinieron en el accidente sufrido por el buque *Ievoli Sun*, que se hundió el 31 de octubre de 2000, en el Canal de la Mancha con 6.000 toneladas de productos químicos cuando estaba siendo remolcado al Puerto de Cherburgo.

GIRIN, M., y ROUSSEAU, C., "Naufrage du Ievoli Sun", *Bulletin d'Information du Cedre*, núm. 14, 2º Semestre de 2000, págs. 4-8; CEDRE, "Ievoli Sun: comportement des produits et contaminations d'espèces marines", *Bulletin d'information du Cedre*, núm. 15, 2001, (http://www.cedre.fr).

orgánicamente en el Ministerio de Defensa, y en sus actuaciones podrá utilizar todos los medios humanos y materiales disponibles de las Fuerzas Armadas[101].

El Ministro de Defensa, por delegación del Presidente del Gobierno, y a propuesta del Ministro del Interior, es el competente para ordenar la intervención de la Unidad. Una vez ordenada la actuación, su labor se centra en la protección de la vida e integridad de las personas y sus bienes, el medio ambiente, los espacios naturales y sus recursos, y el patrimonio histórico-artístico.

El Protocolo de actuación de la UME[102] establece que los supuestos en que se encuentra legitimada para actuar la Unidad. En primer lugar, se establece como requisito la existencia de una situación de emergencia de las clasificadas en el Protocolo, es decir, una situación que tenga su origen en riesgos naturales o tecnológicos, atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incendios forestales y contaminación del medio ambiente; asimismo, se incorpora una supuesto abierto, que permite la actuación de la UME ante cualquier otra situación de emergencia que decida el Presidente del Gobierno. La existencia misma de una situación de emergencia de las enumeradas no es suficiente para que se active la labor de la Unidad, sino que será necesario que "la situación de emergencia se produzca con carácter grave". Sin embargo, y de forma expresa, se excluye la actuación de la UME en las emergencias en el mar, salvo en aquellas circunstancias excepcionales en que se acuerde su intervención a propuesta del Ministerio de Fomento.

La UME se encuentra legitimada para actuar en todo el territorio nacional salvo en las emergencias marítimas. Esta excepción no encuentra justificación alguna, máxime cuando el territorio nacional se encuentra conformado por dos archipiélagos, y un buen número de kilómetros de costa. La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), adscrita al Ministerio de Fomento, ostenta las competencias para la prestación de servicios de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino[103], sin embargo, esta realidad no puede ser óbice para que la UME pueda operar en este ámbito. Como ya se ha analizado, las competencias de la Unidad se centra en la labor ante graves situaciones de emergencia, por tanto, su actuación sería un apoyo a la actuación de SASEMAR. La referencia misma a la actuación en el mar en supuestos excepcionales supone una reiteración de la labor de la UME, ya que esta Unidad sólo actúa ante emergencias graves, y por tanto excepcionales.

---

[101] COLL BUCHER, F., "El papel de las Fuerzas Armadas en las emergencias", *Cooperación en la gestión de riegos y emergencias en un mundo globalizado, Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, Santander, 16-20 de julio de 2007.

[102] Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME), (BOE núm. 131, de 1 de junio de 2007).

[103] El art. 90 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante dispone: "Corresponde a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolque y embarcaciones auxiliares, así como la de aquellos complementarios de los anteriores".

Con el fin de dilucidar las razones que han aconsejado la exclusión de la actuación en el mar de la UME, resulta de interés realizar una comparativa entre la protección frente a los incendios forestales, uno de los principales objetivos de esta Unidad, y la actuación ante situaciones de emergencia en el mar.

La campaña contra incendios ha sido la primera tarea a desempeñar por parte de la UME, de hecho, su primera actuación se produjo en la extinción del incendio forestal producido en el término municipal de Tejeda, en la isla de Gran Canaria, tras la solicitud de las autoridades del Gobierno Canario. Las Comunidades Autónomas ostentan la competencia para la defensa contra incendios forestales, mientras que el Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General para la Biodiversidad, tiene encomendada la coordinación básica de las actividades de lucha contra incendios y el apoyo con medios de extinción a las Administraciones Autonómicas, siguiendo las directrices del Plan Forestal Español.

En el ámbito de las emergencias marítimas la competencia la ostenta la Administración General del Estado, bajo el título competencial de marina mercante. El Ministerio de Fomento, a través de SASEMAR, es el encargado de realizar las labores de protección de la seguridad marítima, en su vertiente de protección de la vida humana en el mar, del medio ambiente y de la integridad de los buques. La principal diferencia es que la competencia sobre esta materia es estatal, sin embargo, es evidente, y ha sido puesto de manifiesto con ocasión de las catástrofes marítimas sufridas en nuestras aguas, que la magnitud de los acontecimientos desborda los medios disponibles por parte del Ministerio de Fomento. El apoyo ante graves situaciones de la UME supondría un refuerzo imprescindible para garantizar la integridad de las personas y del medio marino, especialmente si tenemos presente que, al igual que en situaciones de incendios forestales, la rapidez en la intervención condiciona el éxito final de la misma. La exclusión de la actuación en el mar de la UME es anacrónica y contradice la propia regulación de protección civil, y los principios de coordinación y colaboración que rigen en el seno de la Administración española.

La actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad marítima también puede tener una perspectiva internacional. En la actualidad, varios Estados comunitarios han conformado el Eurocuerpo, con el fin de construir una identidad europea de defensa y seguridad. La creación oficial del Eurocuerpo se produjo en 1993, y los tres primeros Estados que entraron a formar parte del mismo fueron Alemania, Francia y Bélgica; España se incorporó un año más tarde, y Luxemburgo en 1996. En 1999, los Estados Miembros del Eurocuerpo decidieron transformar esta unidad multinacional en un Cuerpo de Reacción Rápida a disposición de la UE y de la OTAN, y abrir sus puertas a todos los países miembros de la OTAN[104].

[104] Varios Estados comunitarios y no comunitarios han firmado acuerdos técnicos con el Eurocuerpo, y han destinado personal al medio. Así, podemos destacar los acuerdos de colaboración de Turquía, Polonia, Canadá, Italia, Austria y Finlandia, entre otros.

CASTELLS ARTECHE, J., "Del eurocuerpo al euroejército o la coherencia de la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53, 2, 1999, págs. 139-158.

EYMAR ALONSO, C., "El Eurocuerpo y el futuro marco jurídico de la defensa en Europa", *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 69, 1997, págs. 171-192.

Teniendo presente la existencia de unidades especiales, como la UME, en las fuerzas armadas nacionales, resulta de interés aprovechar la infraestructura y el organigrama del Eurocuerpo para dar cabida a una unidad especializada en la protección de las personas, el medio ambiente y los bienes ante situaciones de catástrofe. Son numerosos los ejemplos en que los Estados comunitarios tienen que solicitar ayuda a otros Estados y a la Unión, ante la magnitud de los acontecimientos que comprometen la seguridad de sus ciudadanos, el patrimonio ambiental y artístico, y sus bienes[105].

Los supuestos de desastres vinculados a la seguridad marítima se encuadran en estas circunstancias, no sólo porque desbordan los medios personales y materiales de un solo Estado, sino porque sus consecuencias son trasnacionales, y son varios Estados los que finalmente se encuentran comprometidos. El accidente del buque *Prestige* afectó a tres Estados comunitarios, España, Francia y Portugal, sin perjuicio de las consecuencias para el entorno marítimo que pudieran repercutir en los territorios de todos los Estados vecinos. La actuación del Eurocuerpo ante graves situaciones de catástrofe en el territorio comunitario, o incluso en terceros Estados que soliciten su apoyo, permitiría dotar de un nuevo impulso a la cooperación interestatal ante situaciones de emergencia, y daría una nueva perspectiva a este cuerpo comunitario, que seguro animaría la presencia de un mayor número de Estados en su organización.

La finalidad de esta propuesta es disponer de un personal cualificado, de una organización y de unos medios materiales que ya existen, lo que reduciría los costes económicos, que limitan un buen número de actuaciones de cooperación. Esta medida podría ser un complemento a la futura fuerza europea de protección civil, un proyecto que ya ha recibido un importante respaldo por parte de varios Estados comunitarios[106].

[105] Durante el mes de agosto de 2007, Grecia sufrió una oleada de incendios provocados que llevaron al país a una situación de emergencia. Ante la solicitud de ayuda por parte de las autoridades griegas, un total de 13 aviones y 20 helicópteros procedentes de Francia, España, Italia, Alemania, Holanda y Noruega, entre otros Estados, fueron enviados para colaborar en la extinción de los fuegos. En septiembre de 2007, en la reapertura del plenaria de la Eurocámara tras el verano, se expusieron los datos de la catástrofe sufrida en el territorio griego, el balance fue de más de sesenta personas fallecidas, 280.000 hectáreas arrasadas, 130 pueblos destruidos y pérdidas económicas por valor de 4.000 millones de euros. Parlamentarios de todos los grupos políticos reclamaron el uso inmediato del Fondo Europeo de Solidaridad; algunos incluso reclamaron la creación de una fuerza europea de protección civil para casos de catástrofes naturales, recordando que, más allá de lo ocurrido en Grecia, suponen un problema a escala europea.

[106] El 9 de mayo de 2006 fue presentado por el Sr. Michael Barnier, ex ministro francés y antiguo comisario europeo, el Informe titulado "Por una fuerza de protección civil europea: Europe Aid", relativo a la creación de una fuerza europea para la protección frente a catástrofes. La propuesta presentada aspira a superar la situación actual, que sólo establece la posibilidad de la colaboración entre Estados con carácter voluntario y temporal, y crear una fuerza común específica y con preparación europea. Esta propuesta ha recibido un nuevo impulso por parte de las autoridades griegas, ante la situación extrema vivida durante el verano de 2007, y la propia Ministra griega de Asuntos Exteriores, Sra. Dora Bakoyani, tiene previsto elevar un proyecto más detallado al Consejo de Asuntos Generales de la UE en su próxima reunión formal.

7.-LAS INICIATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CANARIAS

La Comunidad Autónoma de Canarias, aprobó con fecha de 24 de abril de 2007 la Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias[107]. El objeto de esta norma es la regulación del transporte que se desarrolla por mar exclusivamente entre puertos o puntos del litoral de Canarias. Como se señala en la Exposición de Motivos "la comunicación entre las islas no es la única razón de interés público que debe ser considerada en la ordenación del transporte marítimo interinsular. Tan importante como la garantía de conexión regular entre las islas es la protección del ecosistema marino interinsular, de la fauna, la flora y la propia calidad de las aguas que rodean el archipiélago, mucho más cuando, como es bien sabido, las islas son un lugar con un alto riesgo de contaminación por hidrocarburos y sustancias peligrosas. Pues bien, una norma que pretende ordenar el transporte marítimo interinsular no puede dejar de lado esta realidad"[108].

La Ley canaria condiciona la libertad de prestación de servicios de transporte marítimo al respeto de los valores ambientales, en base a la propia declaración de las aguas canarias como una Zona Marina de Especial Sensibilidad. La protección medioambiental podrá materializarse a través de la imposición de cargas, el establecimiento de límites, o incluso la prohibición para determinadas actividades. Como se reconoce en el texto de la norma, nos encontramos ante una previsión de carácter general, sin embargo el legislador canario estima que esta referencia puede ser suficiente para atender a las necesidades de protección ambiental del espacio marítimo afectado por el transporte marítimo interinsular.

---

[107] Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias (BOE núm. 142, de 14 de junio de 2007).

FERNÁNDEZ CARBAJAL, F., La organización de los mercados de transporte marítimo, *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2723, 2002, págs. 1 -8.

HERNÁNDEZ LUIS, J., *El transporte marítimo en el contexto socioeconómico de Canarias*, Gobierno de Canarias, Consejería de Turismo y Transportes, Dirección General de Transportes, Las Palmas de Gran Canaria, 1996. De este mismo autor, "La funcionalidad reciente del transporte marítimo interinsular de viajeros en Canarias: una aproximación metodológica a estudio", en ANTÓN BURGOS, J., *La geografía de los servicios en España*, Asociación de Geógrafos Españoles, 1999, págs. 369-379.

LOBETO LOBO, R., "Política marítima de Canarias", *XXIII Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

SÁNCHEZ PÉREZ, J., "El transporte marítimo en el sector turístico", *El turismo en Canarias: IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios*, Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, 1985, págs. 459-464.

[108] Exposición de Motivos, apartado V.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias[109] sobre transporte marítimo intracomunitario es exclusiva; sin embargo, y como se pone de manifiesto en el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias en relación al anteproyecto que sirvió de base a esta Ley[110], el Estado puede incidir sobre el transporte marítimo intracomunitario por medio de dos títulos competenciales: medio ambiente, sobre el que el Estado ostenta la competencia para la elaboración de la legislación básica y la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución; y, en materia de salvamento marítimo, cuya regulación es de titularidad estatal, y la Comunidad Autónoma debe atenerse a la misma.

[109] En su Dictamen 4/1998, de 27 de enero, el Consejo Consultivo de Canarias se pronunció en los siguientes términos en relación al esquema de distribución de competencias entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, aplicable al transporte marítimo: "El art. 149.1.20ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante. Y el art. 30.19 del Estatuto de Autonomía de Canarias define, por su parte, como de competencia exclusiva autonómica el transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma.

De la conjunción de estos títulos competenciales, a fin de delimitar la materia que contempla el art. 30.19 del Estatuto de Autonomía de Canarias, resulta que la competencia estatal abarca la potestad normativa y ejecutiva sobre la flota civil con inclusión de sus aspectos personales, técnicos, de seguridad y medio ambientales, la importación y exportación de buques, el transporte marítimo supracomunitario y la navegación exterior.

En cambio, la competencia autonómica consiste por su parte en la potestad normativa y ejecutiva sobre el transporte marítimo entre las Islas Canarias que se realice sin conexión con el resto del territorio nacional o con puertos o puntos del extranjero; es decir, lo que se denomina transporte marítimo intracomunitario o navegación de cabotaje interinsular. La regulación de esta materia es lo que, esencialmente, constituye el propósito central de la normativa proyectada, sometida ahora a la consideración de este Consejo Consultivo.

Esta interpretación del contenido respectivo de ambos títulos competenciales es la que se había sostenido por la Doctrina ante la existencia de preceptos estatutarios similares al art. 30.19 de nuestro Estatuto de Autonomía y es la que ha acogido la Ley estatal 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en sus arts. 6.1.a), 80.3, 81, 83, 86.4 y 8.

El criterio esencial de distribución de las competencias en esta materia es, pues, que la navegación de cabotaje se desarrolle íntegramente entre puertos o puntos de las Islas Canarias. De este modo, el criterio espacial del alcance de la navegación resulta decisivo, porque la atribución de competencia exclusiva sólo cabe en la medida en que esa navegación no recale en puertos o puntos situados fuera del archipiélago canario, ya que en este caso su ordenación y la ejecución de ésta es competencia exclusiva del Estado. De ello se deriva que éste no puede ejercer potestades normativas ni ejecutivas sobre el transporte marítimo intracomunitario; materia que hay que deslindar de aquellos aspectos que, por tratarse de un transporte que se realiza por medio de buques de flota civil, caen dentro del ámbito de la marina mercante que es de competencia exclusiva estatal."

NOGUEIRA ROMERO, M., "Coordinación Marina Mercante-Gobierno de Canarias", *I Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

[110] Dictamen 71/2006, de 11 de abril de 2006, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, ponente Sr. Suay Rincón, (EXP. 104/2006 APL).

El Estatuto de Autonomía canario, reconoce en su artículo 30.19, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma[111]. No obstante hasta la aprobación de la Ley sobre transporte marítimo de Canarias, el marco normativo se encontraba limitado a las previsiones contenidas en la Ley estatal 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y en el Decreto autonómico 113/1998, de 23 de julio, que establece las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de Cabotaje interinsular. La Comunidad Autónoma de Canarias no había ejercido sus competencias en este ámbito, a pesar de la relevancia del transporte marítimo para el desarrollo socioeconómico del archipiélago, y las destacadas consecuencias ambientales de esta actividad sobre el entorno marino[112].

La Ley 12/1007 es el marco previsto para que el Gobierno de la Comunidad desarrolle sus competencias sobre regulación, ordenación y planificación del transporte marítimo, y de las actividades relacionadas con el mismo; correspondiendo a la Consejería oportuna las competencias sobre inspección, control, régimen sancionador y actividades vinculadas.

[111] LO 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

[112] Como ha señalado el Consejo Económico y Social de Canarias, en su Dictamen 2/2006, de 27 de enero de 2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, págs. 9 y 10: "A diferencia de los territorios continentales, en Canarias toda persona o mercancía que entre o salga de su territorio debe efectuar una ruptura en el proceso de transporte entre los modos terrestre/marítimo o terrestre/aéreo. Los tiempos de desplazamiento en barco hasta el continente y el elevado coste del medio aéreo para el transporte de carga, hacen que los tráficos de pasajeros y mercancías desde o hacia Canarias sean cautivos de los modos aéreo y marítimo respectivamente. La insularidad representa un encarecimiento de los precios en los productos por los costes del transporte y supone un problema adicional de carácter logístico al requerir necesidades de almacenamiento importante y mayor eficacia de los centros de distribución.

El territorio pequeño y fragmentado del Archipiélago multiplica las necesidades de infraestructuras y servicios de transporte, al requerirse al menos un puerto y un aeropuerto por isla y una compleja red de servicios directos y conexiones que elevan el coste de los servicios, al dificultar el aprovechamiento de las economías de escala que se derivarían de la prestación de los mismos recursos en un territorio continental. La construcción o el mero acondicionamiento de las infraestructuras de transporte se desenvuelven en unas condiciones de penuria de suelo y de dificultades físicas que hacen muy costosa cualquier intervención. Todas estas dificultades se ven incrementadas por la circunstancia del alto valor ambiental y paisajístico de la mayor parte del espacio regional, que hace aún más compleja cualquier operación, obligada a extremar su armonía con tales valores".

El régimen de prestación de los servicios de transporte marítimo constituye le grueso de esta regulación; la norma distingue tres regímenes de prestación de servicios de transporte marítimo: general, especial y el particular de los transportes con finalidad turística, recreativa, educativa o similar. El principio general es la libre prestación de servicios, con la limitación de aquellos servicios que respondan a una obligación de servicio público[113]; la protección del ecosistema insular como una zona marítima especialmente sensible también se configura como uno de los motivos que condicionen la libre prestación de servicios marítimos[114].

Como ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen sobre la norma que analizamos, este precepto incorpora una restricción a la libertad de servicios de cabotaje insular que no se encuentra prevista en la regulación comunitaria sobre esta materia. El Reglamento 3577/1992 permite a los Estados miembros limitar la libre prestación de servicios en este ámbito por la imposición de normas sobre la tripulación y de obligaciones de servicio público, pero no incorpora referencia alguna a la protección ambiental. El Ponente, Sr. Suay Rincón considera que "la finalidad del precepto no parece dirigirse a limitar la libre prestación, impidiendo que por razones medioambientales los armadores comunitarios puedan operar en el transporte marítimo interinsular, sino únicamente a establecer la obligación de éstos de cumplir con las normas de protección del ecosistema insular dictadas por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias sobre medioambiente, cuestión distinta y de diferente alcance que las restricciones a la libre prestación. En aras de evitar la posible contradicción con el Derecho comunitario, esta obligación no puede establecerse en los términos previstos ni formar parte de este artículo dedicado a la libre prestación". El Dictamen considera más adecuada la técnica prevista en el artículo 16.4 del texto, que contempla la imposición, por parte del Gobierno de Canarias, de obligaciones específicas con la única motivación de la protección ambiental[115].

[113] Sobre la aplicación de la de la libre prestación de servicios en el cabotaje marítimo STJCE Luxemburgo (Pleno) de 20 febrero 2001, ponente C. W. A. Timmermans, (TJCE 2001\53); STJCE Luxemburgo (Pleno) de 24 julio 2003, ponente C. W. A. Timmermans, (TJCE 2003\218); STJCE Luxemburgo (Sala Segunda) de 11 enero 2007, ponente J. Klucka, (TJCE 2007\2).

[114] El art. 5.2 de la Ley 12/2007, dispone: "Igualmente, la libre prestación de servicios marítimos podrá ser modulada con las medidas que sean necesarias para contribuir a asegurar la protección del ecosistema insular como una zona marítima especialmente sensible. Reglamentariamente, se regularán las medidas y las obligaciones que resulten necesarias dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma".

[115] El art. 16.4 de la Ley 12/2007, establece: "Con carácter excepcional y con independencia de lo dispuesto en los apartados anteriores, el Gobierno de Canarias podrá establecer obligaciones específicas singulares a las empresas navieras que realicen servicios de cabotaje interinsular a los que se refiere esta ley, estrictamente por motivos de protección medioambiental, salvamento marítimo, u otras causas graves de utilidad pública o interés social que sean competencia de la Comunidad Autónoma. Esta exigencia podrá dar lugar a compensaciones económicas por los costes adicionales especiales en que hubieran incurrido".

El Consejo Económico y Social, por su parte, considera apropiado que el texto debería hacer referencia expresa al "establecimiento de obligaciones de servicio público relacionadas con restricciones a la navegación, el establecimiento de rutas obligatorias para proteger determinadas zonas, así como la imposición de sistemas de notificación de entrada y salida en zonas protegidas"; de esta forma, se concretaría el contenido de la previsión sobre la posible intervención para la protección ambiental del espacio marítimo[116].

El régimen general exige la comunicación previa[117] a la autoridad autonómica competente de la actividad de transporte marítimo que se aspire a realizar, además de presentar la documentación oportuna que acredite los requisitos exigidos por la propia norma. Entre los requisitos exigidos por la Ley canaria los interesados en desempeñar actividades de transporte marítimo deben "acreditar que la embarcación o embarcaciones que se destinan al transporte cumplen los requisitos exigidos por la normativa vigente para poder navegar y los requerimientos técnicos y de seguridad en función de las características del transporte a realizar", además de "cumplir cualquier otro requisito referente al buque, a su tripulación o a la actividad de transporte que se pretende desarrollar que sea legalmente exigible". Estas exigencias comprenden las referencias a los requisitos de seguridad marítima exigidos en las disposiciones internacionales, comunitarias y nacionales. Sin embargo, el legislador canario, no ha incluido referencia expresa alguna a la protección del entorno marino, aún cuando la posición estratégica del archipiélago, ruta de paso de numerosos buques, y la presión económica, principalmente como consecuencia de la industria turística, convierten al medio marino situado en el territorio canario en una zona de especial sensibilidad[118].

[116] Dictamen 2/2006, de 27 de enero de 2006, del Consejo Económico y Social de Canarias, apartado 3.4, pág. 17.

[117] Dictamen 71/2006, de 11 de abril de 2006, del Consejo Consultivo de Canarias, pág. 12, en relación al art. 8, afirma: "La comunicación previa no puede, consecuentemente, equipararse a la figura de la autorización administrativa. La comunicación previa constituye un acto de los interesados que ponen en conocimiento de la Administración su intención de iniciar la actividad de transporte marítimo y en consecuencia no se incardina dentro de la actividad autorizatoria de la Administración, es decir, no constituye en ningún caso una solicitud a la Administración para que autorice el ejercicio de tal actividad".

[118] La declaración de Zona de Especial Sensibilidad, aprobada por la OMI en 2005 ha introducido nuevas medidas de protección para el entorno marino del territorio canario.

Uno de los aspectos más destacados de esta regulación son las referencias al Registro Canario de Navieros, de carácter administrativo, y cuya finalidad es la inscripción de las personas que hayan realizado la comunicación previa de prestación de servicios de transporte, los servicios que presten, sus modificaciones y cuantos otros se determinen reglamentariamente. El Registro realiza una labor meramente informativa, por lo que la inscripción no condiciona la eficacia de la comunicación previa de inicio de la actividad. La Ley prevé que la gestión de este Registro se lleve a cabo por la Consejería competente en materia de transportes marítimo, y que el mismo sea de acceso público[119].

Sobre las consecuencias de esta declaración resulta de interés la respuesta de la Ministra de Fomento, doña Magdalena Álvarez, a la interpelación del senador don Ricardo Melchior, sobre el tránsito de buques con mercancías peligrosas, tras la entrada en vigor de la Zona Marina de Especial Sensibilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, especialmente en lo que se refiere al protocolo de las comunicaciones interadministrativas entre el Estado y el Gobierno de Canarias (S. 670/000147, Diario de sesiones del Senado, Sesión del Pleno, 7 de marzo de 2007, págs. 6893-6894). La señora Ministra de Fomento manifestó: "Estas medidas de protección asociadas a la Zona Marina de Especial Sensibilidad entraron en vigor en nuestro país el 1 de diciembre de 2006. ¿Y qué suponen? Suponen que los buques tanque mayores de 600 toneladas de peso muerto que transporten hidrocarburos pesados y que estén en tránsito por la Zona Marina de Especial Sensibilidad tienen la obligación de notificar a las autoridades marítimas sus entradas y salidas por esta zona. Dichas notificaciones se hacen a los centros de coordinación de Salvamento Marítimo del Ministerio de Fomento en la isla de Gran Canaria y Tenerife. Además, tienen obligación de navegar por dos rutas o dispositivos de separación que han sido aprobados por la OMI a propuesta del Gobierno español y que están equidistantes de las costas de Gran Canarias, de Fuerteventura y de Tenerife. Lo anterior era para los buques que tienen esas características. Para los buques que transportan hidrocarburos de cualquier clase o cualquier otra mercancía peligrosa a granel, la OMI, también a propuesta del Gobierno español, ha establecido cinco zonas a evitar, que significa que solo pueden navegar por esa zona determinados barcos, y ahora vamos a ver cuáles son. En esta zona, como medida de protección del ecosistema y preservación de la biodiversidad, solo está permitida la navegación para la pesca artesanal y el tráfico marítimo interinsular con origen y destino en puertos situados en el interior de dicha zona. Estas medidas de protección entraron en vigor el 1 de diciembre de 2006, es decir, se han acotado áreas con las cuales o bien hay que navegar o bien no se puede navegar, pero para que esto se aplique hay que controlar que, efectivamente, se respete. Para ello, se ha establecido como norma que hay que notificar que se entra o se sale por la zona determinada. El ámbito competencial, la responsabilidad de controlar que esto sea así, es de la dirección General de la Marina Mercante, como usted ha dicho. Por lo tanto, hemos tenido que poner unos medios adicionales para comprobar que esto se haga así".

[119] Debe ser destacado que en Canarias también tiene su sede el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias, creado en el año 1992 al amparo de la Disposición adicional decimoquinta de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Este Registro desempeña su labor a través de dos oficinas adscritas al Ministerio de Fomento, y su principal finalidad es potenciar la competitividad de la flota mercante y de las empresas navieras españolas.

DOMÍNGUEZ CABRERA, M., "El Registro Especial de Buques de Canarias", *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, núm. 2, 2004, págs. 109 y 122. Esta autora define al Registro Especial de Buques de Canarias como "segundo registro de carácter público y administrativo, especial, opcional, heterónomo, adicional al Registro Marítimo ordinario y, en atención al objeto registrable, selectivo". Asimismo esta autora afirma que "su finalidad coincide con la que explica la aparición, desde la década de los años ochenta, de los segundos registros nacionales: frenar el éxodo hacia las banderas de conveniencia e invertir la tendencia al mejorar la competitividad de la flota mercante y las empresas navieras españolas (reducción de costes e incentivos diversos)".

ROMERO PI, J., "El Registro Especial de buques en la Ley de Modificación del REF", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 130, noviembre de 1995, págs. 135 y ss.

El régimen especial de prestación de transportes marítimos regulares incluye un precepto dedicado la determinación de las necesidades básicas de cabotaje interinsular, y el régimen de las obligaciones de servicio público al que han de someterse los transportes en caso de insuficiencia del mercado. Con el fin de garantizar la suficiencia del transporte regular en aquellos supuestos en que se encuentren comprometidas las necesidades básicas de comunicación, se impone el sometimiento de su prestación a un régimen de autorización previa. El transportista que aspire a obtener la autorización, además de cumplir las condiciones generales previstas con carácter genérico en la Ley, deberá acreditar el cumplimiento de las condiciones que, como obligaciones de servicio público, se determinen reglamentariamente, y una serie de requisitos que permitan conocer su solvencia económica, la planificación de los servicios que prestará, así como "cualquier otro requisito que sea necesario para asegurar la suficiencia de los servicios de transporte marítimo a realizar".

La Ley 12/2007, elaborada por la Comunidad Autónoma de Canarias, merece una valoración positiva en cuanto da respuesta a las necesidades de un sector clave para la economía de cualquier Comunidad costera, y en especial de una Comunidad cuyo territorio está formado por un archipiélago alejado de la Península. La norma canaria ha abierto la puerta al resto de Comunidades para la elaboración de disposiciones específicas sobre transporte marítimo, en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, la Comunidad ha desaprovechado la oportunidad de incorporar una apuesta clara y concreta para la protección ambiental del entorno marino. La falta de concreción, y en este sentido coincidimos con las conclusiones del Consejo Económico y Social[120], es una de las deficiencias del texto normativo, que se agrava en el ámbito del medio ambiente. Las escasas referencias ambientales son en exceso genéricas y, a pesar de lo dispuesto en la Exposición de Motivos ya analizada, tras el análisis global de la norma, no se puede afirmar que la protección ambiental se encuentre entre una de las prioridades de la Ley, su presencia es meramente secundaria, y condicionada al desarrollo reglamentario posterior[121].

SAN JOSÉ AMÉZAGA, J., "Segundos registros de buques", EIZAGUIRRE, J. (coord.), *IV Jornadas de Derecho Marítimo de San Sebastián* (San Sebastián, 23 y 24 de mayo de 1996), Donostia, 1997, págs. 53 y ss.

[120] Dictamen 2/2006, de 27 de enero de 2006, del Consejo Económico y Social de Canarias, apartado IV, titulado "Conclusiones y recomendaciones", pág. 18.

[121] La Administración General del Estado ha manifestado sus discrepancias con el texto del art. 31.7 de la Ley 12/2007, que incorpora entre las infracciones muy graves la modificación de "las características técnicas y de seguridad de la embarcación acreditadas por la Administración competente en materia de seguridad en el transporte y de la vida humana en el mar, y en materia de inspección técnica y operativa de embarcaciones, tripulaciones y mercancías, sin la preceptiva autorización por parte de las autoridades competentes".

La escasa relevancia de las referencias ambientales en el texto de la Ley, contrasta con las iniciativas que se han llevado a cabo en esta Comunidad para la protección del entorno marino. Cabe destacar la aprobación del Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias, mediante el cual la Comunidad Autónoma de Canarias ha entrado a formar parte del selecto grupo de Comunidades, junto a Galicia, Cataluña y Murcia, que han elaborado este tipo de planificación; también se han desarrollado proyectos internacionales de cooperación en la región Macaronésica, comprensiva de los territorios de las Azores, Madeira y Canarias[122].

Con fecha de 23 de julio de 2007, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, adoptó un Acuerdo para iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre el artículo 31.7 de la Ley de Canarias 12/2007, y para designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda, en base a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, (Resolución de 25 de julio de 2007, por la que se da publicidad a los Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con las Leyes 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, y 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, Boletín Oficial de Canarias núm. 153, de 31 de julio de 2007, pág. 19287).

[122] MOLINA HERRERA, T., "Las competencias administrativas ante una contingencia por contaminación marina", *II Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 16 de junio de 2006.

MORENO MORENO, J., "Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias, medidas adoptadas para hacer frente a contingencias por contaminación marina en las aguas de la Macaronesia", *II Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 16 de junio de 2006.

NOGUEIRA ROMERO, M., "Relación entre el Ministerio de Fomento y el Plan de Contigencia Marina de Canarias", *I Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

TROITEIRO ARROYO, S., y VÁZQUEZ CASTILLO, L., "Avance del Plan de Contingencia de Contaminación Marina de Canarias", *I Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA LA OPERATIVIDAD DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD MARÍTIMA

CAPÍTULO IV

SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN

1.-CONCEPTO Y CARACTERES

La principal finalidad de las sociedades de clasificación es informar y asesorar sobre la construcción, conservación y estado de los buques. Si bien el nacimiento de estas sociedades puede parecer vinculado a la normativa internacional, reguladora de las prescripciones técnicas que deben cumplir los buques, su origen se encuentra en el siglo XVII, cuando empiezan a surgir sociedades que informaban a los aseguradores sobre el estado y condiciones de los buques. Posteriormente, y como consecuencia de la importancia que adquirió la clasificación del buque en el tráfico marítimo, los armadores y fletadores, fueron los principales clientes de estas instituciones. Finalmente, fueron los propios Estados los que delegaron algunas de sus funciones en las sociedades de clasificación, que llegaron a participar en la elaboración de disposiciones internacionales; por tanto, las normas internacionales son las verdaderas deudoras de estas sociedades, que han impuesto algunas de sus prácticas en las reglamentaciones sobre seguridad marítima.

Las sociedades de clasificación conceden al buque una clase que certifica su valor técnico[1]. Mediante la clasificación se posibilita que el buque disponga de un reconocimiento respaldado por una compañía de reconocido prestigio que refleja sus condiciones y características, lo que le permite actuar como una carta de presentación del buque. Estas sociedades han sufrido una importante evolución, que les ha llevado a acceder a otros campos dentro del sector de la navegación marítima, de ahí que junto a la clasificación de buques, oferten cursos de perfeccionamiento y actualización de conocimientos para las tripulaciones, presten servicios de asistencia técnica, y asesoren a sus clientes sobre las novedades normativas, entre otras funciones.

[1] BONNECASE, *Traité de Droti commercial maritime,* París, 1922, pág. 240, y en el mismo sentido otros autores de la doctrina francesa e italiana, estima que la clasificación es la expresión del valor ténico del buque según las reglas adoptadas por las Sociedades de Clasificación de buques.

La clasificación de un buque es una operación voluntaria, que es solicitada por el astillero o por el armador del buque, según si el mismo ya se encuentra construido o no[2]. El Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, dispone que a través del contrato de clasificación, la sociedad de clasificación certifica que un buque o cualquiera de sus partes o pertenencias cumple con lo establecido en las correspondientes reglas de clase[3]. El personal cualificado de la sociedad de clasificación se encargará de analizar los planos del buque, y los elementos estructurales y técnicos del mismo (maquinaria, sistemas de propulsión, casco, etc.). Asimismo, el buque deberá someterse a una serie de pruebas una vez finalizada su construcción. Si el buque cumple con los condicionantes impuestos en el régimen de inspecciones de la Sociedad, obtendrá los certificados de clasificación[4]. Cuando la Sociedad de clasificación emite un certificado de clase, está otorgando un documento de carácter privado, ya que emana de una empresa privada, y refleja el simple peritaje de un buque[5]; a pesar de ello, y como consecuencia de la confianza de las instituciones públicas hacia las actuaciones de las Sociedades de clasificación, la jurisprudencia de algunos países ha otorgado cierta trascendencia jurídica a estos certificados[6].

En la doctrina española, GAMECHOGOICOECHEA Y ALEGRÍA, F., en su obra *Tratado de Derecho marítimo español,* vol. 2, Bilbao, 1940, pág. 258, define la clasificación como "la expresión del grado de garantía que técnicamente ofrece el buque a los efectos de navegabilidad". Sobre las deficiencias de este concepto, GÓMEZ PRIETO, M., "Las sociedades de clasificación de buques", *Anuario de Derecho Marítimo,* vol. XI, 1994, págs. 296 y 297.

[2] Cuando comenzaron a gestarse las primeras sociedades de clasificación, surgió la necesidad de clasificar los buques en función de su construcción y de su equipamiento. La clasificación de los buques en virtud de su construcción distinguía entre cinco categorías (A, E, I, O, U), mientras que en función de su equipamiento se clasificaban en tres categorías G (*good*), M (*middle*), B (*bad*). Las categorías G, M y B evolucionaron hasta la clasificación en 1, 2 y 3, el origen de la actual categoría A1, o similares, que indica que el buque está conforme con las reglas y reglamentos de la Sociedad, (http://www.iacs.org.uk)

[3] Art. 156.1 del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, (BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss).

[4] GÓMEZ PRIETO, M., "Las sociedades...", *op. cit*., pág. 303.

Por su parte, la Directiva 94/57/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 1994, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (DO L 319, de 12 de diciembre de 1994, pág. 20), define, en su art. 2, el certificado de clasificación como "un documento expedido por una sociedad de clasificación, en el que se certifica la capacidad estructural y mecánica de un buque para un uso o servicio particular de conformidad con las normas y reglamentos establecidos y hechos públicos por dicha sociedad"

[5] GARRIGUES, J., *Curso de Derecho mercantil,* 8ª ed., Imprenta Aguirre, Madrid, 1983, pág. 599.

[6] GÓMEZ PRIETO, M., "Las sociedades...", *op. cit*., notas al pie 130 y ss

Uno de los fines de la clasificación de buques es la publicidad, de ahí que las Sociedades publican sus propias Listas o Libros-Registro, en los que se enuncian los datos identificativos del buque, tales como el número oficial del Registro de buques y el nombre del buque, así como información relativa al grado de seguridad del mismo. En la actualidad, la labor de las sociedades de clasificación se centra en la actualización permanente de sus reglas, para la incorporación de las novedades tecnológicas del sector, y en la aplicación de práctica de las citadas normas a través de la revisión de los planos, las inspecciones durante la construcción y las inspecciones periódicas para el mantenimiento de la clase[7].

Como consecuencia del alto grado de fiabilidad, y de la demostrada capacidad de su personal, la mayoría de los Estados han reconocido a las Sociedades de Clasificación para que efectúen en su nombre los reconocimientos e inspecciones a que están obligados en base a los Convenios sobre seguridad marítima elaborados por la OMI. Los certificados emitidos por las Sociedades de Clasificación en nombre del Estado se denominan "certificados estatutarios", y su finalidad es que los buques puedan operar internacionalmente, por lo que son de carácter obligatorio[8]. También son numerosos los Estados que han delegado en las sociedades de clasificación el control sobre las normas de seguridad. En estas actuaciones, la Sociedad debe actuar siguiendo las directrices establecidas por cada Estado, ya que actúa bajo la responsabilidad del Estado, y no realizando actividades de inspección o control por cuenta propia[9].

---

[7] CARLIER LAVALLE, M., "La normativa marítima internacional relativa a la seguridad y al medio ambiente", *Jornadas de Derecho Ambiental en los Puertos Europeos*, Alicante, 4 - 6 de octubre de 2004, págs. 14 y 15, (www.anave.es)

[8] Los certificados estatutarios hacen referencia a: líneas de carga, construcción, seguridad de equipo, carga, colisión, prevención de la contaminación por hidrocarburos, tonelaje, construcción de buques para gas líquido y productos químicos y bienestar de la tripulación. GÓMEZ PRIETO, M., "Las sociedades...", *op. cit*., págs. 294 y 295.

NOBILE, M., "La certificazione della navigabilità della nave: normativa applicabile e valenza probatoria", *Il Diritto Marittimo,* núm. 4, 1999, págs. 1194 - 1205.

ROSSI, P., "Sul valore probatorio dei certificati rilasciati dai registri di classificazione", *Rivista del diritto della navigazione*, fasc. 3-4, 1971, págs. 309 – 319.

En el ordenamiento jurídico italiano, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Administrativo Regional (TAR), de la región de Campania, sede de Nápoles, en la Sentencia de 26 de febrero de 2003 (sentencia núm. 200301836, registro sentencia 1836/03), respetando el marco normativo existente a nivel de seguridad marítima, que incluyen disposiciones internas de carácter general y específico, así como disposiciones internacionales y comunitarias, "las naves clasificadas reciben del RINA (Registro Italiano Naval) el certificado de clase, donde la clase representa el valor técnico de la nave".

[9] AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA, *Por una navegación más segura y limpia en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2006, pág. 4, afirma que "las sociedades de clasificación son organismos multinacionales que emiten certificados de diversa índole. Estos pueden agruparse en dos categorías principales: los certificados de clase, que acreditan el cumplimiento de las normas establecidas por las propias sociedades, y los certificados preceptivos, que acreditan el cumplimiento de la normativa internacional".

Es necesario tener presente que, a pesar de que las principales sociedades de clasificación no distribuyen dividendos, dependen de los pagos de sus clientes para cubrir sus costes. Por tanto, dependen de sus clientes (armadores y astilleros) para su propio mantenimiento en un mercado competitivo; así que están expuestas a las injerencias de los propietarios de los buques, a los que tienen que comunicar las deficiencias detectadas en las inspecciones[10]. Este círculo de dependencias dificulta y obstaculiza la labor de estas organizaciones, y ha puesto en tela de juicio su imparcialidad en numerosas ocasiones[11].

2.- ASOCIACIONES INTERNACIONALES

La configuración y la propia naturaleza jurídica de las Sociedades de clasificación se basan en un sistema competitivo, pero como consecuencia de la repercusión que sobre la seguridad marítima había alcanzado este sistema de autorregulación, se creó la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS)[12]. Esta Asociación tiene su origen en la Conferencia Internacional sobre Líneas de Carga de 1930, en la que se recomendó a las Sociedades de Clasificación que unificaran criterios[13]. Finalmente, tras varias Conferencias y con el impulso determinante de la OMI, se crea la Asociación en 1968.

[10] CARLIER LAVALLE, M., *op. cit.*, "La normativa marítima…", pág. 13.

[11] Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica las sociedades de clasificación han sido definidas como "compañías mercantiles de índole particular, que carecen de todo carácter oficial, y persiguen un fin especulativo, como toda entidad comercial, obteniendo beneficios a través de sus honorarios percibidos por los servicios de sus inspectores y por las suscripciones al Libro-registro", GÓMEZ PRIETO, M., "Las sociedades...", *op. cit*., pág. 282.

[12] Sobre la Asociación, http://www.iacs.org.uk.

[13] Los ámbitos en los que se inició la unificación de criterios entre las Sociedades de clasificación eran restringidos. De esta forma, en el marco de la Conferencia Internacional sobre Líneas de Carga de 1930 se solicitó que se establecieran criterios comunes para asegurar la aplicación de las estructuras de fuerza en las que se basa la determinación del francobordo. Las Sociedades de clasificación que formaron parte en la creación de la IACS fueron American Bureau of Shipping (ABS), Bureau Veritas (BV), Nippon Kaiji Kyokai (NK), Registro Italiano Navale (RINA), Lloyd's Register of Shipping (LR), Det Norske Veritas (DNV), Germanischer Lloyd (GL).

Los fines de la IACS se centran en tres ámbitos de actuación principales. En primer lugar, la Asociación establece entre sus objetivos el impulso al establecimiento de medidas homogéneas de seguridad en el mar y de prevención de la contaminación en el medio marino. Para la consecución de esta meta, la Asociación incorpora otros dos objetivos complementarios, la cooperación con las principales organizaciones marítimas internacionales y con las industrias marítimas mundiales; de esta forma la IACS instaura el diálogo con los principales actores de las instituciones internacionales y de la industria, lo que responde a la doble naturaleza de intereses públicos y privados que rigen el desarrollo de la Sociedades de clasificación[14].

La IACS no es una asociación abierta a todas las Sociedades de Clasificación, sino que la pertenencia a la misma exige el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos que evalúan el prestigio, la experiencia y el buen hacer de los futuros miembros[15]. Asimismo, la incorporación de un nuevo miembro exige el voto unánime de los miembros del Consejo, en una de sus sesiones periódicas[16].

Una de las principales finalidades de la IACS es la promoción de un adecuado nivel de calidad en las actividades desarrolladas por las sociedades de clasificación que conforman esta Asociación. En este sentido, una de las medidas adoptadas fue la introducción, en 1991, del *Quality Management System Certification Scheme* (QSCS), que es obligatorio para los miembros y asociados de la IACS, y precisa los requisitos de calidad que deben resolver las sociedades de clasificación. Este sistema se basó inicialmente en el estándar internacional de calidad ISO 9001:1987, y posteriormente ha sufrido modificaciones para adaptarse a las novedades introducidas en este ámbito.

[14] Además de participar en la IACS, algunas sociedades crean grupos de trabajo más reducidos para atender a aspectos concretos. Por ejemplo, American Bureau of Shipping (ABS), Det Norske Veritas (DNV) y Lloyd's Register (LR), han estado trabajando sobre la implantación de nuevos criterios comunes para la clasificación de petroleros; en este sentido, CARD, J., HAUGLAND, B., POMEROY, V., "Developing the next generation of classification rules for oil tankers", *International Conferene on Design and Operation of Double Hull Tankers*, Londres, 25-26 de febrero, 2004.

[15] Entre las condiciones mínimas que deben cumplir los miembros se encuentran requisitos mínimos sobre el personal cualificado de la Sociedad, el número, tipo y tonelaje de la flota clasificada, una experiencia mínima de 30 años como sociedad de clasificación con reglas propias, y el cumplimiento del Código ético de la IACS, entre otras referencias.

[16] Los actuales miembros de la IACS son: American Bureau of Shipping (ABS), Bureau Veritas (BV), Nippon Kaiji Kyokai (NK), Registro Italiano Navale (RINA), Lloyd's Register of Shipping (LR), Det Norske Veritas (DNV), Germanischer Lloyd (GL) China Classification Society (CCS), Korean Register of Shipping (KR), Russian Maritime Register of Shipping (RS), Indian Register of Shipping (IRS), que tiene el estatus de miembro asociado.

Actualmente, se estima que alrededor del 94% de los buques comerciales que operan en el tráfico marítimo mundial están clasificados por una sociedad miembro, o miembro asociado de la IACS. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (IACS), "Towards a Future Maritime Policy for the Union", Comunicación presentada a la Conferencia *The New European Maritime Policy. Challenges and Opportunities*, Bruselas, 17 de noviembre de 2005, pág.2, (www.mareforum.com/new_european_maritime_policy.htm)

Las sociedades de clasificación decidieron completar el sistema QSCS con una serie de auditorías externas, que evalúan los sistemas de gerencia de la calidad de las organizaciones. Estas inspecciones externas se llevan a cabo por un equipo de auditores coordinados por la Secretaría de Calidad de la IACS, y una de sus principales preocupaciones es mantener la independencia de las posibles injerencias de las sociedades de clasificación. Asimismo, desde 1997 este sistema de auditoría incluye un Cuerpo Consultivo externo, compuesto por miembros de varios organismos internacionales. Además, desde su inicio, este procedimiento ha estado supervisado por un observador designado por el Comité Marítimo de Seguridad de la OMI; algunas administraciones nacionales también envían observadores para supervisar este sistema, así existen representantes norteamericanos del USCG, de la Autoridad Australiana de Seguridad Marítima (AMSA), y de la Agencia Marítima y de Guardacostas del Reino Unido (MCA)[17].

Es importante tener presente la peculiar naturaleza de esta Asociación, si bien sus miembros son las principales Sociedades de clasificación mundiales, y por tanto compañías mercantiles que aspiran a la consecución de un beneficio económico, la IACS también cumple una función primordial para la defensa del medio ambiente y la seguridad marítima, intereses públicos y no puramente privados[18]. Esta doble y peculiar naturaleza, que conecta los fines del sector industrial con el medio ambiente y la seguridad marítima, convierte estos ámbitos en un producto o servicio ofertado por entes de naturaleza privada, de los que depende, en buena medida, el efectivo cumplimiento de las disposiciones adoptadas por las organizaciones marítimas internacionales.

Prueba de esta doble naturaleza público-privada, es que la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación es miembro consultivo de la OMI desde 1969, y participa de forma activa en sus Comités y en la elaboración de disposiciones internacionales sobre seguridad marítima.

En el ámbito europeo también se ha creado la Asociación Europea de Sociedades de Clasificación (EurACS), integrada por las Sociedades que tienen su sede central en países europeos, Bureau Veritas, Registro Italiano Navale, Lloyd's Register of Shipping, Det Norske Veritas y Germanischer Lloyd. El principal objetivo de EurACS es convertirse en punto de encuentro de las instituciones comunitarias y del sector marítimo europeo, con el fin de mejorar la investigación y el desarrollo de medidas efectivas para la consecución de niveles adecuados en el ámbito de la seguridad marítima y la protección del medio ambiente. Por tanto, nos encontramos con la traslación de los objetivos de la IACS, al marco de la Unión Europea, ya que los objetivos expuestos coinciden con los fines de la Asociación Internacional.

[17] JIN, H. y SMITH, D.W., "The IACS Quality Management System Certification Scheme (QSCS) - In Progress", *The International Audit Scheme: Protection of the Marine Environment*, Londres, 27 de mayo de 2003, pág. 2, (www.jterc.or.jp).

[18] BOISSON, P., "Role and Reponsibility of Classification Societies in Maritime Safety", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Coruña, 2006, pág. 106.

Además del objetivo general expuesto, EurACS ha elaborado un listado de prioridades sobre las que considera que se deben centrar los esfuerzos de colaboración entre la Unión Europea y el sector marítimo comunitario, con la finalidad última de lograr las modificaciones normativas necesarias que permitan racionalizar y armoniza la legislación existente. Las propuestas de EurACS se centran en la necesidad de promoción de la navegación de "calidad", es decir, que se establezcan incentivos para los buques respetuosos con el medio marino, y que incorporen avances en el ámbito de la seguridad marítima. En esta misma línea se persigue la elaboración de programas de formación para la tripulación de los buques, con el fin de disponer de personal cualificado en el sector marítimo. La promoción e implantación de las innovaciones tecnológicas y de gestión, se convierten en el último impulso necesario para lograr la renovación y adaptación del sector marítimo a las necesidades ambientales y de seguridad[19].

3.-ANÁLISIS DEL MARCO REGULADOR ACTUAL. PERSPECTIVA COMUNITARIA Y NACIONAL

En el ordenamiento jurídico español, la regulación sobre las actividades de inspección y certificación de buques tiene su origen en la Real Orden de 25 de noviembre de 1909, que promulgó el Reglamento de reconocimiento de embarcaciones mercantes. En los años cincuenta se elaboró una nueva disposición, el Decreto 1362/1959, de 23 de julio, en vigor hasta su revisión mediante el Decreto 3384/1971, de 28 de octubre. Este marco normativo se vio con posterioridad condicionado por los acuerdos internacionales a los que se sumó nuestro país, y por las disposiciones comunitarias reguladoras de este ámbito[20].

[19]ASOCIACIÓN EUROPEA DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (EurACS), "Future Maritime Policy of the Union", Comunicación presentada a la Conferencia *The New European Maritime Policy. Challenges and Opportunities*, Bruselas, 17 de noviembre de 2005, (www.mareforum.com/new_european_maritime_policy.htm)

[20] CANALS I AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, pág. 175.

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, también introduce la referencia a las Entidades colaboradoras, a las que otorga competencia para la realización efectiva de "las inspecciones y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad y de prevención de la contaminación de todos los buques civiles españoles, de los que se hallen en construcción en España, y de los extranjeros en los casos autorizados por los acuerdos internacionales. En este ámbito se incluyen las aprobaciones y homologaciones de los aparatos y elementos del buque o de los materiales o equipos del mismo, por razones de tutela de la seguridad marítima, de la vida humana en la mar y de la navegación". El desarrollo de estas funciones puede ser desempeñado por el Ministerio de Fomento directamente, o bien a través de estas Entidades colaboradoras[21].

La regulación comunitaria sobre Sociedades de clasificación tiene su origen en la Resolución del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativa a una política común de seguridad marítima[22], que establecía entre sus objetivos prioritarios la elaboración de normas comunes para las sociedades de clasificación, como medio para lograr el cumplimiento uniforme de las normas internacionales sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación.

[21] El art. 86.5.1 LPMM. En el apartado 2º de este mismo precepto, se añade que las Entidades colaboradoras desempeñarán estas funciones "en los términos que reglamentariamente se establezcan, que, en todo caso, actuarán bajo los criterios y directrices emanados de la Administración titular, y pudiendo percibir como contraprestación de sus servicios las compensaciones económicas que se establezcan para cubrir sus costes".

El art. 105 LPMM regula el régimen económico de los servicios de inspección y control en los siguientes términos: "Las inspecciones y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad marítima y de prevención de la contaminación a que se refiere el apartado 5 del artículo 86 de la presente Ley y que sean precisos para la emisión, renovación o modificación de certificaciones que acrediten el cumplimiento por los buques y sus elementos de los requisitos y especificaciones previstos en la legislación vigente, darán derecho a la percepción por la Administración marítima de tasas compensatorias del coste de los trámites y actuaciones necesarias con arreglo a lo que se dispone en los apartados siguientes; 2. Constituye el hecho imponible de dichas tasas la prestación por la Administración de los servicios o actuaciones mencionados en el apartado anterior; 3. Serán sujetos pasivos de las tasas, las personas naturales o jurídicas destinatarias de los correspondientes servicios o actuaciones administrativas; 4. La determinación de la cuantía de las tasas y sus correspondientes modificaciones se efectuará de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley 8/1989, de 13 de abril, sobre Tasas y Precios Públicos; 5. Las tasas se devengarán en el momento de la solicitud o en el de la prestación del servicio cuando éste no sea a petición de parte; 6. El rendimiento de las tasas se ingresará en el Tesoro, pudiendo generar crédito para actividades objeto de las tasas; 7. Las tasas podrán ser objeto de autoliquidación por el sujeto pasivo en la forma que reglamentariamente se determine."

[22] DO C 271, de 7 de octubre de 1993, págs. 0001 – 0003.

La Directiva 94/57/CE[23] fue el texto normativo que estableció, por vez primera en el marco europeo, un conjunto de reglas y estándares comunes para las sociedades de clasificación. Esta regulación tiene su origen en el considerable aumento de las sociedades de clasificación, y en la aparición de entidades que unían la escasa experiencia y la ausencia de rigurosidad en las labores de inspección y peritaje de los buques; por otro lado, y como consecuencia directa de lo expuesto, se produjo una pérdida de confianza por parte de los operadores en el sector marítimo, lo que ocasionaba un grave problema para la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en el ámbito de la seguridad marítima[24]. Asimismo, las instituciones comunitarias estimaron que las posibilidades de actuación de los Estados en el control de las sociedades de clasificación, eran muy limitadas, por lo que la elaboración de un marco normativo a nivel comunitario representaría un paso más en la supervisión más eficaz de la actuación de estas organizaciones.

La Directiva 94/57/CE, y sus modificaciones, fueron traspuestas al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 2662/1998, de 11 de diciembre, que también incorporó las Directrices elaboradas por la Organización Marítima Internacional relativas a la autorización de las organizaciones que actúen en nombre de la Administración[25]. Sin embargo, con fecha 19 de diciembre de 2001 fue aprobada la Directiva 2001/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modificaba en profundidad el marco normativo comunitario sobre estas organizaciones[26]; y fue elaborado el Real Decreto 90/2003, de 24 de enero, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las actividades correspondientes de la Administración marítima, que traspuso la nueva disposición comunitaria y derogó el anterior Real Decreto[27].

[23] Directiva 94/57/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 1994, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (DO L 319, de 12 de diciembre de 1994, pág. 20). Sufrió una primera reforma mediante la Directiva 97/58/CE de la Comisión de 26 de septiembre de 1997, por la que se incorporaron las disposiciones de la Resolución A.789(19) de la OMI sobre especificaciones de las funciones de peritaje y certificación de organizaciones que actúen en nombre de la administración (DO L 274 de 7 de octubre de 1997 pág.8).

SOAMES, T., "EC maritime policy: An overview. A Lawyer's reaction", European Transport Law, vol. XXX, núm. 6, 1995, págs. 780 y 781.

[24] MARTÍN OSANTE, J., *op. cit.*, "La normativa comunitaria…", págs. 173 y 174.

[25] Resolución A.739(18), de 4 de noviembre de 1993, adoptada por la Conferencia de los Gobiernos Contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974 (SOLAS).

[26] DO L 19, de 22 enero de 2002, págs. 9 y ss.

[27] BOE, de 4 de febrero de 2003, págs. 4539 - 4551.

El fin último de la norma comunitaria es el control de las sociedades de clasificación. Como consecuencia del desarrollo de sus actividades, en la emisión de certificaciones de carácter oficial (autorizadas por los Estados), o de carácter privado (mediante contratos de clasificación con los armadores), las sociedades de clasificación se convierten en los garantes últimos del cumplimiento de las disposiciones internacionales sobre seguridad marítima. Por tanto, era necesario establecer un control más exhaustivo e implicar activamente a los Estados en la supervisión de estas sociedades.

Al trasladar la realidad particular de cada Estado miembro, al ámbito de la Unión Europea, se pone de manifiesto la necesidad de establecer un marco de actuación uniforme, que responde a la doble actuación privada-pública que ejercen las sociedades de clasificación. Por un lado, y como muestra de las funciones estatales que cumplen a través de la delegación, resulta imprescindible establecer criterios mínimos que permitan alcanzar niveles de seguridad homogéneos en las aguas comunitarias. De otro lado, en lo que respecta al marco de los intereses privados, es necesario garantizar el cumplimiento de la libertad de prestación de servicios en el territorio de la Unión[28].

El esquema de control que establece la Directiva comunitaria se basa en una doble supervisión, comunitaria y estatal, materializada a través del reconocimiento y la autorización de las sociedades de clasificación. Cualquier organización que aspire a desempeñar sus funciones de evaluación de la seguridad, mediante la inspección, el peritaje y la certificación de buques, en nombre de un Estado miembro, deberá cumplir los requisitos para ser una organización reconocida por la Comisión, y autorizada por el Estado miembro en el que pretenda desempeñar esta labor.

Asimismo, a las organizaciones que aspiran a ser reconocidas por la Comisión se les exige un compromiso de cooperación y publicidad, con las autoridades competentes de los Estados miembros y con las instituciones comunitarias. Como consecuencia de este compromiso, las organizaciones reconocidas se encuentran obligadas a cooperar con el sistema de control por el Estado rector del Puerto, y con la administración competente del Estado del pabellón, así como con otras organizaciones reconocidas, en aquellos supuestos en que se produzca una transferencia de clase de una organización reconocida a otra[29].

[28] Art. 1 de la Directiva 94/57/CE.

[29] Art. 15, apartados 2, 4 y 5 de la Directiva 94/57/CE.

3.1.-PRIMERA FASE: EL RECONOCIMIENTO

El reconocimiento de una sociedad de clasificación es el paso previo para su actuación en el ámbito comunitario; la regulación del reconocimiento ha sufrido una reforma significativa a través de la Directiva 2001/105/CE[30]. La Comisión, en la propuesta que dio lugar a la Directiva 2001/105/CE[31], incluye dos categorías de modificaciones: el perfeccionamiento del régimen de reconocimiento comunitario de las sociedades de clasificación, y el endurecimiento de los requisitos que deban cumplir las organizaciones reconocidas[32].

Uno de los aspectos más significativos sobre los que se asienta el nuevo régimen de las sociedades de clasificación es el impulso que recibe la actuación de las instituciones comunitarias en este sector. Si bien hasta el año 2001 eran los Estados los responsables últimos en la concesión o denegación de los reconocimientos a las sociedades de clasificación, a partir de la Directiva 2001/105/CE cobran especial protagonismo las decisiones de la Comisión, que participa activamente en la concesión y suspensión del reconocimiento y en la supervisión periódica de la organización[33].

---

[30] Directiva 2001/105/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (DO L 19, de 22 de enero de 2002, pág. 9). La Directiva 2001/105/CE aspira a actualizar la Directiva 94/57/CE a las disposiciones internacionales y comunitarias adoptadas en el ámbito de la seguridad marítima. Asimismo, se pretende armonizar el sistema de evaluación de los buques, y del régimen de responsabilidad de las sociedades clasificadoras; a la vez que se incluyen medidas que aseguren la calidad e imparcialidad en la actuación de estas organizaciones.

La Directiva 94/57/CE ha sido modificada posteriormente por la Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por buques (DO L 324 de 29 de noviembre de 2002, pág. 53). Esta disposición ha incorporado al texto originario escasas modificaciones, entre las que cabe destacar las referencias al Comité COSS.

[31] Esta Propuesta de Directiva era una de las medidas previstas en el paquete de medidas Erika I, previsto en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de marzo de 2000, sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo [COM (2000) 142 final - no publicada en el Diario Oficial, pág. 77].

[32] PULIDO BEGINES, J., "The implementation of the EU Community Directive 94/57/CE: degree of harmonisation achieved", *Il Diritto Marittimo*, vol. IV, octubre-diciembre, 2005, págs. 1236 y 1237, considera que las principales deficiencias del texto originario de la Directiva 94/57/CE se centran en la ausencia de armonización en el procedimiento de reconocimiento y control de las sociedades de clasificación, en la inexistencia de uniformidad en los controles periódicos a las sociedades ya reconocidas, y en la inexistencia de un régimen común de responsabilidad.

[33] MARTÍN OSANTE, J., "La normativa comunitaria...", *op. cit.*, pág. 195, considera que la mayor intervención de la Comisión "instaura un sistema centralizado y armonizado de control de las organizaciones, con la intención de garantizar unos niveles homogéneos de cumplimiento de la Directiva 94/57/CE".

El procedimiento para que una organización obtenga el reconocimiento, se inicia mediante solicitud de un Estado miembro a la Comisión. En el caso del ordenamiento jurídico español, la Subsecretaría de Fomento, a propuesta de la Dirección General de la Marina Mercante, es la encargada de solicitar el reconocimiento[34]. Las organizaciones deben cumplir una serie de requisitos mínimos que aspiran a garantizar la experiencia y dotación personal y técnica de la organización, y sobre el cumplimiento de los mismos deben presentar un informe completo y acompañado de los oportunos certificados[35]. Es importante destacar que la relación existente entre el Estado miembro y la organización reconocida es una relación de naturaleza administrativa, y por tanto sujeta al régimen del derecho público, mientras que la relación que existe entre la organización y sus clientes es de naturaleza privada[36].

En el Real Decreto 90/2003, mediante el que se ha realizado la transposición de la Directiva comunitaria en nuestro país, no existe ninguna referencia al procedimiento que deben iniciar las sociedades de clasificación para poder obtener el reconocimiento. En el Real Decreto 2662/1998, ya derogado, que traspuso el texto originario de la Directiva 94/57/CE, sí se preveía el procedimiento a seguir por las organizaciones que aspiraban obtener el reconocimiento[37]. En la regulación en vigor se ha suprimido cualquier referencia al procedimiento que deben iniciar las organizaciones para obtener el reconocimiento; sin embargo, se han mantenido las referencias al procedimiento para solicitar la autorización del Estado por parte de las sociedades de clasificación.

---

[34] Art. 3 del Real Decreto 90/2003, de 24 de enero.

[35] El art. 4.2 de la Directiva 94/57/CE también prevé la posibilidad de que los Estados miembros presenten a la Comisión solicitudes especiales de reconocimiento; en el mismo sentido se pronuncia el art. 4 del RD 90/2003. Estas autorizaciones tienen como finalidad el reconocimiento de organizaciones que no cumplen dos de los requisitos mínimos establecidos en el Anexo: no disponen en su clase de una flota de al menos 1000 buques oceánicos (de más de 100 TRB), con un total no inferior a 5 millones de TRB; su plantilla técnica no resulta acorde con el número de buques clasificados (mínimo de 100 peritos con dedicación exclusiva).

Estos reconocimientos especiales disponen de dos importante limitaciones: tienen un período de validez limitado a tres años, aunque podrán ser prorrogados, y sus efectos alcanzan exclusivamente al Estado que haya presentado la solicitud de reconocimiento. Asimismo, serán objeto de un especial seguimiento por parte de la Comisión, con el fin de decidir sobre la prórroga o no del reconocimiento limitado.

[36] PULIDO BEGINES, J., *op. cit.*, "The implementation…", págs. 1246.

[37] El art. 4 del RD 2262/1998, derogado por el actual RD 90/2003, establecía el procedimiento a seguir por las sociedades de clasificación. El procedimiento se iniciaba a instancia de las organizaciones, que debían solicitar el reconocimiento a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes del Ministerio de Fomento. El órgano encargado de la tramitación del procedimiento y de realizar "cuantos actos de instrucción sean necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos aportados por la organización" y de formular la propuesta de resolución, era la Dirección General de la Marina Mercante. La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes debía resolver las solicitudes, en un plazo máximo de seis meses. La resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes ponía fin a la vía administrativa, era notificada a los interesados y, en caso de ser positiva, se comunicaba también a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros de la Unión Europea.

La claridad que caracterizaba la anterior regulación ha desaparecido, como consecuencia de la supresión de un artículo; se deja sin contenido un procedimiento que sigue existiendo, ya que la iniciativa en la solicitud del reconocimiento no parte de los Estados, sino que debe ser a instancia de las organizaciones interesadas. En este sentido, resulta oportuno hacer referencia a la Exposición de Motivos del RD 90/2003, que afirma "este Real Decreto de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2001/105/CE deroga íntegramente el Real Decreto 2662/1998 en aras de una mayor claridad y de la salvaguarda de la seguridad jurídica, debido al profundo calado de las modificaciones que la nueva Directiva introduce en la 94/57/CE".

Los aspectos principales sobre los que incide la Directiva comunitaria, se centran en los términos en que las organizaciones realizan los peritajes, inspecciones y certificaciones. De esta forma, se presta especial atención a las reglas y normas de la organización, y su necesaria actualización y adecuación a las disposiciones marítimas internacionales. La cualificación del personal, y la actualización constante de sus conocimientos, así como la supervisión de su labor de peritaje y administración, se configura como uno más de los pilares determinantes para la obtención del reconocimiento[38].

Mediante las reformas introducidas por la Directiva 2001/105/CE, también se pretende impedir que converjan intereses entre los empresarios navieros y las sociedades de clasificación, con la finalidad de obtener unas sociedades de inspección realmente independientes, y alejadas de los intereses de los propietarios o constructores de buques. De esta forma, se impide que la organización esté controlada por personas o entidades que se dediquen comercialmente a la construcción, reparación, equipamiento o explotación de buques.

Entre los requisitos para garantizar la independencia de las sociedades de clasificación, se establece un régimen de incompatibilidades; la organización no podrá ejercer sus funciones para armadores o propietarios que pertenezcan a la misma, o cuando existen vínculos personales, familiares o mercantiles; idéntico régimen se aplicará para los inspectores. Como última garantía de la independencia de la organización, se exige que no dependa esencialmente de una única empresa comercial[39].

[38] Apartados A y B del Anexo de la Directiva 94/57/CE, y en el mismo sentido Anejo I del RD 90/2003.

[39] Apartado 6º, sección A, del Anexo de la Directiva.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., "La inspección marítima", en MEILÁN GIL, J., (dir.), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords.), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, Pamplona, 2006, pág. 235.

Si bien es la Comisión el órgano legitimado para otorgar el reconocimiento a una organización, los Estados toman parte activa en este procedimiento, ya que no sólo son los encargados de iniciar el mismo, sino que coparticipan con la Comisión en la evaluación de la organización propuesta. El Estado proponente y la Comisión, realizan una evaluación en detalle de las organizaciones, que comprende no sólo el cumplimiento de los requisitos analizados con anterioridad, sino que también incluye un estudio sobre los resultados de las organizaciones en materia de seguridad y prevención de la contaminación[40].

En virtud de lo dispuesto en la norma comunitaria, la Comisión elaboró un listado de las sociedades de clasificación que habían sido reconocidas en los Estados miembros[41]. Las organizaciones son: American Bureau of Shipping (ABS), Bureau Veritas (BV), China Classification Society (CCS), Det Norske Veritas (DNV), Germanischer Lloyd (GL), Korean Register of Shipping (KR), Lloyd's Register of Shipping (LR), Nippon Kaiji Kyokai (NK), Registro Italiano Navale (RINA), Russian Maritime Register of Shipping (RS), Hellenic Register of Shipping (HRS), Registro Internacional Naval, SA (Rinave) y Polish Register of Shipping (PRS).

La labor de control por parte de las instituciones comunitarias, no finaliza una vez que se ha reconocido a las organizaciones, sino que éstas serán objeto de seguimiento por parte del Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (Comité COSS)[42]. La Comisión realizará un examen de todas las organizaciones reconocidas, con una periodicidad mínima de dos años. Esta evaluación se realiza en colaboración con el Estado miembro que presentó la solicitud de reconocimiento, por lo que de nuevo se pone de manifiesto el interés de las instituciones comunitarias en implicar a los Estados en la supervisión de las sociedades de clasificación[43].

[40] Esta información se obtiene a partir de los datos elaborados por el Memorándum de París, o por sistemas similares; así como la información relativa a los accidentes sufridos por los buques clasificados por las organizaciones evaluadas (art. 9 de la Directiva 94/57/CE).

[41] La Decisión 96/587/CE, de 30 de septiembre de 1996 sobre la publicación de la lista de organizaciones reconocidas que han sido notificadas por los Estados miembros en virtud de la Directiva 94/57/CE del Consejo (DO L 178 de 23 de junio de 1998, pág. 39), ha sufrido varias modificaciones a lo largo de los últimos años con el fin de actualizar el listado de organizaciones, por ello, la Comisión decidió derogarla, y sustituir este sistema por la publicación anual en el Diario Oficial de la Unión Europea, no después del 1 de julio de cada año, de una lista actualizada de las organizaciones reconocidas, Decisión 2007/421/CE, de la Comisión, de 14 de junio de 2007, por la que se deroga la Decisión 96/587/CE, (DO L 157, de 19 de junio de 2007, pág. 18).

La última actualización se llevó a cabo mediante la publicación de la *Lista de de organizaciones reconocidas conforme a la Directiva 94/57/CE del Consejo, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas* (DO C 135, de 19 de junio de 2007, pág. 4).

[42] Art. 4.3 de la Directiva 94/57/CE.

[43] Art. 11.3 de la Directiva 94/57/CE.

Cabe destacar la vinculación que se crea entre los Estados y las organizaciones cuyo reconocimiento solicitaron; en cierta medida, desde la Unión Europea se establece una especial obligación de control estatal hacia las sociedades de clasificación a las que propusieron su entrada en el mercado europeo. Este hecho tiene su justificación en la obligación impuesta al resto de Estados miembros para que autoricen, en los términos que se analizan posteriormente, a aquellas organizaciones reconocidas en el ámbito comunitario. La confianza que deposita un Estado en una determinada sociedad de clasificación se impone, si bien de forma indirecta, al resto de los Estados, por lo que resulta coherente que el seguimiento del Estado proponente sobre la organización sea más exhaustivo.

La Comisión también actuará en la revocación del reconocimiento, mediando solicitud de un Estado miembro, o bien por propia iniciativa. El incumplimiento de los requisitos impuestos para la concesión del reconocimiento dará lugar a su retirada. La revocación del reconocimiento exige el análisis previo de los resultados de la organización en materia de seguridad y prevención de la contaminación; así como el estudio de los informes que se hayan elaborado por los Estados miembros, en las revisiones periódicas de las organizaciones que actúen en su nombre y en el ejercicio de las labores desempeñadas como Estado portuario[44].

Por tanto, nos encontramos con la colaboración de las instituciones comunitarias, y de dos administraciones estatales; el Estado miembro en nombre del cual ha actuado la organización, y el Estado rector del puerto que ha informado sobre buques que representan una grave amenaza para la seguridad y el medio ambiente, o bien sobre indicios de comportamiento especialmente negligente por parte de las organizaciones. La coordinación y colaboración entre los Estados miembros se convierte en elemento determinante del adecuado control sobre las sociedades de clasificación; la confianza que deposita cada Estado miembro sobre una organización, se transforma, indirectamente, en un riesgo que asume la UE. La consecución de estándares mínimos de calidad en las organizaciones de peritaje, inspección y clasificación de buques está condicionada a la efectiva aplicación de los preceptos comunitarios en la totalidad de los Estados miembros.

AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA, *op. cit.*, "Por una navegación…", pág. 5, afirma que "para poder mantener los niveles de calidad, dichos organismos [las sociedades de clasificación] se someten a las evaluaciones que la EMSA realiza periódicamente en nombre de la Comisión Europea. Todas las sociedades de clasificación deben evaluarse cada dos años. Los evaluadores de la Agencia visitan tanto las oficinas centrales de las sociedades de clasificación como las oficinas regionales y/o locales, además de buques y astilleros. Antes de realizar una visita de inspección es preciso planificar y preparar la metodología que se va a seguir. Para determinar cuáles son las cuestiones más importantes y trabajar con eficacia, la EMSA está ensayando también un sistema para supervisar continuamente el trabajo de las sociedades a partir de datos e información recogidos por los sistemas de control del Estado del puerto y otras fuentes. Por último, durante el período de evaluación se debe redactar un informe *in situ* y uno posterior a la evaluación. Una vez analizados los resultados, la Comisión Europea puede tomar medidas correctivas y/o proponer sanciones en caso de que se detecten defectos graves en la metodología de trabajo".

[44] Arts. 9, 11 y 12 de la Directiva 94/57/CE.

3.2.-SEGUNDA FASE: LA AUTORIZACIÓN

La fase del reconocimiento depende de la actuación de la Comisión, aunque con la ya analizada colaboración estatal; mientras que la segunda fase, la autorización, es propiamente estatal. Mediante la autorización, un Estado permite a una organización reconocida la realización de inspecciones y controles vinculados a la emisión de Certificados, que garantizan la adecuación del buque a los requisitos sobre casco, maquinaria e instalaciones eléctricas, previstos por las normas de la organización[45].

En el ordenamiento jurídico español, el procedimiento de autorización es iniciado mediante solicitud de la organización reconocida, dirigida al Subsecretario de Fomento, que es el encargado de resolver de forma positiva o negativa, y será tramitado por la Dirección General de la Marina Mercante[46]. La Directiva comunitaria otorga a los Estados miembros dos posibles opciones en relación a los buques de su propio pabellón. Los Estados pueden confiar a las sociedades de clasificación la realización total o parcial de los peritajes, que sería la opción más restrictiva; o bien pueden autorizar también la expedición o renovación de certificados, la opción ampliada.

[45] MARTÍN OSANTE, J., "Inspección y control de buques: Real Decreto 90/2003, de 24 de Enero", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XXII, 2003, págs. 149-187. Este autor considera que mientras que el reconocimiento constituye el requisito *sine qua non* para solicitar posteriormente la autorización, "de ésta cabe destacar que constituye el acto administrativo en virtud del cual la sociedad de clasificación reconocida queda habilitada para desempeñar, en nombre de la Administración marítima española, las funciones de reconocimiento, inspección y control de los buques a las que se refiere el art. 6.1 del RD 90/2003" (pág. 181).

TUCCI, M., *L'atto amministrativo implicito: profili dottrinali e giurisprudenziali*, Giuffrè Editore, 1990.

[46] Art. 9 del RD 90/2003.

La doctrina ya se ha pronunciado sobre la naturaleza de esta encomienda de funciones a particulares, calificada como un traslado de autoridad pública a particulares, que desempeñarán labores de inspección y peritaje; si bien la Administración marítima española no ha delegado el grado máximo de autoridad. En este sentido, CANALS I AMETLLER, D., *op. cit.*, "El ejercicio por particulares…", págs. 181-182; ZAMBONINO PULITO, M., *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 205 y ss.

ARROYO MARTÍNEZ, I., "Problemas jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima (especial referencia al Prestige)", en MEILÁN GIL, J., (dir.), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords.), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, Pamplona, 2006, pág. 53. Este autor afirma: "Cabe plantearse si es posible la delegación o concesión administrativa a favor de entes privados, de las funciones públicas de control sobre seguridad marítima. La respuesta es afirmativa en un plano general y se enmarca en la progresiva privatización o liberalización de los servicios públicos. La penetración del Estado en el campo privado es correlativa a la liberalización de ciertos servicios públicos considerados tradicionalmente como indelegables por el Estado. La doctrina dominante entiende que una cosa es la defensa de la titularidad estatal o pública de la prerrogativa exclusiva de la seguridad marítima y otra distinta es el ejercicio de esa competencia, que puede ser compartida o delegada, mediante técnicas jurídicas de autorización, concesión y contratación administrativa. Dicho en otras palabras, lo que se liberaliza o privatiza es la gestión, no la titularidad que sigue siendo pública".

Como ha establecido ESTEVE PARDO, J., (coord.), "El modelo de intervención integral. Conceptos, objetivos y operatividad", en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pág. 33, las exigencias técnicas y las limitaciones de conocimiento que se plantean a las administraciones "propician la intervención de sujetos privados cualificados por su conocimiento experto. Una intervención que presenta, por así decirlo, dos modalidades: la primera si se afirma la voluntad de autocontrol de riesgos tecnológicos por parte de las propias instalaciones y que se concreta en la sujeción a fórmulas de ecoauditoría; la otra modalidad de intervención de entidades privadas es cuando actúan ejerciendo funciones públicas de control técnico y seguridad ambiental".

El Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el carácter y el valor de las funciones colaboradoras en materia de seguridad industrial, que puede servir de referencia para el ámbito de las sociedades de clasificación. En el fundamento jurídico 6º de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 17 de noviembre de 2000, ponente M. Campos Sánchez-Bordona, (RJ 2000\9136), se dispone: "Esta modalidad de encomienda a entidades privadas de un papel relevante en el ejercicio de funciones genuinamente público-administrativas, como son las relativas a la inspección y control de la seguridad industrial, si no llegaba a conferirles la plenitud de la potestad de certificar el efectivo cumplimiento de los requisitos de seguridad industrial (pues, según hemos visto, la Administración se reservaba la última palabra incluso en ese terreno) sí colocaba a aquellas entidades en una relación especial con la Administración presidida por la utilización de la técnica autorizatoria. En efecto, a la «autorización» se refieren, entre otros, los artículos del Real Decreto 1407/1987 números 4 («las entidades que sean autorizadas [...] esta autorización podrá quedar limitada a [...]»), 6 («las Entidades autorizadas para actuar en más de una comunidad autónoma [...]») y 17 («el incumplimiento de las obligaciones [...] dará lugar a que [...] se acuerde la suspensión temporal de la autorización otorgada»).

Las Entidades obtenían, pues, una autorización para colaborar con la Administración -en los términos ya expresados- tras el reconocimiento administrativo de que ellas mismas cumplían los requisitos objetivos que la norma (artículo 8 del Real Decreto 1407/1987) exigía en orden a su idoneidad; requisitos de competencia, imparcialidad, solvencia, medios humanos y técnicos que condicionaban la inscripción en el registro correspondiente como medio público mediante el que se expresaba la respuesta administrativa a su voluntaria solicitud. Requisitos que, a su vez, vienen justificados por la importancia de la actividad certificante en relación con la magnitud de los riesgos potenciales que para toda la colectividad suponen las actividades industriales.

La utilización de la técnica autorizatoria en relación con la encomienda a estas entidades privadas de determinadas funciones de carácter certificante cuyo ejercicio podía tener, respecto de los terceros inspeccionados o controlados, una inmediata eficacia jurídico-administrativa en el ámbito de la seguridad industrial (funciones que, por lo demás, «compartían» con las directamente ejercitables por la Administración controlante, desde el momento en que ésta se reservaba el derecho de no reconocer aquella eficacia jurídica externa e imponer sus propias decisiones en materia de verificación del cumplimiento de requisitos de seguridad), no encaja en el ámbito de las relaciones contractuales para cuya formalización las personas jurídicas debían ostentar la capacidad y no incurrir en las prohibiciones e incompatiblidades previstas por el artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado de 1965".

La norma de transposición española ha elegido la primera opción, y más restrictiva, al igual que hiciera el Real Decreto precedente, por lo que sólo en los supuestos tasados que recoge la norma, estarán autorizadas las sociedades de clasificación a realizar la inspección y peritaje de los buques[47]. En la Exposición de Motivos del RD 90/2003 no se encuentra ninguna justificación a la opción seleccionada; no obstante, en el ya derogado RD 2662/1998, en su Exposición de Motivos se justificaba esta opción argumentando que de esta forma se continuaba con el régimen de

---

Sobre esta referencia jurisprudencial, CANALS I AMETLLER, D., "Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, págs. 322-323.

[47] El art. 6 del RD 90/2003 establece que las organizaciones reconocidas podrán ser autorizadas, para realizar en nombre de la Dirección General de la Marina Mercante los reconocimientos de buques previstos en los Convenios internacionales, en los siguientes supuestos:

"a) Cuando un buque español con destino a un puerto español se encuentre en puerto extranjero y necesite prorrogar el plazo de validez de cualquier certificado por aproximarse la fecha de su caducidad.

b) Cuando un buque español esté dedicado a realizar viajes entre puertos extranjeros y resulte perjudicial para la explotación comercial del mismo su traslado a puerto nacional, para efectuar alguno de los reconocimientos preceptivos.

c) Cuando un buque español, por averías u otras causas de siniestralidad, deba de ser objeto de reconocimiento en el extranjero.

2. El capitán del buque, que se encuentre en alguna de las circunstancias previstas en el apartado anterior, el naviero o la empresa naviera a la que aquel pertenezca podrán recabar de una organización autorizada la realización del reconocimiento correspondiente.

La organización autorizada, una vez efectuado el reconocimiento, facilitará por escrito su informe al capitán o al naviero quien solicitará de la Dirección General de la Marina Mercante, adjuntando a la solicitud el referido informe, la realización de alguna de las siguientes actuaciones:

a) La prórroga del correspondiente certificado por el plazo necesario, nunca superior a cinco meses, para que el buque pueda terminar su viaje y regresar a un puerto español donde se procederá a su inspección para la renovación del oportuno certificado.

b) La emisión de un nuevo certificado o certificados, en los casos previstos en los párrafos b y c del apartado anterior.

c) La expedición de un documento acreditativo de haber superado con éxito un reconocimiento de las partes afectadas en caso de avería o siniestro. Si la magnitud de éstos hiciera necesaria alguna anotación o modificación en alguno de los certificados, ésta se realizará a su llegada a un puerto español.

3. Si el informe de la organización autorizada fuera favorable, la Dirección General de la Marina Mercante llevará a cabo la actuación solicitada en el plazo máximo de quince días, notificándolo al interesado".

En la regulación vigente sobre embarcaciones de recreo, se ha ampliado el ámbito de actuación de las entidades colaboradoras. El RD 1434/1999, de 10 de septiembre, por el que se establecen los reconocimientos e inspecciones de las embarcaciones de recreo para garantizar la seguridad de la vida humana en la mar y se determinan las condiciones que deben reunir las entidades colaboradoras de inspección, dispone que los reconocimientos e inspecciones periódicos, intermedios, adicionales y extraordinarios de carácter obligatorio, se realizarán a través de entidades colaboradoras de inspección, según lo dispuesto en el art. 86.5 LPMM (arts. 3 y 5). Sobre esta regulación, ARANA GARCÍA, E., "Las inspecciones técnicas de las embarcaciones de recreo", *Actualidad Administrativa*, núm. 3, 2002, págs. 125-138; PADRÓS REIG, C., *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid, 2001, pág. 111.

actuación de las sociedades de clasificación aplicado en nuestro país. Asimismo, en la anterior regulación se dejaba abierta la posibilidad para adoptar la opción más amplia en el futuro[48].

A pesar de estas previsiones, el legislador español ha preferido continuar con esta alternativa más restrictiva. El fundamento de esta opción puede encontrarse vinculado a las catástrofes marítimas que han sufrido nuestras costas, y que han limitado el desarrollo de iniciativas privadas en lo que respecta a la certificación de buques. Sin embargo, también hay que tener presente la tradicional inmovilidad de nuestro legislador en este ámbito, por lo que la justificación de esta medida estaría sin duda relacionada con el interés del legislador en conservar en lo posible el texto precedente.

En lo que respecta a la certificación de los buques, la legislación española no prevé la delegación de estas funciones en organizaciones reconocidas al efecto. Sólo desde el organismo competente, la Dirección General de la Marina Mercante, se puede emitir esta documentación. En los supuestos excepcionales en que se encuentra prevista la inspección de los buques en puertos extranjeros por parte de organizaciones reconocidas, el capitán o el naviero debe solicitar a la Dirección General de la Marina Mercante, la emisión de la documentación que corresponda, adjuntando el informe de la organización[49].

El Proyecto de Ley General de Navegación Marítima incorpora algunos principios que serán de aplicación a las certificaciones. Con carácter genérico se reconoce a la Administración marítima la competencia para la emisión de los correspondientes certificados de seguridad y de prevención de contaminación a los buques y embarcaciones nacionales que reúnan las condiciones previstas en la legislación aplicable. No obstante, también se prevé la posibilidad de que la Administración marítima delegue en organizaciones reconocidas las actuaciones materiales y, en su caso, la emisión o renovación de los correspondientes certificados, remitiéndose a la regulación reglamentaria para los supuestos concretos y las condiciones en las que se llevará a cabo esta delegación.

---

[48] MARTÍN OSANTE, J., *op. cit.*, "La normativa comunitaria...", pág. 181.

[49] Art. 6.2 RD 90/2003, disposición adicional 4ª RD 1837/2000.

La disposición adicional 1ª del RD 1837/2000 establece que "las funciones de inspección y control de buques, para las que pueden ser autorizadas las organizaciones de inspección y control de buques reconocidas de acuerdo con el RD 90/2003, podrán ser ampliadas por Orden del Ministro de Fomento, que determinará, a su vez, los requisitos específicos adicionales que deban cumplir dichas organizaciones para ser autorizadas a su realización".

Algunos autores han manifestado su oposición a este régimen, ya que estiman que puede ocasionar dificultades en el ámbito de la responsabilidad que se puede derivar en la emisión de las certificaciones. El examen es realizado por la sociedad de clasificación, mientras que el certificado es emitido por la autoridad española competente; por tanto podría derivarse una responsabilidad compartida entre la sociedad de clasificación y la autoridad española en el caso de que se produjera un accidente a consecuencia de una negligencia en la inspección. La organización reconocida sería responsable de un error en su examen, y la autoridad española a razón de una falta en su propia evaluación. En este sentido, PULIDO BEGINES, J., *op. cit.*, "The implementation…", pág. 1244.

Este Proyecto también hace referencia a algunos de los aspectos de la certificación de buques, y establece que los certificados expedidos presuponen el correcto estado del buque en lo referente a su objeto, salvo prueba en contrario; mientras que su carencia o vencimiento implica para el buque la imposibilidad de navegar o de prestar los servicios a los que se halla destinado, salvo las excepciones que puedan establecerse reglamentariamente para circunstancias especiales. Con el fin de que las autoridades competentes puedan comprobar la existencia y validez de los certificados de seguridad y de prevención de la contaminación de los buques, deben ser exhibidos a bordo en lugar bien visible y de fácil acceso[50].

A diferencia de la norma de transposición española, otros Estados han optado por ofrecer mayores posibilidades al sector privado. En este sentido, podemos tomar como modelo la regulación italiana, que reconoce competencias a los organismos autorizados para expedir y renovar los certificados oportunos, así como para realizar las inspecciones y controles apropiados a tal efecto[51]. El Decreto Legislativo de 11 de agosto de 2003, mediante el que se lleva a cabo la actualización de la regulación italiana a la Directiva 2001/105/CE, establece la competencia para la emisión y renovación de los certificados del Ministerio de infraestructuras y transportes, en colaboración con el Ministerio de medio ambiente y territorio, a la vez que enuncia la legitimidad de los organismos reconocidos, y que cumplan los requisitos exigidos a tal efecto[52]. De esta forma el legislador italiano no sólo permite a las sociedades de clasificación autorizadas la realización de controles e inspecciones ante cualquier supuesto, sino que también les otorga competencia en el ámbito de las certificaciones.

[50] Arts. 151, 152 y 153 del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, (BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss).

[51] En el ordenamiento jurídico italiano la transposición de la Directiva 94/57/CE se llevó a cabo mediante el Decreto Legislactivo no. 314, de 3 de agosto de 1998 (Gazzeta Ufficiale no. 201, de 29 de agosto de 1998); esta norma fue posteriormente modificada por el Decreto Legislativo no. 169, de 19 de mayo de 2000 (Gazzeta Ufficiale no. 145, de 23 de junio de 2000). La Directiva 2001/105/CE se incorporó a través del Decreto Legislativo no. 275, de 11 de agosto de 2003 (Gazzeta Ufficiale no. 234, de 8 de octubre de 2003).

[52] Art. 4.1, modificado por el Decreto Legislativo no. 275, de 11 de agosto de 2003.

Como consecuencia del principio de no discriminación, las organizaciones reconocidas en el ámbito de la Unión Europea deben ser autorizadas, en principio, por los Estados miembros. La Directiva incorpora una serie de requisitos que endurecen el régimen de autorización, y que pueden ser adoptados por los Estados en sus normas de transposición. De nuevo el legislador español opta por incorporar los requisitos más estrictos, y obliga a las organizaciones reconocidas en los Estados miembros de la Unión, a disponer de un centro de explotación o un establecimiento de carácter permanente en España. En los supuestos de organizaciones reconocidas en terceros países no sólo se exige el criterio de la representación local, sino que también se exige la reciprocidad de las organizaciones en cuanto a su reconocimiento y al tratamiento recibido[53]. La norma española también prevé la limitación del número de organizaciones autorizadas por razón de las necesidades de la inspección marítima[54].

La relación entre la Administración española, representada a través de la Dirección General de la Marina Mercante, y las organizaciones reconocidas, se encuentra determinada por las resoluciones de la OMI a este respecto[55]. Como complemento a estas disposiciones internacionales, el RD 90/2003 establece un elenco de obligaciones que deben cumplir las organizaciones autorizadas y que se basa, fundamentalmente, en la realización de sus actividades conforme a los criterios establecidos por la Dirección General de la Marina Mercante, y en la comunicación a este órgano sobre los términos en los que se desarrolle su labor; con especial atención a la cooperación con otras organizaciones reconocidas, y a la publicidad de sus datos a través del sistema SIRENAC[56].

---

[53] Arts. 5, 6 y 11 de la Directiva 94/57/CE, y art. 6 del RD 90/2003.

[54] El art. 10 del RD 90/2003 establece: "Por Orden del Ministro de Fomento, podrá limitarse el número de organizaciones autorizadas para realizar las actuaciones enumeradas en el artículo 6.1, cuando las necesidades de la inspección marítima, en razón del volumen de la flota civil española y su evolución previsible, el grado de implantación efectiva de las organizaciones reconocidas y otras circunstancias similares, así lo aconsejen. La Orden del Ministro de Fomento determinará las reglas objetivas y transparentes aplicables para seleccionar, en tal caso, a las organizaciones autorizadas".

[55] El RD 90/2003 incorpora en sus Anejos II y III, la Resolución de la OMI A.739(18), aprobada el 4 de noviembre de 1993, y la Resolución de la OMI A.739(19), aprobada el 23 de noviembre de 1995.

[56] El art. 7 del RD 90/2003 enumera las obligaciones que deben de cumplir las organizaciones autorizadas.

"a) Realizar los reconocimientos de buques objeto de la autorización de acuerdo con las directrices y criterios generales aprobados por la Dirección General de la Marina Mercante.

b) Someterse, en los términos previstos en el artículo 12 de este Real Decreto, a la supervisión e inspección de la Dirección General de la Marina Mercante y a la realización de auditorías periódicas de las funciones realizadas en nombre de la Administración marítima.

c) Facilitar en todo momento el ejercicio de las funciones de inspección de buques por la Dirección General de la Marina Mercante, quien podrá verificarlas pormenorizadamente y de forma aleatoria.

d) Comunicar a la Dirección General de la Marina Mercante los criterios esenciales utilizados por la organización para clasificar, desclasificar y cambiar de clase los buques, así como las suspensiones, transferencias y retiradas de clase que puedan sufrir los mismos.

e) Comunicar a la Dirección General de la Marina Mercante los estándares técnicos de la organización, su aplicación y cualquier modificación de los mismos.

La Dirección General de la Marina Mercante supervisa las actuaciones de las organizaciones autorizadas, al menos cada dos años; el informe resultante de esta evaluación se trasladará a la Comisión y al resto de Estados miembros. Una muestra más de la necesaria colaboración interestatal y con las propias instituciones comunitarias, que se encuentra en la base de la aplicación efectiva de la norma comunitaria.

Cuando la Administración española detecte que la sociedad de clasificación ha incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones, o en graves irregularidades en el reconocimiento de buques, la Subsecretaría de Fomento suspenderá la autorización[57]. Nos encontramos ante una actuación individual de un Estado miembro, que contradice una decisión previa de la Comisión, el reconocimiento; por lo que es necesario el refrendo o la oposición de las instituciones comunitarias. La Comisión, ante la suspensión de una autorización por parte de un Estado debe decidir si inicia o no el procedimiento de revocación del reconocimiento. Sobre este respecto resulta esclarecedor los términos en que se pronuncia la disposición española, al calificar la suspensión de la autorización como una "suspensión cautelar"; ya que sólo cuando se ha producido la confirmación de la Comisión, se inician los trámites para la revocación de la autorización.

---

f) Tener suscrita una póliza de seguro de responsabilidad civil que cubra la derivada de las actuaciones realizadas por la organización en las actividades objeto de la autorización en los términos previstos en el artículo 8.

g) Cooperar con los órganos de la Administración marítima española respecto de los buques inspeccionados por la organización, fundamentalmente cuando se trate de rectificar deficiencias u otras discrepancias notificadas por dichos órganos.

h) Realizar consultas periódicas con otras organizaciones autorizadas, a fin de mantener la equivalencia de sus estándares técnicos y la uniformidad en su aplicación conforme a lo dispuesto en la Resolución A 847 (20) de la OMI.

i) Comunicar a la Dirección General todas las variaciones que afecten a los requisitos y contenidos de la autorización, en un plazo de diez días desde que se produzcan.

j) Remitir al citado centro directivo, antes del 31 de marzo de cada año, una memoria descriptiva del conjunto de las actividades realizadas durante el año precedente en relación con los buques de pabellón español.

k) Comunicar al sistema de información SIRENAC y publicar en la página electrónica, si existiere, de la organización los datos citados en el párrafo d, así como la información sobre todas las inspecciones pendientes y recomendaciones no cumplidas, las condiciones de clase y de explotación y las restricciones de funcionamiento establecidas, referido todo ello a los buques inscritos en sus registros, con independencia de su pabellón".

El incumplimiento de estas obligaciones constituirá infracción administrativa grave o muy grave, en los términos dispuestos en el Capítulo IV del RD 90/2003, donde se regula el régimen sancionador.

[57] Art.12 RD 90/2003.

En los casos en que las deficiencias de las sociedades de clasificación resulten injustificadas, desde la Comisión se solicitará a la Administración española que revoque la suspensión de la autorización. Sin embargo, en aquellos supuestos en los que, a pesar de no estar justificada la retirada del reconocimiento, la Comisión considere que se han producido deficiencias de gravedad, puede llegar a suspender el reconocimiento durante un período de un año, tras el cual se volverá a evaluar la oportunidad de mantener o suspender de forma definitiva el reconocimiento[58].

La Directiva comunitaria no hace referencia expresa al supuesto en que la Comisión considere justificada la suspensión de la autorización. Tras comprobar la Comisión que existe un peligro grave la seguridad o el medio ambiente, el procedimiento lógico que debe iniciarse es la retirada del reconocimiento, a instancias de las propias instituciones comunitarias.

La autonomía estatal encuentra importantes limitaciones en su capacidad de decisión sobre las organizaciones reconocidas. Si bien el procedimiento para la autorización de las sociedades de clasificación representa una delegación de las funciones estatales, continúa el protagonismo de la Comisión, ya que no sólo la propia concesión de la autorización se encuentra determinada por las decisiones sobre reconocimiento de organizaciones, sino que la suspensión de la autorización también necesita el visto bueno de la Comisión.

Con independencia de las competencias que la Administración competente conceda a las sociedades de clasificación, la potestad sancionadora corresponde a la Administración, como ha establecido la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 12 de mayo de 1997, ponente O. González González, (RJ 1997\4362), FJ 3º: "en materia sancionadora la Administración titular de la potestad está sometida al principio de legalidad, potestad que, por otra parte, entra dentro de la categoría de las denominadas función, es decir, que son a la vez derechos y deber, de tal forma que si la Ley le atribuye competencia para sancionar determinados hechos tiene el deber de hacerlo". Por tanto, en el caso de que la Administración competente detecte un incumplimiento de las disposiciones en vigor por parte de las organizaciones autorizadas, se procederá a la imposición de la sanción correspondiente; el régimen sancionador se regula en el Capítulo IV del RD 90/2003, en los arts. 14 y 15.

[58] Art. 10 de la Directiva 94/57/CE.

3.3.-LAS INSPECCIONES DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN

Uno de los ámbitos más destacados de la actuación de las sociedades de clasificación, es la interrelación entre los mecanismos de Control por el Estado Rector del Puerto, y las actuaciones de las sociedades de clasificación[59]. Es evidente que los marcos competenciales de las sociedades de clasificación y las autoridades marítimas y los inspectores del Estado del Puerto se entrecruzan. Los inspectores del Puerto van a llevar a cabo una evaluación de los niveles de seguridad marítima del buque, que sin duda se realizará en términos similares a los controles ejercidos por los inspectores de las sociedades de clasificación del citado buque. Una valoración negativa de los niveles de seguridad del buque, en el ámbito de una inspección realizada en uno de los puertos de un tercer Estado, podría representar una pérdida de fiabilidad de la sociedad de clasificación.

De forma indirecta, las inspecciones realizadas en el ámbito del Control por el Estado Rector del Puerto, suponen una evaluación de las propias sociedades de clasificación. En el ámbito comunitario, es imprescindible la comunicación adecuada entre los distintos organismos marítimos nacionales que acometen funciones de Control por el Estado Rector del Puerto, y la propia Comisión, en lo que respecta a la información sobre sociedades de clasificación cuyos controles se hayan manifestado como insuficientes o deficitarios. También es necesaria la comunicación de las deficiencias detectadas a la propia organización reconocida, con el fin último de que pueda subsanarlas.

La Directiva comunitaria prescribe la comunicación de las irregularidades detectadas en la expedición de certificados válidos por organizaciones que actúen en nombre de un Estado de pabellón, a buques que no cumplan los convenios internacionales; o sobre cualquier otro incumplimiento por parte de un buque provisto de un certificado de clasificación válido, y que afecte a elementos cubiertos por dicho certificado. Sin embargo, después de establecer esta obligación general de comunicación, la norma comunitaria limita este intercambio de información a dos supuestos concretos: cuando el buque represente una amenaza grave para la seguridad o el medio ambiente, o bien cuando se detecten comportamientos especialmente negligentes por parte de las organizaciones[60].

---

[59] La IACS estima que una adecuada colaboración entre las sociedades de clasificación y los organismos competentes en materia de Control por el Estado Rector del Puerto, basado en la confianza y en el respeto a las competencias de los entes implicados, se traduciría en una mejora de los niveles de seguridad marítima, en ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (IACS), *op. cit.*, "Towards a Future Maritime…", pág. 4.

[60] Art. 12 de la Directiva 94/57/CE.

Sólo las organizaciones reconocidas serán informadas de las deficiencias en el momento de la inspección inicial, para que adopten las medias oportunas; lo que se deriva del QSCS (*Quality Management System Certification Scheme*) y las disposiciones de la IACS, que exigen a los miembros de la Asociación que investiguen los informes y emprendan las necesarias acciones correctivas[61].

Cualquier irregularidad detectada en la inspección realizada por el Estado Rector del Puerto, y que se encuentre vinculada con la actuación de la organización reconocida, debería ser inmediatamente notificada a ésta, a la Comisión y al resto de los Estados miembros. Este control exhaustivo redundaría en una clara mejora de los niveles de seguridad marítima, y ayudaría a las sociedades de clasificación a alcanzar mayores niveles de calidad en sus operaciones de clasificación y certificación de buques. Aplazar la comunicación a los supuestos de gravedad o negligencia extremas supone el mantenimiento del reconocimiento comunitario a organizaciones que no alcanzan los niveles de seguridad exigidos, por lo que representan un riesgo para la seguridad marítima.

Aunque las deficiencias detectadas sean de escasa envergadura, la comunicación de las mismas a la Comisión, y al resto de los Estados miembros permite llevar a cabo un control sobre el desarrollo de las tareas de las sociedades de clasificación; con la posibilidad de adoptar medidas proporcionadas a la gravedad de las deficiencias detectadas, y que no tienen por qué representar, en todos los supuestos, la retirada del reconocimiento. Con este fin, existen mecanismos de comunicación, reconocidos en la propia Directiva, que permiten a la Comisión solicitar a las organizaciones reconocidas que mejoren sus resultados en materia de seguridad y prevención de la contaminación, con anterioridad a la adopción de medidas más drásticas como la suspensión del reconocimiento durante un año, o la retirada del mismo[62].

[61] PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL, TRANSPORTES Y TURISMO, Ponente: Josu Ortuondo Larrea, Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas, 21 de noviembre de 2000, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)), págs. 20 y 21.

[62] Art. 2.2 de la Directiva 94/57/CE.

3.4.-FORMACIÓN Y ESTATUTO DEL PERSONAL

Una de las principales deficiencias de la norma comunitaria es la no inclusión de un capítulo sobre formación y estatuto del personal que efectúa los controles[63]. Si bien la Directiva considera la cualificación de la dotación personal, como uno de los elementos esenciales para otorgar el reconocimiento a una organización, no se realiza una regulación adecuada al respecto. Estas deficiencias tienen importantes consecuencias desde el punto de vista de la efectividad de la actuación de las sociedades en el ámbito de la seguridad marítima y la protección del medio ambiente, por lo que se configura como un aspecto determinante para la consecución de los fines perseguidos por la Directiva.

3.5.-RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD. NATURALEZA Y CARACTERES ESENCIALES

El régimen de responsabilidad de las sociedades de clasificación es uno de los más debatidos por parte de la doctrina especializada. La responsabilidad de la sociedad se encuentra determinada por los términos del contrato que haya concluido con su cliente, ya sea un contrato de clasificación de buques, asistencia técnica de cualquier naturaleza, inspección, emisión de certificados, etc. A este respecto se debe tener presente que las sociedades de clasificación se rigen por sus propios Reglamentos, por lo que la conformidad de su actuación debe ser analizada a la vista del mismo[64].

---

[63] PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SALUD PÚBLICA Y POLÍTICA DEL CONSUMIDOR, Ponente de opinión: Roseline Vachetta, *Opinión para la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas*, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)), pág. 44.

[64] Sobre el régimen de responsabilidad de las sociedades de clasificación, COMENALE PINTO, M., "La responsabilità delle società di classificazione di navi", *Il Diritto Marittimo*, vol. I, 2003, págs. 3-42.

COSSU, B., "Competenza giurisdizionale e responsabilità delle società di classificazione di navi", *Diritto dei trasporti*, núm. 3, 2004, págs. 838 – 844.

CRUZ DE LLANO, M., "Las sociedades de clasificación de buques y su responsabilidad", *Gerencia de Riesgos y Seguros*, núm. 83, 2003, págs. 47-58.

Un supuesto de distinta naturaleza se produce cuando se genera algún tipo de responsabilidad por parte de la sociedad de clasificación con terceros con los que no existe vínculo contractual. En las regulaciones de los distintos Estados, no existe unanimidad en lo que respecta a la posible responsabilidad de las sociedades de clasificación respecto a los errores de sus inspectores, y los consecuentes perjuicios sufridos por terceros, cuya actuación se vio determinada por la garantía otorgada por la sociedad[65]. En el Derecho inglés, la jurisprudencia considera que no es un supuesto de responsabilidad extracontractual, ya que estima que la relación causal entre el perjuicio del tercero y la negligencia del inspector es demasiado indirecta o remota. Sin embargo, la jurisprudencia continental sí se pronuncia a favor de la existencia de responsabilidad de las sociedades clasificadoras, ya que el daño sufrido por el tercero es consecuencia de la confianza en las certificaciones e inspecciones realizadas por la sociedad[66].

GÓMEZ PRIETO, M., *op. cit*., "Las sociedades...", pág. 321 y ss.

GARCÍA CACHAFEIRO, F., "Liability of classification societies for oil pollution", *Vertimar 2005, Symposium on Marine Accidental Oil Spills*, Vigo, 13-16 de julio, 2005.

LIXIN, H., y PING, Y., "New developments regarding the liability of classification societies", *Journal of International Maritime Law*, núm. 4, vol. 12, 2006, pág. 243 y ss.

RODRÍGUEZ DOCAMPO, M., *La obligación de indemnizar del propietario del buque-tanque*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

SICCARDI, F., "Pollution Liability and Classification Societies, Is the System a Fair One?", *Il Diritto Marittimo*, vol. II, 2005, págs. 691-710.

[65] En lo que respecta a la inexistencia de uniformidad en este ámbito, algunos autores se han pronunciado sobre la necesidad de adoptar soluciones similares en los distintos ordenamientos, con la finalidad de otorgar cierto grado de homogeneidad a una materia de tan marcado carácter internacional. En este sentido, TURCI, M., "La responsibilità della società di classifica verso i terzi: il caso dello Star of Alexandria", *Il Diritto Marittimo*, núm. 2, 1997, pág. 1185 (1174 –1185).

WURMNEST, W., "Third Party Libility of Classification Societies in the Context of Shipping Accidents", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambinente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Coruña, 2006, pág. 119.

[66] GABALDÓN GARCÍA, J. y RUIZ SOROA, J., *op. cit.*, *"Manual de derecho…",* pág. 244. Estos autores se manifiestan a favor de las tesis continentales, que consideran de aplicación el régimen jurídico español de responsabilidad extracontractual (art. 1902 Cc) y afirman: "no puede olvidarse que la función que conscientemente asumen las sociedades de clasificación en el ámbito marítimo es precisamente la de proporcionar, a los terceros interesados en el tráfico, una "marca de calidad" ("garantía") sobre la condición de los buques, de modo que difícilmente puede admitirse la idea de que los daños o perjuicios sufridos por aquéllos son demasiado lejanos o indirectos".

DIEDERICH DURR, S., *An analysis of the potential liability of Classification Societies: Developing Role, Current Disorder and Future Prospects*, Graduate Publications, Marine and Shipping Law, University of Cape Town, 2004, (http://web.uct.ac.za/depts/shiplaw/theses/durr.htm). El autor realiza un importante estudio sobre el régimen de responsabilidad de las sociedades de clasificación, a través del análisis de la jurisprudencia de EE.UU. y del Reino Unido, por lo que incorpora una buena muestra de los pronunciamientos judiciales anglosajones más significativos; a lo que añade los oportunos comentarios sobre los pronunciamientos de los tribunales franceses y belgas.

MILLER, M., "Liability of classification societies from the perspective of United States Law", *Tulane Maritime Law Journal*, vol. 22, 1997, págs. 75 y ss

Sobre un estudio comparativo de la jurisprudencia estadounidense y europea, COURTOIS, B., "Exposing class liability", *The Maritime Advocate*, vol. 22, abril de 2003. www.maritimeadvocate.com

La norma comunitaria introduce novedades en el régimen de responsabilidad, con el fin de establecer un sistema comunitario común, aplicable por todos los Estados miembros, y aceptado por las organizaciones implicadas[67]. El texto originario de la Directiva 94/57/CE no precisaba los principios rectores del régimen de responsabilidad aplicable en la relación de trabajo entre la Administración y las organizaciones que actuaban en su nombre, realizando una referencia genérica a la necesidad de incluir el régimen de responsabilidad aplicable. La propuesta de reforma de esta Directiva, que culminó con la Directiva 2001/105/CE, incorporó las directrices generales para el establecimiento de un régimen de responsabilidad armonizado en el ámbito comunitario[68].

---

[67] PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SALUD PÚBLICA Y POLÍTICA DEL CONSUMIDOR, Ponente de opinión: Roseline Vachetta, *Opinión para la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas*, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)), pág. 43: "Las sociedades de clasificación carecen del suficiente rigor y son poco independientes del Estado del pabellón. Finalmente, no hay un seguimiento transparente del estado de los buques ni obligación de realizar controles. En esta situación, la Comisión propone un primer paquete legislativo compuesto por tres actos: una directiva sobre el control de los buques por parte del Estado del puerto, una directiva sobre el control de las sociedades de clasificación y un reglamento destinado a prohibir paulatinamente el casco único. Las tres primeras medidas tienen como objetivo mejorar el control y poner a punto procedimientos y normas de inspección (ya sean las de los buques o de las sociedades de clasificación), así como aumentar la responsabilidad de los Estados y de la Comisión. Habría parecido sensato comenzar por responsabilizar a los interlocutores económicos del transporte marítimo. La cadena de responsabilidades no aparece claramente ni se consagra con nitidez el principio de quien contamina paga".

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (IACS), *op. cit.*, "Towards a Future…", pág. 6. La IACS considera que las funciones esenciales que desempeñan las sociedades de clasificación, para la protección del medio ambiente y la seguridad marítima, se encuentran amenazadas por la exposición de las sociedades de clasificación a la responsabilidad potencialmente ilimitada ante errores u omisiones, que no se enmarcan en supuestos de negligencia grave.

[68] Sobre la necesaria reforma del régimen de responsabilidad en la relación de trabajo entre las sociedades de clasificación y las Administraciones, es necesario señalar los pronunciamientos del Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

El Comité Económico y Social, en su "Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo" dispone: "4.2.5. Las sociedades de clasificación tienen un elevado grado de responsabilidad en la seguridad de los buques y del medio ambiente. Por consiguiente, deberían también aceptar su responsabilidad legal en caso de que su actuación presente resultados insuficientes. El Comité insta, pues, a la introducción de una responsabilidad contractual apropiada de las sociedades de clasificación ante sus clientes y de una responsabilidad legal apropiada ante terceros, para que respondan de toda falta. En la medida en que la sociedad obre bajo la autoridad soberana del Estado del pabellón, convendría prever una cláusula de responsabilidad del gobierno con arreglo al régimen jurídico correspondiente". (DO C 14 de 16 de enero de 2001, pág. 28).

El Comité de las Regiones, en su "Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo" propuso la adopción de una disposición alternativa que introdujera un nivel de responsabilidad de la organización autorizada "ante la eventualidad de un pequeño error, nivel que no debe ser inferior a una suma fijada por la Directiva", (DO C 22 de 24 de enero de 2001, pág. 28).

El régimen de responsabilidad exige el cumplimiento de dos requisitos acumulativos. Por una parte, la disposición para la limitación de la responsabilidad exige que nos encontremos ante un pronunciamiento judicial definitivo y firme, o bien ante un laudo arbitral. Asimismo, también se incorpora una referencia a los sujetos responsables, entre los que se encuentran todos los agentes de la sociedad, con independencia de la responsabilidad de la propia sociedad de clasificación[69].

La actual configuración del régimen de responsabilidad establece la responsabilidad ilimitada de la sociedad de clasificación cuando la Administración sea declarada responsable frente a terceros de daños personales o materiales, consecuencia de un acto u omisión doloso, o negligencia grave de la organización, incluidos cualquiera de sus agentes. La norma comunitaria utiliza el término "indemnización" indistintamente, para hacer referencia a los conceptos económicos que corresponden a los perjudicados directos, y que son abonados por la Administración, y también para designar a la cuantía económica que debe ser abonada por la sociedad de clasificación responsable, en compensación a la propia Administración. Resultaba más precisa la distinción propuesta por la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, del Parlamento Europeo, que propuso una redacción en la que se diferenciaban los conceptos económicos que correspondían a los perjudicados directos, que percibirían una "indemnización" de la Administración, del resarcimiento de la propia Administración en función de las "compensaciones económicas" aportadas por la organización reconocida, y responsable de los daños[70].

Cuando los daños sean el resultado de un acto u omisión negligente de la organización, los Estados miembros tienen la potestad de establecer un importe máximo para la indemnización, que no podrá ser inferior a 4 millones de euros para los daños de naturaleza personal, y 2 millones de euros para los daños materiales. Es significativa la reducción en la cuantía mínima de las indemnizaciones, ya que la propuesta originaria preveía 5 y 2,5 millones respectivamente.

[69] PULIDO BEGINES, J., *op. cit.*, "The implementation…", pág. 1238.

[70] PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL, TRANSPORTES Y TURISMO, Ponente: Josu Ortuondo Larrea, Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas, 21 de noviembre de 2000, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)), págs. 16 y 17.

El Real Decreto 90/2003 ha optado por no incluir limitación alguna en la cuantía de la indemnización[71]. De esta forma, en el ordenamiento jurídico español, las sociedades de clasificación autorizadas tendrán una responsabilidad ilimitada como consecuencia de un acto u omisión doloso o negligente, con independencia de la naturaleza de los daños, personales o materiales[72]. El texto de la norma española ha seguido el esquema impuesto por la norma comunitaria, si bien no era necesario llevar a cabo la triple distinción que se realiza, ya que en el primer párrafo del artículo 8,

[71] BOISSON, P., "Are classification societies above the law?", *The Maritime Advocate*, vol. 2, enero de 1998, (www.maritimeadvocate.com). Este autor considera que la aplicación de un régimen de responsabilidad limitada a las sociedades de clasificación es beneficioso para la protección de los intereses públicos. Este autor considera que el régimen de inspecciones y controles que se realiza por parte de las sociedades de clasificación no podría ser asumido por la mayoría de los Estados, lo que sitúa a los organismos de clasificación en una posición determinante para el desarrollo de la industria marítima.

Dictamen del Consejo de Estado, de 23 de enero de 2003, referencia 4/2003, asunto: **"**Proyecto Real Decreto sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las actividades correspondientes de la Administración marítima". El Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos sobre el régimen de responsabilidad adoptado por el ordenamiento español: "En lo tocante a la responsabilidad de las sociedades de clasificación, se distinguen dos ámbitos claramente diferenciados: la responsabilidad ante el naviero que les encomienda la inspección o control del buque, de índole contractual, de una parte, y la responsabilidad ante los terceros, de carácter extracontractual, de otra.

La limitación de la responsabilidad de las sociedades de clasificación frente al naviero que les encomienda la inspección o control del buque es admisible en nuestro ordenamiento jurídico, como cláusula contractual, salvo en los casos de dolo o de culpa grave (Código Civil, artículo 1102), al amparo del principio de autonomía de la voluntad. Tal planteamiento se compadece adecuadamente, además, con las previsiones de los llamados "Principios de conducta y condiciones del contrato para su empleo por las sociedades de clasificación", aprobados por el Comité Marítimo Internacional en su conferencia de Amberes de 1997, y con el "Modelo de cláusulas contractuales", también del mismo Comité, aprobado el 8 de mayo de 1999. La responsabilidad de las sociedades de clasificación frente a los terceros por los daños que éstos pudieren sufrir a consecuencia de los errores de sus inspectores se sujeta en nuestro ordenamiento jurídico a las reglas generales: esto es, a que la responsabilidad es ilimitada, de conformidad con lo prevenido en el artículo 1911 del Código Civil.

Dejando a un lado la corriente jurisprudencial inglesa que afirma que la clasificación otorgada por las sociedades no genera un grado de confianza tal como para hacer nacer, en su caso, responsabilidad en favor de los terceros (Sentencia de la Cámara de los Lores recaída en el caso The Nicolas H, 1995), lo cierto es que la jurisprudencia marítima continental y la legislación comunitaria (Directiva 2001/105/CE) vienen afirmando que cabe declarar la responsabilidad de las sociedades clasificadoras frente a los terceros que han experimentado daños por haber confiado en el valor técnico de sus certificados. Los requisitos y condiciones para hacerla efectiva son los establecidos en el derecho interno, a falta de previsiones específicas en la regulación comunitaria. Ello comporta que la responsabilidad de las referidas organizaciones se sujeta a las prescripciones de los artículos 1902 y 1911, ambos del Código Civil, de tal suerte que ha de reputarse ilimitada".

[72] Art. 8 del RD 90/2003.

precepto que regula el régimen de responsabilidad, se pone de manifiesto la postura del legislador español, y su opción por la ilimitación de la responsabilidad[73].

El Proyecto de Ley General de Navegación Marítima establece los principios básicos del régimen de responsabilidad de las sociedades de clasificación, incorporando como regla general, que las sociedades de clasificación serán responsables de los daños y perjuicios que se causen a quienes contraten con ellas y que sean consecuencia de la falta de diligencia de aquéllas en la inspección del buque y en la emisión del certificado. En lo que respecta al régimen de responsabilidad de las sociedades de clasificación frente a terceros, simplemente se indica que se determinará con arreglo al derecho común, sin perjuicio de la normativa internacional y comunitaria que sea de aplicación[74]. Esta regulación, si bien no introduce novedades en lo que respecta al régimen de responsabilidad vigente, incorpora la referencia a la responsabilidad de las sociedades de clasificación en una norma con rango de ley, y codifica en un mismo texto la regulación de la navegación marítima.

[73] En lo que respecta al régimen de responsabilidad, la normativa italiana ha optado por un régimen idéntico al legislador español, pero los términos en que se expresa son más claros. El art. 4.3 e) del Decreto Legislativo núm. 275, de 11 de agosto de 2003 dispone: "la seguente disposizione in materia di responsabilità finanziaria: qualora l'amministrazione sia stata considerata responsabile di un incidente da un organo giurisdizionale con sentenza definitiva o attraverso procedure arbitrali di soluzione di una controversia con conseguente obbligo di indennizzare le parti lese, in caso di perdite o danni materiali, lesioni personali o morte di cui e' provato, dinanzi all'organo giurisdizionale in questione, che risultano da un atto o da un'omissione volontaria ovvero da una colpa grave, ovvero da un atto o da un'omissione negligente o imprudente dell'organismo riconosciuto dei suoi servizi del suo personale, dei suoi agenti o di chiunque agisca in nome di tale organismo, l'amministrazione ha diritto a un indennizzo da parte dell'organismo riconosciuto nella misura in cui l'organo giurisdizionale accerti che le perdite, i danni materiali, le lesioni personali o la morte siano dovuti all'organismo riconosciuto".

[74] Art. 156, apartados 2º y 3º del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, (BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss).

BASEDOW, J. y WURMNEST, W., "Responsabilidad de las sociedades de clasificación frente a terceros en el contexto de los accidentes de la navegación", en MEILÁN GIL, J., (dir.), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords.), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, Pamplona, 2006, pág. 434. Estos autores afirman: "La mayoría de los tribunales son conscientes de las peculiaridades del sistema ponderado de responsabilidad en el Derecho internacional de la navegación marítima, y en consecuencia se muestran reticentes a fallar a favor de las reclamaciones de terceros. Estas reticencias están justificadas. Imponer una responsabilidad ilimitada a las sociedades de clasificación resultaría muy peligroso para su propia existencia, ya que los eventuales daños originados por accidentes de la navegación no son desdeñables, especialmente cuando se trata de vertidos de petróleo".

3.6.-LA TRANSPOSICIÓN EN LA DIRECTIVA COMUNITARIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La ambigüedad que impera a lo largo de todo el texto de la Directiva, también se pone de manifiesto en las distintas interpretaciones sobre su transposición en los Estados miembros. Ciertos sectores se han pronunciado sobre la posibilidad de tomar como referencia el acuerdo entre la organización y el Estado miembro para establecer los términos de la relación entre la administración y la sociedad de clasificación, en lugar de una disposición de carácter legal o administrativo. Esta opción se sustenta sobre la base de la capacidad de elección que tienen los Estados, y de las referencias a la relación de trabajo que se configuraría entre la administración competente y las organizaciones que actúen en su nombre, y su régimen de responsabilidad.

La interpretación que consideramos más adecuada es la transposición en cada uno de los Estados miembros del texto completo de la Directiva 2001/105/CE, con independencia de su elección en el ámbito de la delegación. La finalidad de esta opción sería que el contenido de la Directiva fuera de conocimiento público, en el caso de que las referencias al régimen de responsabilidad sólo estuvieran presentes en los acuerdos formalizados entre las organizaciones y la administración competente, no podría considerarse que se ha producido la efectiva transposición de la norma comunitaria; la exigencia de la publicación oficial de la disposición de transposición, se deriva de lo expuesto en el artículo 16.2 de la Directiva comunitaria[75].

[75] En este mismo sentido se ha manifestado PULIDO BEGINES, J., *op. cit.*, "The implementation...", págs. 1241 y ss.

3.7.-PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN

La actual regulación comunitaria en el ámbito de las sociedades de clasificación es insatisfactoria desde distintas perspectivas. En primer lugar es necesario plantearse si una de las finalidades reales a las que aspiraba la norma comunitaria, era el establecimiento de un régimen armonizado en lo que respecta a la regulación de las sociedades de clasificación. La amplia libertad de la que gozan los Estados, y las múltiples opciones que se ofrecen en aspectos esenciales como el régimen de responsabilidad, ponen de manifiesto que el texto comunitario no pretendía configurarse como un marco efectivo para el desarrollo de medidas uniformes en los países comunitarios. La presión desde distintos Estados de la Unión para el mantenimiento de los roles tradicionales en la regulación de las sociedades de clasificación, ha sido determinante para la elaboración de una Directiva cuyos resultados prácticos continúan siendo escasos, a pesar de las modificaciones sufridas. La ausencia de claridad que marca los términos del articulado, es una expresión más de la inexistencia de contenidos reales de una norma con máximas aspiraciones, y mínimas consecuencias reales.

Como ya han puesto de manifiesto otros autores, la cuestión principal que rige tras cualquier norma sobre sociedades de clasificación es la decisión sobre el papel de las Administraciones Públicas en el control, investigación y certificación de buques. La tradicional opción de las sociedades de clasificación ha liberado a los Estados de asumir un rol de control que entraba dentro de sus funciones principales en el sector de la navegación marítima. Desde hace varios siglos, entidades de naturaleza privada han ocupado una laguna que, si bien al inicio podría considerarse accidental, en la actualidad es voluntaria por parte de numerosos Estados[76].

[76] En el año 1890, Lloyd's Register y Bureau Veritas fueron las dos primeras entidades en las que el "Board of Trade" del Reino Unido delegó competencias en el ámbito de la inspección de naves; esta práctica se ha extendido a todo el mundo, convirtiéndose en una delegación común por parte de los Estados. BOISSON, P., "Classification Societies and safety at sea. Back to basis to prepare for the future", *Marine Policy*, vol.18, núm. 5, 1994, pág. 370.

TALLEY, W., "Regulatory Issues: The Role of International Maritime Institutions", *Research of the International Maritime Ports and Logistics Management Institute*, Old Dominion University, Norfolk, Virginia, (http://bpa.odu.edu/port/research/REGULATORYISSUES.doc.)

En el texto de la Directiva se ha optado por el mantenimiento indubitado de las sociedades de clasificación, como entidades "indispensables" en el ámbito de la seguridad marítima. De hecho, a lo largo de todo el texto, no se plantea la posibilidad de suprimir o reducir las actuaciones de estas entidades, sino que se prima y favorece la expansión de sus actuaciones en todo el territorio comunitario. A pesar de que los Estados miembros puedan optar por no delegar sus funciones en las sociedades de clasificación, como es el caso español con sus contadas excepciones, la Directiva no plantea la posibilidad del control y la inspección desligados de las sociedades de clasificación, sino que del propio título de la norma comunitaria se desprende la necesidad de entender como un binomio indisoluble sociedades de clasificación-seguridad de los buques[77].

La presencia de las sociedades de clasificación en el régimen de inspección y certificación de buques, asumiendo funciones propias de la Administración marítima, ha sido una realidad asumida como propia por la mayoría de los Estados. De esta forma, a nivel internacional ha sido mayoritariamente aceptada la externalización de algunos sectores de la actividad de inspección vinculados a la seguridad marítima. Este proceso calificado como un ejemplo de desadministración de los servicios públicos, y reflejo del proceso de huida del Derecho Administrativo, ha sido común en otros ámbitos, como en la seguridad aérea, que comparte caracteres con la seguridad marítima[78]. Así, en la regulación española sobre seguridad aérea se prevé que las actuaciones de inspección puedan ser desempeñadas por entidades colaboradoras, bajo la supervisión de la Dirección General de la Aviación Civil[79]. Sin embargo, la eficacia esgrimida para ceder estas competencias al sector privado supone una serie de riesgos vinculados al funcionamiento normal del mercado, en el que la maximización de beneficios, en lugar del interés público, se configura como el fin último[80].

---

[77] La mayor parte de la doctrina considera "irremplazable" la labor que desempeñan las sociedades de clasificación. En este sentido, BOISSON, P., *op. cit.*, "Classification Societies…", págs. 376 y 377, plantea los nuevos retos a los que se enfrentan estas entidades, y se apoya en su gran tradición en el sector marítimo, para asegurar el mantenimiento del rol preponderante de estas entidades en el futuro. DIEDERICH DURR, S., *op. cit.*, "An analysis…". Este autor hace especial hincapié a la relevancia de las sociedades de clasificación, y su determinante aportación para la seguridad de la vida humana en el mar y la protección del medio ambiente y los recursos naturales del medio marino; pero si olvidar la obligación de estos organismos de mantener su imparcialidad ante las presiones de los propietarios de los buques, o cualquier otra injerencia que pudiera afectar al desarrollo de las inspecciones y evaluaciones.

La IACS considera que las sociedades de clasificación realizan una importante contribución en la protección del medio marino y sus recursos, así como para la promoción de la seguridad marítima, en las aguas de la UE y del resto del mundo. Estos objetivos se alcanzan por su actuación como sujetos independientes, que establecen sistemas de autorregulación, en el ámbito de la industria marítima internacional, y que persiguen el logro de adecuados niveles de calidad en el diseño, construcción y mantenimiento de los buques. Asimismo, también destaca la actuación de las sociedades de clasificación como asesores de las autoridades marítimas competentes de los Estados miembros de la UE y colaboradores de la OMI, y en la elaboración de sus disposiciones. ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (IACS), *op. cit.*, "Towards a Future…". En el mismo sentido, LESLIE, R., (Secretario Permanente de la IACS), "Can Classification Societies respond to the new challenges?", *OCDE Workshop on Maritime Transport*, París, 4 de noviembre de 2004.

[78] GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico (Régimen de la Aviación y el Transporte Aéreo),* Iustel, Madrid, 2006, págs. 576-580.

Las instituciones comunitarias, a pesar del texto de la Directiva, y de las presiones de algunos Estados miembros, son conscientes de las limitaciones de las sociedades de clasificación, y de la propia IACS; ya que no podemos olvidar que el buque *Erika*, fue inspeccionado por la sociedad de clasificación italiana RINA, miembro de la IACS. Con anterioridad a la aprobación definitiva de la Directiva, y de su entrada en vigor, el Parlamento Europeo conocía la opinión de numerosos observadores del sector marítimo, que dudaban de la actuación de los algunos miembros de la IACS[81].

La presencia de Entidades colaboradoras para la realización de actividades de inspección y control que corresponden a la Administración, ha sido una constante en los últimos años, y de forma muy destacada en el sector del medio ambiente, en este sentido, PADRÓS REIG, C., "Las entidades ambientales de control en la legislación catalana", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 25, 2001, págs. 3-14; GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Montecorvo, Madrid, 2001, págs. 114 y ss.

[79] El art. 26 de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea dispone: "1. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento mediante el cual podrá autorizarse a personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que dispongan de medios adecuados, capacidad y especialización técnicas acreditadas e independencia funcional respecto de las actividades a desarrollar, para actuar como entidades colaboradoras en materia de inspección aeronáutica, de acuerdo con las directrices y bajo la supervisión de la Dirección General de Aviación Civil.

2. Las entidades colaboradoras de la Dirección General de Aviación Civil podrán ser habilitadas para ejercer las siguientes funciones:

a. Verificar y acreditar la aptitud requerida al personal aeronáutico para la obtención, mantenimiento y renovación de los títulos, licencias, habilitaciones, autorizaciones, aprobaciones o certificados necesarios para el ejercicio de sus funciones.

b. Realizar las comprobaciones, inspecciones, pruebas y revisiones necesarias para verificar y acreditar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos para la expedición y renovación de los documentos de aeronavegabilidad y, en general, de los exigidos para la operación de las aeronaves.

c. Efectuar las comprobaciones, inspecciones o revisiones necesarias para verificar y acreditar las condiciones de seguridad exigidas para el establecimiento y el funcionamiento de los sistemas aeroportuarios y de navegación aérea".

[80] SAINZ MORENO, F., "Ejercicio privado de funciones públicas", *Revista de Administración Pública*, núms.100-102, enero-diciembre, 1983, págs. 1699 y ss.

CANALS AMETLLER, D., *op. cit.*, "El ejercicio…", Comares, Granada, 2003.

[81] PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL, TRANSPORTES Y TURISMO, Ponente: Josu Ortuondo Larrea, *Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas*, 21 de noviembre de 2000, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)), pág. 31: "Aunque la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS), reconocida en la UE, que forman diez miembros también reconocidos, tiene por objetivo establecer las normas adecuadas y velar por su cumplimiento a través del sistema de clasificación en su conjunto, existen serias dudas sobre la voluntad por parte de todos y cada uno de los asociados, de poner todos los medios para la aplicación de estas normas estrictas necesarias (...). Numerosos observadores en este sector consideran que no todos los miembros de la IACS respetan las normas estrictas requeridas. Parece ser que existen variaciones tanto entre los resultados de los varios miembros de la AICS como dentro de una misma sociedad de clasificación, donde se observan normas divergentes en función de la administración del pabellón y / o del cliente".

Existen modelos alternativos de actuación[82], el caso de la regulación española es uno de ellos, ya que ha optado por la no delegación de sus funciones en estas organizaciones. Es necesario destacar cuáles han sido los antecedentes que han propiciado esta opción en el legislador español. Como ya se ha puesto de manifiesto con anterioridad, las catástrofes marítimas acaecidas en las costas españolas, al igual que ha sucedido en Francia, han determinado la adopción de medidas restrictivas ante cualquier injerencia de sujetos privados en el control y evaluación de la seguridad marítima, asumiendo los poderes públicos el control de este sector. Sin embargo, la lectura de estos datos puede ser opuesta, ya que es evidente, y se ha puesto de manifiesto en los propios accidentes que se han sucedido en las aguas y las costas españolas, que la Administración pública ha sido manifiestamente incompetente en la realización de efectivas políticas de prevención, control, y reparación efectiva y urgente tras los vertidos contaminantes.

También es importante señalar que no ha existido una sociedad de clasificación vinculada, y con origen, en el territorio español; a diferencia de otros Estados europeos, como el Registro Italiano Navale en Italia, Lloyd's Register of Shipping en Reino Unido, o Germanischer Lloyd en Alemania; lo que también ha resultado determinante para que no exista una relación tan estrecha entre las sociedades de clasificación y el Estado español, que determinara la delegación de competencias.

[82] También existen sectores críticos con la labor de las sociedades de clasificación; en este sentido destaca un artículo de John Bowering, en el que analiza, desde la perspectiva de profesionales ajenos al mundo de la industria marítima, las deficiencias principales de este sector. Entre sus conclusiones destaca la consideración de las sociedades de clasificación como ejecutores ineficaces de las regulaciones de la OMI, como consecuencia de su servilismo hacia los Estados y los propietarios más influyentes, y también a raíz de su tendencia a favorecer los intereses de sus clientes, en interés de su propio negocio. Por otro lado, califica a las sociedades de clasificación que conforman la IACS, como un emporio cercano a las tendencias monopolísticas. Estas conclusiones, expuestas por sujetos que no presentan ninguna vinculación con el sector industrial marítimo, son una muestra de una perspectiva crítica, alejada de la tendencia conformista de buena parte de la doctrina. BOWERING, J., "Food for thought", *BIMCO REVIEW*, 2003, pág. 180.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA MARINA CIVIL, "Conclusiones Prestige", *Jornadas sobre la catástrofes del Prestige*, Asociación Española de la Marina Civil, Gijón, 13 y 14 de Febrero de 2004. En el epígrafe V, sección 3ª de las "Conclusiones sobre el Prestige", se afirma: "El actual sistema de inspecciones no ofrece las suficientes garantías de calidad y rigor técnico, puesto que el clasificador compite en un mercado abierto, en el que el naviero es su cliente y como tal tiene la potestad de elegir a la sociedad clasificadora. Tal relación de dependencia cuestiona los resultados prácticos del actual sistema de inspecciones".

Por tanto, si bien parece oportuno dudar de la eficacia total y absoluta de los mecanismos privados para garantizar niveles adecuados de control y certificación de la seguridad marítima de los buques, tampoco es posible confiar en la adecuada actuación de los poderes públicos[83]. Consideramos que la vía intermedia, de colaboración entre la Administración pública y las sociedades de clasificación, como entes privados, podría aportar al ámbito de la seguridad marítima ventajas considerables, lo que redundaría en la consecución de logros ambientales, sociales y económicos.

La realidad actual muestra un panorama dispar en el sector de las sociedades de clasificación, por lo que los Estados miembros son una muestra más del espectro internacional, disparidad de criterios e intereses en juego, que ocasionan la ausencia de logros efectivos y de disposiciones uniformes. Por tanto, la principal dificultad es intentar aunar estas voluntades dispares, con el fin de alcanzar una vía de entendimiento en la que, al menos parcialmente, se respeten los intereses en juego.

Sin duda alguna el primer punto para la construcción de una estructura público-privada de control, inspección y certificación de buques es el establecimiento de los fines perseguidos; el alcance de niveles adecuados de seguridad marítima a la vista de las disposiciones internacionales vigentes, debe configurarse como el objetivo último de cualquier actuación en este ámbito. Las sociedades de clasificación, entes de naturaleza privada, aspiran al logro de beneficios económicos como primer objetivo, por lo que es necesaria la supervisión estatal, de los organismos públicos competentes, para garantizar que los fines de seguridad marítima no sucumben ante las expectativas de ganancias de las sociedades de clasificación. Asimismo, es necesario poner de manifiesto la experiencia, conocimientos y capacidad, mostradas por un buen número de sociedades de larga tradición en el sector marítimo, y que gozan de prestigio a nivel internacional.

[83] Sobre la ausencia de presunción de veracidad de los informes emitidos por las Entidades colaboradoras de la Administración, en materias de inspección y control, resulta de interés el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 66/1998, de 29 de enero de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, (RJCA 1998\1109), que reitera lo ya expresado por el citado Tribunal en otros pronunciamientos, expresándose en los siguientes términos en su fundamento jurídico 3º: "Los datos de hecho obtenidos en las inspecciones y los resultados de las medidas de emisión de contaminantes obtenidos por dichos organismos no gozan de la presunción de certeza, pero sí que ofrece, por la cualificación técnica de quienes los emiten y la objetividad que deben seguir en su actuación, garantías suficientes como para que puedan valorarse por los tribunales como medios de prueba cuya destrucción requiere, bien demostrar irregularidades en la obtención y valoración de los datos, bien la aportación de pruebas que por contraste con aquéllas, pongan en duda su eficacia".

ENTRENA RUIZ, D., "La prevención y control de la emisión de contaminantes a la atmósfera. El ejercicio de la función pública de inspección por las entidades colaboradoras de la Administración: falta de presunción de certeza del "acta" de inspección y eficacia probatoria de la misma", *Gestión Ambiental*, núm. 12, 1999, págs. 52-55.

Por tanto, la propuesta que planteamos exigiría la actuación conjunta del sector privado y el público, una vez identificados con claridad lo objetivos principales de consecución de un nivel adecuado de seguridad marítima. En lo que respecta a las funciones asumidas por cada sector, consideramos que la emisión y renovación de certificados tendría que ser considerada una competencia exclusiva de los organismos públicos competentes, ya que constituiría un medio de control último de la actuación privada[84]. Para la ejecución de esta competencia es necesario que cada Estado establezca una dotación de personal cualificado suficiente, para no bloquear ni ralentizar estas operaciones.

En lo que respecta a las tareas de inspección y control de los buques sería necesario instaurar protocolos de actuación comunes para todas las sociedades de clasificación u organismos autorizados en el ámbito comunitario. A pesar de que cada sociedad de clasificación dispone de sus propias reglas y códigos de actuación, para el ejercicio de sus funciones en los Estados miembros, sería oportuno la elaboración de un código propio de actuación, que uniformara la actuación de todos los organismos autorizados. Este esquema de actuación, exigiría una elaboración conjunta de las instituciones comunitarias, con las principales sociedades de clasificación que operan en el ámbito de la Unión Europea, para lo que podría ser de utilidad contar con la colaboración de la EurACS y la IACS, como entidades representativas de los intereses de estos organismos.

[84] BOISSON, P., *op. cit.*, "Classification Societies…", pág. 377, plantea, como una de las cuestiones fundamentales para el futuro desarrollo de las sociedades de clasificación, si desde un punto de vista deontológico se puede admitir que una misma entidad sea la encargada de evaluar un buque en términos de seguridad o calidad, y a la vez decidir en el proceso de certificación del mismo. El autor deja abierto este interrogante, pero también expone la necesidad de que las sociedades de clasificación, si se planteara la incompatibilidad de estas actuaciones, tendrían que optar entre continuar prestando los tradicionales servicios de certificación, o adaptarse hacia las nuevas tareas de evaluación y control.

HARRISON, J., "The accountability of Classification Societies. The role of classification and market-orientated and policy issues", *Journal of International Maritime Law*, núm. 9-10, vol. 7, 2000, págs. 299 y ss.

Las graves consecuencias de las deficiencias en el control y evaluación de la seguridad marítima de los buques, obligan a incrementar la presencia de las competencias de los Estados miembros en este sector[85]. Las propuestas planteadas potenciarían la uniformidad de criterios en el sector de la seguridad marítima europea, y reforzarían la seguridad de los buques. Algunos autores se han manifestado a favor de que los Estados miembros asuman de forma absoluta las competencias sobre el control de la seguridad marítima por lo que la presencia del sector privado en este ámbito desaparecería. Esta medida, si bien razonable desde el punto de vista de la importancia de los bienes en juego (seguridad de la vida humana en el mar, medio ambiente marino, explotación económica de los recursos, etc.), se configura como una meta inalcanzable a corto plazo. El principal obstáculo que dificulta esta medida es la oposición de importantes Estados marítimos, que no están dispuestos a asumir estas competencias.

Por ello, proponemos la elaboración de una nueva disposición comunitaria que imponga la asunción de competencias estatales para la supervisión de la actuación de las sociedades de clasificación[86]. A la vez que se inste de forma clara a los Estados miembros a aumentar la dotación personal, material y financiera para la seguridad de los buques, y el establecimiento de programas de incentivos comunitarios, que permitan crear un clima apropiado para el desarrollo de futuras actuaciones comunes, con marcada presencia de los organismos públicos competentes de cada Estado miembro.

[85] En los Considerandos de la Directiva 94/57/CE, se afirma que "es necesaria una más rigurosa participación de las administraciones nacionales en la vigilancia de los buques y en la expedición de los correspondientes certificados con el fin de garantizar el pleno cumplimiento de la normativa internacional de seguridad, aun en el caso de que los Estados miembros confíen a organizaciones ajenas a su administración la realización de sus deberes oficiales". Como consecuencia de este necesario endurecimiento en el control por los Estados miembros de las organizaciones reconocidas, se insta a las administraciones nacionales a establecer una estrecha relación funcional con las citadas organizaciones, lo que "puede requerir que la organización cuente con una representación local en el territorio del Estado miembro por cuyo encargo realiza sus tareas".

[86] También nos encontramos con autores que abogan por la elaboración de una convención internacional que regule la actuación de las sociedades de clasificación. En este sentido, STARER, B., "Class reform", *The Maritime Advocate*, vol. 30, agosto de 2005, (www.maritimeadvocate.com).

CAPÍTULO V

CONTROL POR EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO

1.-CONCEPTO Y CARACTERES

El control por el Estado rector del puerto hace referencia a las inspecciones que se realizan sobre buques extranjeros en los puertos, con la finalidad de comprobar si se cumplen o no las prescripciones sobre seguridad marítima[1]. Se configura como un mecanismo de protección de los Estados frente a buques de bandera extranjera, que pueden suponer un riesgo para la seguridad marítima[2]. Y, sin duda, es una muestra de la desconfianza de los Estados en el proceso de abanderamiento de buques extranjeros; bien sea porque sus legislaciones presentan distintos niveles de severidad, bien sea porque se presume el incumplimiento de los requisitos mínimos por parte de los Estados cuyo pabellón enarbolan[3].

[1]HARE, J., "Port State Control: Strong medicine to cure a sick industry", *Georgia Journal of International and Comparative Law - Special Admiralty Issue,* vol. 26, núm.3, 1997, pág. 571, define el Control por el Estado rector del Puerto como un concepto amplio que incluye una serie de poderes y facultades que son ejercidas por una autoridad marítima, o alguno de sus delegados, y que tienen su base en una disposición de carácter internacional o interno, y que tiene como finalidad la inspección en detalle, y en algunos supuestos la detención, de un buque con pabellón de un tercer Estado, con la finalidad de comprobar el cumplimiento por el mismo de las instrumentos internacionales y normas nacionales sobre los requisitos en el ámbito de la seguridad marítima.

Sobre los nuevos desafíos a los que se enfrentan las instalaciones portuarias a la vista del considerable aumento del tráfico marítimo y la profunda transformación tecnológica que ha sufrido este sector, GONZÁLEZ LAXE, F., "Los nuevos desarrollos portuarios", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 215-230.

FERNÁNDEZ BEISTEGUI, C., "El control de los buques por el Estado del puerto", Anuario de Derecho Marítimo, vol. XIII, 1996, págs. 141-190.

CHRISTODOULOU-VAROTSI, I., "Port-State Control of Labour and Social Conditions: Measures that can be Taken by Port States in Keeping with International Law", *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, Vol. XXI, 2003, University of Nantes, págs. 251–285.

La base para la reglamentación internacional de esta materia se encuentra en los acuerdos internacionales que comenzaron a regular los ámbitos principales sobre los que se asienta el control estatal de los buques de terceros Estados; y que se centran en la regulación de los elementos esenciales del buque, la capacitación y seguridad de la tripulación y la prevención y responsabilidad derivada de la contaminación[4].

POLLASTRINI, R., "In tema di Port State Control", *Il Diritto Marittimo*, núm. 4, 2005, págs. 1276-1282.

[2] Tal y como ha señalado RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Ed. Tecnos, 2000, pág. 26: "En el Estado social y democrático de Derecho y en las sociedades actuales, caracterizadas por un frenético avance tecnológico y por relaciones interpersonales cada vez más complejas y reticulares, el poder de inspección se hace imprescindible porque vivimos en una sociedad de riesgo, que exige un control garantizador de la seguridad frente a medios de producción que amenazan nuestro medio ambiente y ante relaciones de interdependencia incrementadas por la globalización de la economía y la división del trabajo".

[3]HARALAMBIDES, H.E., *Quality Shipping: Market Mechanisms for Safer Shipping and Cleaner Oceans,* Erasmus Publishing, 1998, pág. 5. Este autor considera que, si bien tradicionalmente se ha defendido que el control por el Estado rector del puerto no podía convertirse en el sustituto de los Estados de Abanderamiento, esta situación se ha creado en la práctica. Según el profesor Haralambides, esta circunstancia es consecuencia del ahorro que supone, para propietarios y operadores, el empleo de buques subestándares; la magnitud del ahorro es de tal envergadura que se prefiere el riesgo de ser sancionado. A ello cabe añadir que algunos Estados de Abanderamiento llevan a cabo una evidente dejadez de sus funciones, que son asumidas por terceros Estados en sus puertos; mientras que algunos propietarios asumen estos controles de terceros Estados como una inspección de rutina gratuita.

[4] Los acuerdos internacionales que constituyen la piedra angular del control por el Estado rector del puerto esta materia son los siguientes:

-Convenio Internacional sobre Líneas de carga de 1966, y su Protocolo de 1988 (LOADLINES 66/88);

-Convenio Internacional sobre la Seguridad de la Vida Humana en la Mar de 1974. Protocolo de 1978 relativo al Convenio sobre la Seguridad de la Vida Humana en la Mar de 1974, y el Protocolo de 1988 (SOLAS 74/78/88);

-Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación procedente de los buques de 1973, modificado por le Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78);

-Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978 (SCTW 78);

-Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes en la Mar de 1972 (COLREG 72);

-Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques de 1969 (TONNAGE 69);

-Convenio sobre Normas Mínimas de la Marina Mercante de 1976 (OIT 147);

-Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos de 1992 (CLC 1992).

La OMI ha centrado tradicionalmente sus esfuerzos en implantar un adecuado nivel de seguridad en los buques, controlado por los Estados de Abanderamiento. Con esta finalidad se han adoptado numerosos convenios, que no siempre se han implantado de forma eficaz en los Estados. Estas circunstancias, y la adopción de la Convención 147 de la Organización Internacional del Trabajo, que animaba a inspeccionar a los buques que arribaran a los puertos de los Estados miembros, provocó que varios Estados europeos elaboraran el denominado Memorándum de La Haya, que unificaba criterios para la inspección de las condiciones de trabajo a bordo de los buques[5].

El hundimiento del buque *Amoco Cádiz* en marzo de 1978, poco tiempo después de la entrada en vigor del Memorándum de La Haya, fue el detonante de una honda preocupación en Europa sobre la seguridad marítima, que se plasmó en un nuevo documento, el Memorándum de París, donde no sólo se regulaban las condiciones de vida y trabajo en los buques, sino que se incorporaron disposiciones sobre la seguridad marítima y protección del medio ambiente marino[6]. En la actualidad, los Estados miembros del Memorándum de París son: Alemania, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Federación Rusa, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Islandia, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, y Suecia.

El Memorándum de París ha sido el modelo que ha marcado la evolución internacional de la regulación para el control por el Estado rector del puerto; de ahí que la fórmula del Memorándum ha sido la elegida por otras regiones para elaborar reglas comunes de actuación. Hay que tener presente que el Memorándum es un acuerdo administrativo que es subscrito y ejecutado en el ámbito de la cooperación entre las autoridades marítimas de los Estados firmantes. Este instrumento no goza de la misma eficacia jurídica que las convenciones internacionales, sin embargo, los Estados han optado por estos acuerdos, ya que plantean menores problemas para su ratificación y modificación.

El régimen establecido por los Memorándum aspira al cumplimiento de los estándares internacionales establecidos por los convenios internacionales, de ahí que no pretendan imponer un nuevo régimen de control para los buques que arriben a puerto, simplemente es una medida para asegurar la condiciones de seguridad previstas en la legislación internacional; el marco sobre el que se desarrollan las inspecciones previstas en los Memorandos, tiene como base las convenciones de la OMI y de la OIT[7].

---

[5] Los Estados europeos pioneros fueron: Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Reino Unido y República Federal de Alemania,

[6] El Memorándum de París fue adoptado en enero de 1982 y ratificado por catorce países europeos, entrando en vigor el 1 de julio de 1982.

[7] OYA OZCAYIR, Z., "Port State Control ", *The impact of Caspian oil and gas development on Turkey and challenges facing the Turkish straits*, the Marmara Hotel, Estambul, 9 de noviembre de 2001. En el mismo sentido se encuentra otro artículo de esta autora, OYA OZCAYIR, Z., "Role of Port State Control ", *The Journal of International Maritime Law,* vol. 12, marzo-abril 2005, págs. 147-159.

FALL, A., "Le contrôle par l'État du port en matière de sécurité de la navigation et de protection de l'environnement marin", *Droit maritime français*, 2000, págs. 99-105.

Siguiendo la estela trazada por el Memorándum de París, y a la vista de su eficacia, se han elaborado el Acuerdo latinoamericano de Viña del Mar, y los Memorandos para la región Asia-Pacífico, el Caribe, el Mediterráneo, el Océano Índico, el África occidental, el Mar Negro y la región del Golfo Pérsico[8].

[8]-Acuerdo latinoamericano sobre control de buques por el Estado rector del Puerto (Acuerdo de Viña del Mar), de 1992; El Acuerdo de Viña del Mar ha sido adoptado por: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, (http://200.45.69.62/index.htm).

-Memorándum sobre Control del Estado Rector del Puerto de la región Asia – Pacífico, de 1993 (Memorándum de Tokio). Se han adherido al Memorándum de Tokio: Australia, Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Federación Rusa, Fiji, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Islas Salomón, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Singapur, Tailandia, Vanuatu y Vietnam, (http://www.tokyo-mou.org/).

-Memorándum del Caribe sobre Control del Estado Rector del Puerto, de 1996 (Memorándum del Caribe). Son miembros del Memorándum del Caribe: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Vírgenes, Islas Caimán, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guayana, Haití, Jamaica, Montserrat, Antillas Holandesas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vincente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, (http://www.caribbeanmou.org/).

-Memorándum del Mediterráneo sobre Control del Estado Rector del Puerto, de 1997 (Memorándum del Mediterráneo). Se han adherido al Memorándum del Mediterráneo: Argelia, Autoridad Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía. España también participa como observador en este Acuerdo, (http://www.medmou.org/).

-Memorándum del Océano Índico sobre Control del Estado Rector del Puerto, de 1998 (Memorándum del Océano Índico). El Memorándum del Océano Índico ha sido aceptado por: Australia, Eritrea, India, Irán, Kenia, Maldivas, Mauricio, Omán, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudán, Tanzania y Yemen. (http://www.iomou.org/).

-Memorándum del África occidental y central sobre Control del Estado Rector del Puerto, de 1999 (Memorándum de Abuja). Los Estados miembros del Memorándum de Abuja son: Angola, Benin, Camerún, Cabo Verde, Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Mauritania, Namibia, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Togo, (http://www.marineafric.com/work1/mou/).

-Memorándum sobre Control del Estado Rector del Puerto en la región del Mar Negro, de 2000 (Memorándum del Mar Negro). Los Estados que forma parte del Memorándum del Mar Negro son: Bulgaria, Federación Rusa, Georgia, Rumania, Turquía y Ucrania, (http://www.bsmou.org/).

-Memorámdum sobre Control del Estado Rector del Puerto en la región del Golfo Pérsico, de 2004 (Memorándum de Riyadh); Son miembros del Memorándum de Riyadh: Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Oman y Qatar, (http://www.imo.org/)

El régimen básico del control por el Estado rector del puerto ya se encuentra establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), que también fue adoptada en el año 1982, por lo que coincide con la entrada en vigor del Memorándum de París. A lo largo del articulado de esta Convención se legitima a los Estados a adoptar las medidas necesarias para impedir cualquier incumplimiento de las condiciones a que esté sujeta la entrada de los buques a dichas instalaciones. El precepto más relevante en lo que respecta a la actuación por el Estado rector del puerto es el artículo 218, mediante el que se legitima a los Estados a iniciar las investigaciones y los procedimientos necesarios sobre cualquier descarga, que tenga origen en el buque, y suponga una infracción de las disposiciones internacionales. El marco normativo de UNCLOS se cierra con las referencias a las medidas de carácter administrativo que se encuentra legitimado para adoptar el Estado rector, cuando detecte deficiencias en la navegabilidad del buque que comporten un riesgo para el medio marino; estas medidas incluyen la inmovilización del buque, salvo para su traslado a los astilleros[9].

Es evidente la influencia que UNCLOS ejerció en la adopción del Memorándum de París, ya que cabe recordar que la Convención, a pesar de que se adoptó en 1982, comenzó a elaborarse en 1973. Sin embargo, en la actualidad, el Estado rector del puerto dispone de un marco legal más específico para la adopción de medidas sobre los buques que se encuentran en sus instalaciones portuarias, no sólo mediante disposiciones de carácter internacional, como los Convenios SOLAS y MARPOL, si no también mediante regulaciones nacionales que legitiman a los Estados para la adopción de medidas específicas sobre los citados buques[10].

[9] Arts. 25, 216 y 219 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS).

[10] HARE, J., "Flag, Coastal and Port State Control. Closing the Net on Unseaworthy Ships and their Unscrupulous Owners", *Sea Changes*, vol. 16, 1994, págs. 57 y ss, (http://www.uctshiplaw.com/portstat.htm).

DE LA FAYETTE, L., "The Marine Environment Protection Comittee: The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 16, nº 2, 2001, págs. 222 y ss.

CHAUMETTE, P., "Le contrôle des navires par l'État du port — ou la déliquescence du pavillon ?", en *La norme, la ville et la mer*, *Écrits en l'honneur du Doyen Yves PRATS*, Éditions de la MSH, París, 2000, págs. 265–282.

SCHIANO DI PEPE, L., "Port State Control as an Instrument to Ensure Compliance with International Marine Environmental Obligations", en KIRCHNER, A., *International Amrine Environmental Law Institutions, Implementation and Innovation*, La Haya, 2003, pág. 137 y ss.

SOBRINO HEREDIA, J., "La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima", *Revista Española de Derecho Internacional,* vol. LV, 2003, pág. 94. Este autor también señala la relevancia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), que incorpora una serie de disposiciones que facilitan la actuación del Estado rector del puerto.

2.-MARCO NORMATIVO: EL MEMORÁNDUM DE PARÍS, LAS DISPOSICIONES COMUNITARIAS, Y SU APLICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

El Memorándum de París inauguró una etapa en el ámbito del control por el Estado rector del puerto; tanto en sus inicios como en la actualidad, es el modelo de buena parte de los Acuerdos internacionales adoptados. La actual regulación comunitaria sobre el control por el Estado rector del puerto, la Directiva 95/21/CE, así como la norma española de transposición de la misma, el RD 91/2003, siguen las directrices del Memorándum, por lo que el estudio del marco regulador exige el análisis comparativo de los tres textos.

El Memorándum es un acuerdo regional que persigue la eliminación de los buques subestándares, de ahí que el primero de los requisitos para que una Autoridad Marítima pueda adherirse al Memorándum es de carácter geográfico; debe tratarse de un estado ribereño europeo o de la cuenca del Atlántico norte, incluida Norteamérica[11].

Asimismo, la Autoridad Marítima debe asumir una serie de compromisos básicos, que configuran el criterio cualitativo[12]. Entre los que se encuentran la demostrada capacidad logística, con especial atención a los inspectores cualificados necesarios para hacer frente los compromisos adquiridos con la finalidad de impedir la navegación y el desarrollo operativo de los buques subestándares. La Autoridad Marítima también se deberá comprometer a cumplir con su parte en los costes económicos del Memorándum, y a participar en el sistema de intercambio de información sobre las inspecciones.

[11] Según dispone la sección 8ª del Memorándum.

Sobre el Memorándum de París, KIEHNE, G., "Investigation, detention and release of ships under the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control: A view from practice", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 1, núm. 2, mayo, 1996, págs. 217-224.

SAGE, B., "Identification of High Risk Vessels in coastal waters", *Marine Policy*, vol. 29, 2005, págs. 349 - 355.

VOOGEL, M., "Port state control: Developments within the Paris MOU", *Safe Sea: Towards safer and cleaner seas. Conference Proceedings,* Université de Bretagne Occidentale, Brest, 11-13 de marzo de 2002.

MEILÁN GIL, *Problemas Jurídico-Administrativos Planteados por el Prestige*, Aranzadi, 2005, págs. 92 a 94.

[12] Regulado en el Anexo VI.

Entre las obligaciones asumidas por cada Estado miembro del Memorándum destacan las relativas a los buques que enarbolan su pabellón. El Memorándum de París reconoce en su Capítulo introductorio, que son los Estados de Abanderamiento los que deben asumir la responsabilidad última sobre el cumplimiento de los estándares internacionales por parte de los buques que enarbolen su pabellón. Sin embargo, ante las deficiencias en este cumplimiento, ha sido necesario adoptar otras medidas por parte de los Estados que reciben en sus puertos buques subestándares[13].

Por tanto, las obligaciones primarias de los Estados miembros son con los buques autorizados a enarbolar su pabellón; por lo que la exigencia de un número suficiente de inspectores cualificados, también persigue el cumplimiento de los estándares marítimos internacionales relativos a seguridad, prevención de la contaminación y condiciones de vida y trabajo a bordo de los buques autorizados a enarbolar su pabellón. Una muestra más de esta preocupación es que se exige a los Estados, para ser admitidos como miembros pleno del Memorándum, que las detenciones de los buques que enarbolen su pabellón no superen la media de porcentaje de detenciones publicado en el informe anual[14].

En el entorno comunitario, ya en el año 1989, la Comisión puso de manifiesto en una Comunicación al Consejo la necesidad de elaborar una estrategia común en el ámbito comunitario sobre el control por el Estado rector del puerto. A pesar de que todos los Estados que entonces formaban parte de la Comunidad eran signatarios del Memorándum de París, la Comisión estimaba necesaria la elaboración de un régimen reforzado para la eliminación de los buques subestándares en las aguas comunitarias[15].

[13] Los buques subestándares son todos aquellos que incumplen las disposiciones internacionales sobre seguridad marítima, no alcanzando los requisitos mínimos en ellas establecidos.

[14] Debe ser destacado, que la actuación de control por el Estado Rector del Puerto debe configurarse como una medida de control secundaria. En este sentido se ha pronunciado Willem DE RUITER, Presidente de la División de Seguridad Marítima de la Comisión Europea en 2001, que valora positivamente la adopción de medidas sobre control por el Estado Rector del Puerto, pero considera que constituyen una "segunda línea de defensa", DE RUITER, W., *The Fourth Annual Cadwallader Memorial Lecture,* London Shipping Law Centre, Londres, 4 de octubre de 2001. Las ponencias presentadas también se encuentran disponibles en DE RUITER, W., WALL, F. y EVERARD, M., "Sink or Shelter? - A question of collective responsibility in ship safety", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2-3, vol. 8, 2001, págs. 47 y ss.

[15] Comunicación de la Comisión al Consejo de 2 de agosto de 1989, COM (89) 266 final.

Posteriormente, ya avanzada la década de los noventa, y tras varios accidentes en las costas comunitarias, la Comisión de Transporte y Turismo del Parlamento Europeo consideró la supervisión del Estado del Puerto como una medida prioritaria para la mejora de la seguridad marítima, Parlamento Europeo, sesión de 16 de febrero de 1994, Informe de la Comisión de Transporte y Turismo sobre una política común de seguridad marítima (COM (93) 0066-C3-0122/93), ponente Sr. Stewart, pág. 8.

La norma básica sobre la que se ha desarrollado el control por el Estado rector del puerto en el ámbito comunitario es la Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros; esta norma establecía un régimen armonizado de los procedimientos de inspección de los buques por parte de los Estados miembros de la Unión Europea[16]. La citada Directiva ha sufrido importantes reformas desde su adopción, muy significativas fueron las reformas introducidas tras el accidente del buque *Erika* en las costas europeas, que puso de manifiesto la debilidad de la normativa existente para hacer frente a las deficiencias de los buques, y fue el detonante para que desde la Comisión se potenciara un régimen de control más exhaustivo sobre los buques subestándares[17].

[16] Sobre la Directiva 95/21/CE, MONTEBELLO, C., "Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security", *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, III/2005.

SALVARINI, R., "The EC Directive on Port-State Control: A Policy Statement", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996, Vol. 11, núm. 2, págs. 225-231.

[17] MOOLENAR, E., "The EC directive on port State control in context", *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996, págs. 241-288.

NDENDE, M., y VENDÉ, B., "La transposition par les États de la directive portant communautarisation du Mémorandum de Paris", *Droit maritime français*, 2000, págs. 307–314.

ODIER, F., "L'Erika ou la naissance d'une nouvelle conception de la sécurité maritime", *Espace et ressources maritimes*, núm. 13, 1999-2000, págs 32-39.

OYA OZCAYIR, Z., "The Erika and its Aftermath", *Journal of International Maritime Law*, September 2000, Vol. 7, núm.7, págs. 230-240. Otros artículos de esta misma autora, "The Role of Port State Control", *Jounal of International Maritime Law*, September 2001, Vol. 5, págs. 147-159; "Flags of convenience and the neer for international co-operation: A view from the Bosphorus", *Journal of International Maritime Law*, September 2000, Vol. 7, núm.4, págs. 411 y ss.

Sobre la modificación de la norma comunitaria tras el accidente del buque *Erika*, PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL, TRANSPORTES Y TURISMO, Ponente: Mark Francis Watts, Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto), 21 de noviembre de 2000, (COM(2000) 142 – C5-0174/2000 – 2000/0065(COD)), pág. 19. En este Informe se pone de manifiesto cuáles son los aspectos fundamentales a los que se dirigió esta reforma, que se centran en la introducción de uniformidad en sustitución de la discreción ejercida en los ámbitos de la selección de naves para su inspección y del alcance de los diversos tipos de inspección; y en la necesidad de especificar las condiciones en las cuales se le debe negar a un buque el acceso al puerto.

La Directiva comunitaria ha sido desarrollada en nuestro país por el RD 91/2003[18]. Una vez que hemos concretado la normativa reguladora sobre control por el Estado rector del puerto a nuestra regulación nacional, es importante destacar la naturaleza y los caracteres que caracterizan el control realizado por las autoridades españolas. Podemos afirmar que el control sobre buques de terceros Estados que se realiza en los puertos españoles es el reflejo del ejercicio de una potestad administrativa, la potestad de inspección. Los capitanes, propietarios y armadores de los buques no sólo tienen el deber de soportar las labores de inspección, realizadas por el personal administrativo, si no que deben colaborar para el buen desarrollo de la recopilación de datos que deben realizar estos inspectores. Este deber del ciudadano de soportar la intromisión de la Administración en su ámbito de actuación, distingue la labor de inspección de otras figuras afines, como la vigilancia. Asimismo, es necesario destacar entre las notas esenciales de la labor de inspección, que su finalidad principal es asegurar el cumplimiento de las normas, comprobando que los barcos que ostentan pabellón de terceros Estados respetan las normas internacionales sobre seguridad marítima[19].

[18] El RD 91/2003, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles. Esta disposición incorpora al ordenamiento jurídico español las modificaciones introducidas por la Directiva 2001/106/CE, y deroga los Reales Decretos 768/1999 y 1828/2000.

Dictamen del Consejo de Estado, de 23 de enero de 2003, referencia 3/2003, asunto: **"**Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento relativo al control de los buques por el Estado del puerto".

El art. 154 del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, (BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss), dispone: "La Administración marítima inspeccionará los buques y embarcaciones extranjeros surtos en los puertos nacionales en los casos previstos en los Tratados, en las disposiciones de la Unión Europea y, en todo caso, cuando existan dudas razonables sobre sus condiciones de navegabilidad o sobre las relativas a la protección del medio ambiente marino".

Sobre el marco normativo nacional de los puertos, BRAVO ORTEGA, A., "Presente y futuro de los puertos: Una visión jurídico económica", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 645-652.

Es destacable el esfuerzo de los Estados que se han ido incorporando a la Unión Europea en los últimos años, para conseguir los objetivos de seguridad marítimo; sobre este respecto puede ser un modelo la actuación de Letonia, miembro de la Unión desde 2004, en el ámbito del control por el Estado rector del puerto, STEINERTS, G., "Port State Control of Latvia", *IMO/HELCOM/EU Workshop: Environmental impacts due to the increased density of shipping in the Baltic Sea area – Copenhagen plus 1*, Rostock-Warnemünde, 11-12 Marzo, 2003.

[19] En lo que respecta a la configuración de la actividad de inspección como una potestad administrativa, RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Ed. Tecnos, 2000, págs. 75 y 76.

Por otro lado, es necesario poner de manifiesto el vínculo intrínseco entre el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, incluido en el artículo 45 CE entre los principios rectores de la política social y económica, y el ejercicio de la potestad administrativa de inspección. La efectiva materialización del derecho reconocido en nuestro texto constitucional vendrá determinada por el control de la Administración sobre las posibles injerencias al disfrute de un medio ambiente adecuado, lo que se traduce en el desarrollo de las labores de supervisión y control por parte de los poderes públicos, en este caso las autoridades marítimas competentes[20].

2.1.-LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La estructura organizativa del Memorándum de París se encuentra liderada por el Comité de control del Estado rector del puerto (Port State Control Committee), a partir de ahora el Comité. Compuesto por representantes de las Autoridades Marítimas que forman parte del Acuerdo y de la Comisión Europea; como observadores también asisten representantes de la OMI, la OIT y de otros acuerdos regionales en el ámbito del control por el Estado rector del puerto, así como representantes de otras Autoridades Marítimas cooperantes. El Comité se reúne una vez al año en uno de los Estados miembros, o en un menor intervalo de tiempo, si fuera necesario. Las principales funciones de este organismo son la adopción de decisiones de ámbito político, financiero y administrativo[21]. El Comité está asistido por el Comité Decisorio (*MOU Advisory Board*) y por una Secretaría.

La Secretaría, con sede en el Ministerio de Transportes y Obras Públicas de los Países Bajos (La Haya), desempeña labores técnicas, y su principal finalidad es asegurar el funcionamiento efectivo del Memorándum. El Comité Decisorio, que se reúne varias veces al año, asesora al Comité en la adopción de decisiones políticas y estratégicas, y asume ciertas funciones del mismo entre sus sesiones, concretamente dirige la Secretaría y los Grupos de Trabajo[22].

[20] RIVERO ORTEGA, R., "El Estado vigilante...", *op. cit.* págs. 52 y 53.

[21] Las Secciones Sexta y Séptima regulan el esquema organizativo y las funciones encomendadas a cada uno de los órganos previstos.

[22] Durante la celebración del 38º Comité del Memorándum, celebrado en Helsinki en mayo de 2005, España fue elegida por vez primera, miembro del Comité Decisorio (*MOU Advisoy Board*), por un período de dos años. Esta elección es un reconocimiento a la labor desarrollada por España en el ámbito de la seguridad marítima.

Las líneas de trabajo sobre las que se asienta la actividad de inspección y las líneas de desarrollo futuro en las que apoyar las estrategias de control por el Estado rector del puerto, se desarrollan por Grupos de Trabajo Específicos. El Grupo de Evaluación Técnica (*Technical Evaluation Group*) es el encargado de coordinar los Grupos de Trabajo Específicos, asignarle un plan de trabajo y evaluar su eficacia al final del mismo. Las conclusiones de estos Grupos de Trabajo se remiten al Comité, que adopta las decisiones pertinentes a la vista de las propuestas presentadas.

La estructura organizativa del Memorándum culmina en la figura clave del inspector. La efectiva materialización de las disposiciones adoptadas por el Comité dependen de su aplicación por los inspectores, por ello la labor de formación continua de este personal es clave en la planificación anual. La Secretaría se encarga de organizar tres niveles de actividades: seminarios, cursos para expertos y cursos de especialización, cuya principal finalidad es actualizar los conocimientos del personal de inspección a las nuevas disposiciones adoptadas, así como mantener los niveles de armonización en las actuaciones de todos los Estados[23].

Los Estados miembros de la Unión completan este esquema organizativo con las referencias que al respecto impone la Directiva 95/21/CE, que obliga a los Estados miembros a mantener organismos marítimos nacionales adecuados, con la necesaria dotación de personal para la inspección de buques. La autoridad competente en España para la inspección de buques es el Ministerio de Fomento, el cual la ejercerá a través de la Dirección General de la Marina Mercante y de las capitanías marítimas (Administración marítima periférica)[24].

[23] MOU (The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control), *Changing Course*, Annual Report 2004, págs. 7 y 8.

Sobre este respecto, MONTEBELLO, C., "Bandiere di convenienza, sistemi di registrazione alternativi e Port State Control", *Trasporti,* vol. 2001, nº 85, págs. 149-185, considera indispensable la armonización de los procedimientos de inspección y detección que se llevan a cabo en el ámbito del Control por el Estado rector del puerto, por parte de las distintas autoridades marítimas que forman parte del Memorándum de París. Esta autora estima que el establecimiento de esta homogeneidad sería favorable para evitar los efectos distorsionantes de la competencia. Al garantizar un nivel uniforme de inspección se evita el uso selectivo de algunos puertos en función de su menor grado de control. Para alcanzar estos objetivos, resulta fundamental el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros, y su participación en el sistema SIRENAC (pág. 156 y 157).

[24] Art. 4 de la Directiva 95/21/CE, y art.4 RD 91/2003.

La eficacia real del Memorándum depende de las inspecciones realizadas. Por tanto, los Inspectores del Estado rector del puerto (*PSC Officers*) deben ser personal cualificado y que gocen del reconocimiento necesario por parte de la Autoridad Marítima[25]. La independencia de los inspectores y las personas que les asistan está asegurada, ya que no podrán tener interés comercial alguno en los puertos ni en los buques en los que efectúen inspecciones. Tampoco podrán estar empleados en organizaciones internacionales que expidan certificados estatutarios o de clasificación, o que realicen las supervisiones necesarias para la expedición de dichos certificados a los buques, ni llevar a cabo tareas remuneradas con cargo a dichas organizaciones[26].

[25] El Memorándum de París, y en sentido similar se manifiestan el resto de los acuerdos analizados, exige que los Inspectores cumplan una serie de requisitos especificados en la Sección III y en el Anexo VII del Memorándum de París. En idénticos términos se expresa el art. 12 y el Anexo VII de la Directiva 95/21/CE, y el art. 15.1 y el Anexo VII RD 91/2003. Al respecto consultar, ALCÁZAR, J.A. y PINIELLA, F., *La prevención de Siniestros Marítimos a través del Control del Estado Rector de Puerto,* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2002, pág.118.

Los requisitos mínimos exigidos son los siguientes:

-Estar en disposición de titulaciones que acrediten conocimientos suficientes para su cargo y acumulativamente se exige que se haya desempeñado la labor para la que habilita al menos durante cinco años. Las titulaciones exigidas son: Título de Capitán de la Marina Mercante que capacite para ejercer el mando de un buque de arqueo bruto igual o superior a 1600 toneladas, Título de Maquinista Naval Jefe de la Marina Mercante en buques de planta propulsora igual o superior a 3000 Kw, Título de Ingeniero Naval, Ingeniero Industrial Mecánico o Ingeniero con alguna especialidad vinculada al sector marítimo. Asimismo, un Inspector cualificado, deberá haber desempeñado las funciones de Inspector de Estado de Abanderamiento durante al menos un año, desempeñando tareas de supervisión y certificación a la vista de los convenios internacionales.

-De forma alternativa a las titulaciones expuestas, también podrá ser Inspector cualquier persona que, estando en posesión de una titulación universitaria adecuada u otro tipo de formación equivalente, haya recibido formación adecuada en una escuela para inspectores de seguridad en los buques. En estos supuestos el período mínimo exigido en la prestación de servicio como Inspector de Estado de Abanderamiento en el desempeño de tareas de supervisión y certificación, se aumenta hasta los dos años.

-Los inspectores deben poder comunicarse, de forma oral y escrita, en la lengua más común en la mar.

-Debe disponer de los conocimientos adecuados sobre instrumentos internacionales y procedimientos empleados en el Control por el Estado Rector del Puerto.

-También podrán ostentar la categoría de Inspector todos aquellos que, aún no reuniendo los criterios expuestos, hayan desempeñado estas funciones a las órdenes de una Autoridad Marítima con anterioridad al 1 de julio de 1996.

[26] Secc.3.8 del Memorándum, art. 12.3 de la Directiva 95/21/CE y art. 15.2 del RD 91/2003.

Además de la labor realizada por los Inspectores, la normativa comunitaria, y su posterior transposición en nuestro país, incorpora la colaboración de los prácticos del puerto y las autoridades portuarias. Cuando estos profesionales, en el desempeño de su actividad, aprecien deficiencias en un buque que pueden representar un riesgo para el medio marino o puedan afectar a la seguridad del buque, deberán ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes. En esta misma línea se sitúa la previsión de cooperación entre la Dirección General de la Marina Mercante, las autoridades portuarias, los órganos correspondientes de la Administración autonómica, y cualesquiera otros organismos y empresas implicadas, con el fin de obtener la información sobre los buques que hagan escala en sus puertos[27].

Merece una valoración muy positiva esta inclusión de otros profesionales portuarios, ya que representan una mayor implicación de todos los sectores en la seguridad marítima. A pesar de que la labor de los Inspectores sea el punto de inflexión en el control por el Estado rector del puerto, ante la insuficiencia de las inspecciones, sólo alcanzan el 30%, cualquier impulso en la detención de buques subestándares resulta favorable. El intercambio de información a nivel interno es el complemento lógico a los sistemas de información internacionales sobre buques subestándares.

Cada Estado comunitario, ha desarrollado una estructura de inspección propia. En Italia, las inspecciones de los buques extranjeros se llevan a cabo por parte de los Ufficiali del Corpo delle Capitanerie di Porto, que han superado un curso de formación organizado por el Centro di Formazione in Sicurezza della Navigazione del Comando Generale, y tras dos años de experiencia probada en las oficinas de Sicurezza della Navigazione delle Capitanerie di Porto. El cuerpo de inspectores italianos, Ispettori P.S.C. del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera, goza de una gran eficacia, lo que sitúa a Italia a la cabeza de los Estados europeos en número de inspecciones realizadas, y en el número de detenciones efectuadas a causa de las deficiencias detectadas en los buques inspeccionados. Para entender el éxito italiano en este sector, es importante destacar que el número de inspectores especializados con los que cuenta este Estado, representa una de las cifras más elevadas si realizamos una comparativa con el resto de los Estados miembros[28].

---

[27] Arts. 13 y 14.1 Directiva 95/21/CE y arts. 16 y 17.1 del RD 91/2003.

[28] COMENALE PINTO, M., "Sul preteso potere di controllo dello Stato di approdo: la norma che non c'è", *Diritto dei Trasporti*, núm. 3, 2002, págs. 957 y ss.

POLLASTRINI, R., "Giurisprudenza comunitaria. Corte di Giustizia delle Comunità Europee 22 giugno 2006", *Il Diritto Marittimo,* IV, octubre-diciembre, 2005, págs. 1279 y ss.

LEWANSKI, R., y LIBERATORE, A., "Environmental Protection in Italia", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002, págs. 203-247.

CAPOBIANO, L., DEL GAIZO, S., SAGGIORNO, V., *Atti del convegno: gestione e tutela dell' ambiente marino-costiero in Campania: risultati e prospettive delle attività di monitoraggio degli ecosistemi, realizzate nell'ambito della linea d'azione nazionale*, ARPAC, Napoles, 2006.

DELLA CROCE, N., *Lezioni sulla protezione dell' ambiente marino*, CEDAM, Padova, 1989.

2.2.-EL SISTEMA DE INFORMACIÓN

El régimen de inspecciones que se realiza por los Estados miembros del Memorándum es limitado, no todos los buques que arriban a sus puertos son objeto de inspección; por tanto, es necesario establecer un sistema de intercambio de información que facilite la labor de selección de los buques que deben ser objetos de control.

El órgano encargado de gestionar la información suministrada por las Autoridades Marítimas de cada Estado miembro es el CAAM (*Centre Administratif des Affaires Maritimes*), con sede en Saint-Malo (Francia). Desde este Centro se suministra información sobre las inspecciones que ha sufrido cada buque en los puertos de los Estados miembros del Memorándum, con especial atención a las realizadas en los últimos seis meses. El CAAM emplea un sistema de información denominado SIRENAC (*Système d'Information Relatif Aux Navire Contrôllés*), que ha permitido informatizar los datos disponibles sobre los buques, facilitando su conocimiento por parte de los usuarios.

DIREZIONE TECNICA PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE MARINO, COSTIERO E DELL'ITTIOFAUNA, *L' Arpat per l' ambiente marino e costiero toscano : il Mediterraneo e lo sviluppo sostenibile sul mare, nel mare, per il mare,* ARPAT (Agenzia Regionale per la protezione ambientale della Toscana), 21-22 de septiembre de 1998, Génova, 1998.

PIFFARETTI, P., *I poteri dello Stato per la protezione dell' ambiente marino dall'inquinamento*, Università degli studi di Milano, Milán, 1993.

El intercambio de información es uno de los pilares sobre los que se asienta el régimen de funcionamiento del Memorándum, por ello la publicación sobre las incidencias de los buques que transitan en el ámbito geográfico del Memorándum representa un elemento clave. Mensualmente, se elabora una lista que recopila todos los buques que han sido detenidos en el ámbito del Memorándum. Se recopilan datos relevantes de los buques detenidos, tales como su nombre, número de identificación de la OMI, Estado de Abanderamiento, sociedad de clasificación que le ha concedido su calificación, datos del propietario, puerto y fecha en donde se produjo la detención, características de las deficiencias que provocaron la detención y número de días que estuvo detenido; la Directiva 95/21/CE también ha incorporado entre los datos que deben ser suministrados las informaciones sobre los cambios, suspensiones de clase o desclasificación de buques[29]. Asimismo, este listado se completa con una clasificación de los buques en función del número de veces que han sido detenidos en los últimos 24 meses[30].

Bianualmente, se elaboran tres listas, negra, gris y blanca, en la que se clasifican los Estados de Abanderamiento en función del número de inspecciones realizadas a sus buques y las detenciones que han sufrido tras las mismas. En función de la proporción entre inspecciones y detenciones, y tras realizar una comparativa entre la media de detenciones de todos los países, se elabora un listado. La lista negra está compuesta por aquellos Estados cuyos buques representan un mayor riesgo para la seguridad marítima, ya que su media de detenciones es la más elevada. Mientras que los incluidos en la lista gris, mantienen un porcentaje de detenciones que se sitúa hasta un punto por encima de la media, pero no se estima que constituyan un factor de riesgo relevante para la seguridad marítima. Los Estados incluidos en la lista blanca, se sitúan por debajo de la media de detenciones obtenida[31].

[29] El artículo 15.3 de la Directiva 94/57/CE establece que cualquier sociedad de clasificación u otra entidad privada que efectúe labores de evaluación de la seguridad en nombre de una administración y esté reconocida a tales efectos por un Estado miembro, tiene el deber de comunicar la información sobre transferencias, cambios, suspensiones y retiradas de clase, incluida la información sobre todas las inspecciones y recomendaciones aplazadas, las condiciones de clase, las condiciones de explotación y las restricciones de funcionamiento establecidas referentes a los buques inscritos en sus registros al sistema de información Sirenac ,para las inspecciones bajo el control del Estado del puerto; así como de publicar dicha información en el sitio *web*, si existiere, de dichas organizaciones reconocidas.

[30] La Directiva 95/21/CE en su Anexo VIII, y el Anexo IX del RD 91/2003, establecen los datos que deben incluir las publicaciones mensuales sobre inmovilizaciones e inspecciones de buques en los puertos, siguiendo las referencias enunciadas en el Anexo V del Memorándum.

[31] En la "Lista Blanca" de banderas publicada por el Memorándum de París, en su Memoria Anual correspondiente a 2006, España ha ascendido nueve posiciones, con respecto al año anterior, situándose la flota de pabellón español en la posición 21. Desde el año 2005, el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de la Marina Mercante y con la estrecha colaboración de la Asociación de Navieros Españoles (Anave) ha desarrollado un plan de actuación ("Plan Lista Blanca"), que contempla acciones preventivas y correctivas sobre los buques de bandera española que navegan en la región del Memorándum de París, y actividades de formación para compañías y tripulaciones.

El sistema SIRENAC se une a todas las bases de datos existentes sobre las condiciones de los buques, sus inspecciones y detenciones; no sólo destacan los sistemas de información gestionados por el resto de Memorandos, si no también los establecidos por algunos Estados de forma independiente, así como los datos de entes privados[32]. A la vista de la proliferación de estas bases de datos, se puso de manifiesto en la Conferencia sobre Calidad de los Buques, celebrada en Lisboa en 1998, la necesidad de establecer un sistema eficaz que aglutinara y gestionara toda la información disponible, con el fin de obtener mejores resultados. Fruto de esta iniciativa surgió la base de datos Equasis, con la finalidad de favorecer la eliminación de buques subestándares en la flota mercante mundial.

El sistema de información Equasis tuvo su origen en un Memorándum adoptado por la Comisión Europea, Francia, España, Reino Unido y Singapur, a los que también se añadieron Estados Unidos y Japón, representados a través de sus autoridades marítimas. Equasis no tiene ningún interés comercial y desempeña funciones públicas, por lo que su uso es libre, gratuito y voluntario; inicialmente fue financiada por Francia y la Comisión Europea, a los que se añadieron España, Japón, Reino Unido y Singapur, desde el 31 de diciembre de 2001.

El libre acceso a la base de datos Equasis, y especialmente su divulgación a través de Internet, permite que no sólo las Autoridades Marítimas identifiquen a los buques subestándares, si no que también la sociedad civil pueda estar informada sobre las deficiencias de los buques, y la actuación al respecto de las Autoridades competentes. Por tanto, se puede afirmar que Equasis no es sólo una puerta abierta para el control de los buques, si no que también favorece el estudio comparativo entre las actuaciones llevadas a cabo por las Autoridades Marítimas del Memorándum de París, el Memorándum de Tokio y el USCG; así como permite poner de relieve la eficacia de estos sistemas en el desarrollo de su política de eliminación de los buques subestándares.

---

[32] El resto de países que han unido sus esfuerzos en la adopción de Memorandos también disponen de sus propios centros de intercambio de información, entre los que se pueden citar:

-CIALA (Centro de Información del Acuerdo Latino), es el Centro de Información del Acuerdo de Viña del Mar;

-APCIS (Asia-Pacific Computerized Information System), encargado del intercambio de información entre las Autoridades del Memorándum de Tokio.

-CMIC (Caribbean Maritime Information Centre), que organiza la información en el Memorándum del Caribe.

-Mediterranean MOU Information Centre, es el Centro de Información del Memorándum del Mediterráneo;

-Indian Ocean Information Centre, encargado del intercambio de información entre las Autoridades del Memorándum del Océano Índico.

-Black Sea Information System, encargado del intercambio de información entre las Autoridades del Memorándum del Mar Negro.

ORAL, N., "Oil transportation in the Black Sea and regional marine environmental policy", *The Journal of International Maritime Law*, vol.11, núm.2, marzo-abril, 2005, págs. 141-153.

El esquema organizativo de Equasis se establece en torno al Comité Supervisor, la Unidad de Gestión, la Unidad Técnica y la Junta Editorial. Todos los Estados que han firmado el Memorándum forman parte del Comité Supervisor, así como la OMI; su finalidad es supervisar el funcionamiento de la base de datos y decidir las políticas de actuación sobre la misma. Las Unidades de Gestión y Técnica se ocupan de los aspectos ordinarios en el desarrollo de las funciones del sistema; las funciones de la Unidad Técnica son desempeñadas por el CAAM.

La Junta Editorial está formada por representantes de todos los organismos, públicos y privados, que suministran información a Equasis; su misión es colaborar y asesorar a la Unidad de Gestión sobre las posibles mejoras en la presentación de los datos disponibles[33]. Es sorprendente que no estén incluidos todos los Memorandos existentes entre los suministradores de información a Equasis. Es esencial que se configure como un requisito común de todos los sistemas de información de los Memorandos el hecho de compartir sus datos con una base de datos global. La OMI, como participante en el organigrama de Equasis, debería potenciar esta colaboración de los Memorandos[34]. Se debe destacar la importante participación de organizaciones de profesionales implicados en el transporte marítimo, y que no sólo promueven la seguridad marítima en sus respectivos sectores, si no que se han abierto a compartir sus datos con todos los interesados.

[33] Suministran información a Equasis:

-Memorándum de París

-Memorándum de Tokio

-US Coast Guard

-Chemical Distribution Institute

-Oil Companies International Marine Forum

-IACS y Miembros Asociados

-Grupo Internacional de Clubes P&I, y el Club Noord Nederlandsche P&I

-Green Award

-International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko)

-International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo)

-International Ship Managers' Association (ISMA)

-Organización Internacional del Trabajo

-Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)

-Lloyd's Register Fairplay

[34] ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (IACS), "Towards a Future Maritime Policy for the Union", Comunicación presentada a la Conferencia *The New European Maritime Policy. Challenges and Opportunities*, Bruselas, 17 de noviembre de 2005, pág.5. La IACS incorpora entre sus comentarios a la política comunitaria en el ámbito del medio marino, la necesidad de potenciar una colaboración más estrecha entre el Memorándum de París, y el resto de sistemas de Control por el Estado Rector del Puerto, que existen en otras regiones.

2.3.-EL RÉGIMEN DE INSPECCIONES

La principal finalidad del Memorándum es armonizar los criterios establecidos para realizar las inspecciones, y fomentar el intercambio de información entre los Estados firmantes. Para alcanzar los objetivos expuestos, los Estados se comprometen a inspeccionar al 25% del total de buques extranjeros que arriben a sus puertos; dichas inspecciones se llevarán a cabo sin que exista ningún tipo de distinción o preferencia en función del pabellón del buque. No obstante, las Autoridades Marítimas no podrán exigir a los buques extranjeros el cumplimiento de Convenios de los que no sean parte, de esta forma se impide que el Estado rector del puerto imponga a buques extranjeros el cumplimiento de requisitos que no exige a sus propios buques[35].

A pesar de estas previsiones, los miembros del Memorándum están considerando la posibilidad de aumentar el porcentaje de inspecciones, con la finalidad de controlar un mayor número de buques; asimismo, también se plantean nuevos ajustes en la regulación existente, que permitan adaptar las disposiciones a las necesidades planteadas por las nuevas incorporaciones, ya que el número de miembros se ha duplicado[36].

Las disposiciones comunitarias también han optado por establecer el porcentaje mínimo del 25% del promedio anual del número de buques que haya entrado en sus puertos, calculado sobre la base de los tres últimos años civiles en que se disponga de estadística[37]. Sin embargo, el legislador español ha optado por aumentar la cifra mínima de inspecciones hasta el 30% del promedio anual del número de buques que hayan entrado en los puertos españoles durante los tres últimos años[38].

Sobre la importancia de la creación de un red global de intercambio de información en el ámbito del Control por el Estado Rector del Puerto, HOPPE, H., "Port State Control. An update on IMO´s work", *IMO News*, vol. 1, 2000.

[35] ALCÁZAR, J. y PINIELLA, F., *La prevención de Siniestros Marítimos a través del Control del Estado Rector de Puerto*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2002, pág. 25.

El porcentaje de inspecciones varía en función del Memorándum, por ejemplo el Memorándum de Tokio establece un porcentaje de inspecciones equivalente al 75% de los buques (Secc. 1.4 Tokio MOU), mientras que el Memorándum del Mediterráneo impone el 15% (Secc. 1.3), y el Memorándum del Océano Índico establece el 10% (Secc. 1.3).

OYA OZCAYIR, Z., "Amended EC Directive on Port State Control", *International Maritime Law*, vol. 8, núm. 7, 2001, págs. 242-246.

[36] MOU (The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control), *Changing Course*, Annual Report 2004, pág.6.

[37] Art. 4.1 de la Directiva 95/21/CE, modificado por la Directiva 2001/106/CE.

[38] Art.5.1 del Real Decreto 91/2003, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles.

No todos los Estados miembros han cumplido con el porcentaje mínimo de inspecciones que establece la Directiva comunitaria. En este sentido destaca el incumplimiento de la República francesa durante los años 1999 y 2000, que tuvo como consecuencia un pronunciamiento al respecto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante sentencia de 22 de junio de 2004, que declaró el incumplimiento de Francia, y estableció la obligación de este Estado de realizar, al menos, las inspecciones preceptivas al 25% de los buques que arribasen a sus puertos[39].

Es importante destacar que en el procedimiento de incumplimiento que culminó con esta sentencia, el Estado francés expuso que el menor número de inspecciones que se habían realizado era consecuencia de la falta de inspectores cualificados. La Comisión manifestó que la ausencia de personal no podía justificar la inobservancia de las disposiciones de la norma comunitaria; asimismo, la Comisión, en base a los informes elaborados por el Memorándum de París, puso de manifiesto que el Estado francés no sólo no había alcanzado el porcentaje mínimo de inspecciones exigido por la Directiva, sino que incluso se había producido un descenso en los últimos años en el número de controles realizados.

Las argumentaciones ofrecidas por la República Francesa son una muestra del escaso grado de concienciación de algunos Estados europeos en el ámbito de la seguridad marítima; y en el caso francés a pesar de haber sufrido en sus costas el accidente del buque *Erika* (diciembre de 1999). Después de la intervención de la Comisión, el Estado francés renovó sus esfuerzos en este ámbito, alcanzando el 15% de inspecciones en el año 2002, y el 30% en el año 2003. Una vez más, fue necesario que aconteciera un incidente de graves consecuencias, que la opinión pública mostrara su desconcierto, y que las instituciones comunitarias iniciaran un procedimiento de incumplimiento, para que un Estado comunitario cumpliera una norma comunitaria en vigor desde hacía varios años[40].

[39] STJCE de 22 de junio de 2004, ponente R. Silva de Lapuerta, (TJCE 2004\156), Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa, asunto C-439/02. Sobre esta sentencia consultar POLLASTRINI, R., "Girusprudenza comunitaria. Corte di Giustizia delle Comunità Europee 22 giugno 2006", *Il Diritto Marittimo,* IV, octubre-diciembre, 2005, págs.1276-1284.

[40] El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar la no adaptación del Derecho interno a una Directiva en el plazo establecido. En estos términos se expresa la Sentencia, reiterando la doctrina del TJCE en pronunciamientos anteriores en caso de no adaptación del Derecho interno a una Directiva, entre otros podemos citar la Sentencia de 8 de marzo de 2001, ponente N. Colneric, (TJCE 2001\66), Comisión/Portugal, C-276/98, Rec. pág. I-1699, apartado 20, y la Sentencia de 7 de noviembre de 2002, ponente M., Wathelet, (TJCE 2002\326), Comisión/España, C-352/01, Rec. p. I-10263, apartado 8.

ORTUZAR ANDECHAGA, L., "El control del cumplimiento de las obligaciones comunitarias de los Estados miembros" (I y II), *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núms. 66 y 67, 2007.

La Directiva 95/21/CE también fue objeto de un pronunciamiento del TJCE contra Italia ante la ausencia de transposición. La norma comunitaria establecía como fecha límite para su transposición en el derecho interno el 30 de junio de 1996, sin embargo, y ante la pasividad de las autoridades italianas, la Comisión se vio obligada a iniciar un procedimiento de incumplimiento. La iniciativa italiana se había limitado a la elaboración de una serie de circulares, que no fueron admitidas, ya que la jurisprudencia del Tribunal ya había considerado de forma reiterada que "las simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado"[41]. Sólo una vez que se había cumplido el plazo de dos meses que la Comisión concedió a la República Italiana para que, a la vista del Dictamen comunitario que justificaba su incumplimiento, transpusieran la Directiva comunitaria, las autoridades italianas comunicaron la elaboración de un Reglamento en el que se procedía a su incorporación en el Derecho interno. Sin embargo, el Tribunal consideró suficientemente probado el incumplimiento de las obligaciones que correspondían a la República Italiana, en virtud de la Directiva 95/21/CE[42].

[41] STJCE de 16 de diciembre de 1997, ponente H., Regnemalm, (TJCE 1997\268), Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Italiana, asunto C-316/96, Rec. pág. I-7231, apartado 16).

[42] STJCE de 11 de noviembre de 1999, ponente L. Sevón, (TJCE 1999\265), Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Italiana, asunto C-315/98.

Italia también fue condenada por un incumplimiento en la transposición de la Directiva 1999/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo de la gente de mar a bordo de buques que hagan escala en puertos de la Comunidad, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3 a 7, 8, apartado 2, y 9 de dicha Directiva, STJCE (Sala Cuarta), de 28 de abril de 2005, ponente N. Colneric, (TJCE 2005\120), Asunto núm. C-410/2003.

Con fecha de 22 de marzo de 2007, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contra la República Portuguesa. La pretensión de la Comisión es "que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 95/21, en su versión modificada [en particular, por la Directiva 2001/106], al no haber adaptado su Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 7 ter de la Directiva 95/21, en relación con la parte B, apartado 3, de su anexo XI, así como en los artículos 9, apartado 2, y 12, apartado 1, de la misma Directiva -en su última versión, resultante de las modificaciones introducidas por la Directiva 2002/84 en relación con su anexo VII". Asunto C-160/07, Comisión de las Comunidades Europeas/República Portuguesa (DO C 129, de 9 de junio de 2007, págs. 6 y ss.

Sin embargo, y a pesar de las reticencias estatales en la transposición de las Directivas comunitarias, existe una reiterada jurisprudencia del TJCE sobre el efecto directo vertical. El Tribunal ha elaborado una completa doctrina que reconoce el efecto directo de las Directivas comunitarias en los supuestos de ausencia de transposición o incorrecta adaptación. Los requisitos de esta doctrina se encuentran enumerados en la STJCE de 19 de enero de 1982, en la que se afirma que "en todos los supuestos en que las disposiciones de una directiva aparezcan, desde el punto de vista de su contenido, como incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones pueden ser invocadas a falta de medidas de aplicación adoptadas dentro del plazo, en contra de toda disposición nacional no conforme a la directiva, o incluso en cuanto sean idóneas para definir derechos que los particulares estén en condiciones de hacer valer con relación al Estado"[43].

Otro de los aspectos sobre los que se centra la Directiva es la necesidad de exigir transparencia en el desarrollo de las labores de inspección y de los resultados obtenidos tras las mismas. De esta forma, es necesario que la administración del Estado de pabellón de un buque, o la sociedad de clasificación interesada, dispongan de los informes de los inspectores, para poder remediar las deficiencias.

La siguiente vertiente de la transparencia es en relación a las propias instalaciones portuarias, se deberá dar publicidad de los buques inspeccionados e inmovilizados, así como de las medidas al respecto por parte de las autoridades competentes. De esta forma se pretende disuadir a los posibles infractores, poniendo de relieve las nefastas consecuencias de un incumplimiento de la Directiva.

La última perspectiva sobre la que se exigirá transparencia será en el ámbito del adecuado cumplimiento por parte de los Estados miembros; para lo cual se prevé que la Comisión recabe la información suficiente para examinar el grado exacto de aplicación de la Directiva, y evitar de esta forma las desigualdades de seguridad y la distorsión de la competencia.

---

[43] Sentencia de 19 de enero de 1982, asunto Ursula Becker, 8/81, Rec. 1982, pág. 53.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., "El efecto directo de las directivas de la Comunidad Europea", *Noticias de la Unión Europea,* núm. 12, 1986, págs. 59-67.

KRÄMER, L., "Sobre el efecto directo de las Directivas Comunitarias del Medio Ambiente", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 7, 1991, págs. 9-26. Sobre este mismo autor, *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, (traducción por Luciano Parejo Alfonso y Ángel Manuel Moreno Molina), Marcial Pons, Madrid 1999, pág. 232.

ALONSO GARCÍA, R., "Actividad judicial v. inactividad normativa (El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente al déficit normativo de las Instituciones y de los Estados Miembros)", *RAP*, núm. 151, enero-abril 2000, pp. 112-114.

JORDANO FRAGA, J., "La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo (1)", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 6, noviembre de 2001, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/). Otro artículo destacado de este autor en este ámbito, "Efecto directo horizontal de determinadas directivas ambientales: la consagración jurisprudencial de la invocabilidad por particulares de las directivas en relaciones triangulares (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia, Sala Quinta, de 7 de enero de 2004, en el asunto C-201/02)", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 11, diciembre de 2004, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/).

Para seleccionar los buques que deben ser inspeccionados, se emplea un sistema de selección basado en dos premisas alternativas que fijan los buques de inspección prioritaria. En primer lugar, se llevará a cabo la inspección de los buques que presentan factores preferentes de inspección; se centran en la evaluación de los datos sobre el buque en lo que respecta a incumplimientos de las disposiciones sobre seguridad marítima, obtenidos a partir de denuncias o notificaciones, o de las propias sociedades de clasificación[44].

El segundo criterio de inspección será el factor general de selección, atiende a la valoración numérica de los buques que se realiza por el sistema SIRENAC, en función de una serie de criterios previamente establecidos. La prioridad de los buques para su inspección se determinará en función de los valores numéricos más elevados. El factor general de selección se obtiene a partir de la suma de dos subfactores: el factor genérico y el factor histórico, pero el valor final no puede ser inferior al total del factor genérico. El primero de ellos, el factor genérico, atiende a los caracteres propios del buque; mientras que el factor histórico refleja el historial del buque en relación al texto del Memorándum, en los últimos 12 meses[45].

---

[44] Los factores se centran en tres campos de actuación principales:

a) Si el buque ha sufrido alguna denuncia, informe o notificación previa por parte de otro Estado, de las autoridades competentes, del capitán, la tripulación u organización con interés legítimo.

b) El buque ha sido suspendido de su clase por motivos de seguridad en los seis meses precedentes.

c) Buques cuya actuación (travesía, operaciones) haya supuesto un riesgo para la seguridad marítima.

Sobre las modificaciones introducidas en los criterios para la selección de los buques a través de la Directiva 2001/106/CE, FERNÁNDEZ RAMOS, S., "La inspección marítima", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, Pamplona, 2006, págs. 227 y ss.

Sobre la eficacia de los sistemas de selección de buques para su inspección, KNAPP, S., y HANS FRANSES, P., "Econometric analysis on the effect of port state control inspections on the probability of casualty. Can targeting of substandard ships for inspections be improved?", *Marine Policy*, vol.31, núm.4, julio de 2007, págs. 550-563.

[45]

FACTORES GENÉRICOS	***VALOR NUMÉRICO (SIRENAC)***
Los buques que hayan sido certificados o clasificados por una organización que no esté reconocida por las Autoridades competentes del Memorándum.	+3 puntos
Los buques que enarbolen pabellón de un Estado que aparezca en la lista negra publicada en el informe anual del Memorando de Acuerdo (en función del grado de riesgo de su posición en el listado).	Entre +4 y +20 puntos

La regulación comunitaria instaura un procedimiento a seguir cuando determinados buques de inspección obligatoria por sus deficiencias, no puedan ser

Los buques que enarbolen pabellón de un país que no haya ratificado todos los convenios internacionales que son aplicables en el ámbito de actuación del Memorándum.	+1 punto
Los buques clasificados por sociedades de clasificación con un porcentaje de anomalías superior a la media.	Entre 0 y +3 puntos
Los buques que deben ser objeto de inspección ampliada.	+5 puntos
Los buques de más de 12 años de antigüedad.	Entre +1 y +3 puntos

FACTORES HISTÓRICOS	***VALOR NUMÉRICO (SIRENAC)***
Los buques que hagan escala por primera vez o tras una ausencia igual o superior a doce meses en un puerto de un Estado miembro.	+20 puntos
Los buques que no hayan sido inspeccionados por ningún Estado miembro en los últimos seis meses.	+10 puntos
Los buques a los que se hayan permitido abandonar el puerto de un Estado miembro con determinadas condiciones para la supresión de las anomalías que presentaban (en función de la corrección de las anomalías).	Entre +1 y -2 puntos
Los buques en los que una inspección anterior haya comprobado la existencia de anomalías, según el número de dichas anomalías.	Entre -15 y +15 puntos
Los buques que hayan sido inmovilizados en un puerto anterior.	+15 puntos

inspeccionados, por motivos operativos, en un Estado miembro[46]; la inspección se realizará en su siguiente puerto de escala en la Unión Europea. Se informará de forma inmediata a SIRENAC de la no realización de la inspección; asimismo, cada seis meses se remitirá un informe a la Comisión en el que se especifiquen los buques que no han sido objeto de inspección y las circunstancias que motivaron este hecho. El número de supuestos de ausencia de inspección no podrá superar anualmente el 5% del promedio anual de buques con idénticas características, que hayan atracado en puertos del Estado miembro y no hayan sido inspeccionados, a la vista de las estadísticas de los tres últimos años[47].

Aunque el Memorándum de París, y todas las disposiciones sobre control por el Estado rector del puerto, deben su origen a la falta de confianza en el control efectivo del Estado de Abanderamiento sobre sus propios buques, el compromiso que vincula a cada uno de los Estados miembros en este Acuerdo prima la confianza entre cada una de las Autoridades Marítimas responsables. De esta forma, con la finalidad de evitar la duplicidad de las inspecciones, y a la vista de las limitaciones personales y materiales a las que se enfrentan los Estados para cumplir con sus obligaciones, no se inspeccionarán a los buques que hayan sido inspeccionados previamente por otra Autoridad Marítima en los seis meses anteriores. Excepcionalmente, se podrá incumplir esta regla cuando existan razones que recomienden una nueva inspección, o bien cuando se trate de un buque de inspección prioritaria[48].

El régimen general de inspecciones que rige en el Memorándum de París se caracteriza por dos tipos de inspecciones: inspección inicial e inspección más detallada. Cualquier buque que arribe a un Estado firmante del Memorándum puede ser objeto de una inspección inicial, caracterizada por la comprobación por parte del Inspector, y a bordo del buque, de la existencia de todos los certificados y documentos exigidos por los Convenios internacionales. Asimismo, en la inspección inicial se realiza un examen general del buque, que incluye una inspección de la sala de máquinas y de las condiciones higiénicas, y un control sobre la tripulación, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de los estándares internacionales[49].

[46] Este sistema excepcional hace referencia a los buques con un factor de selección superior a 50, o bien se encuentre entre los buques que debe ser objeto de inspección ampliada, y cumplan los requisitos del art. 7.4 de la norma comunitaria.

[47] Art. 7 bis de la Directiva 95/21/CE, modificado por la Directiva 2001/106/CE., y art. 8 del RD 91/2003.

[48] Los caracteres de la inspección prioritaria de buques, así como el listado de buques que podrán ser objeto de la misma se enumeran en la Sección Primera del Anexo I.

[49] En la Sección II del Anexo I se enuncia la totalidad de la documentación y certificados que son comprobados por los Inspectores.

La inspección más detallada se llevará a cabo sólo en los supuestos en que los inspectores detecten irregularidades en la documentación o certificaciones necesarias, o bien deficiencias en la dotación personal y material. El texto del Memorándum establece un listado de insuficiencias (*clear grounds*) que, una vez detectadas, deben dar lugar a una inspección más detallada[50]. El Estado rector del puerto se puede ver condicionado para realizar estas inspecciones a través de informes o notificaciones de otros Estados miembros, o de la denuncia, no infundada, del capitán, de un miembro de la tripulación o de cualquier organización con interés legítimo en la seguridad del buque.

El régimen específico de inspecciones afecta a determinadas categorías de buques, a los que se debe someter a una inspección ampliada. Los buques sujetos a este régimen específico son seleccionados en función de su antigüedad y de la naturaleza de su transporte[51].

Las inspecciones ampliadas efectuadas en algún puerto situado en un Estado parte del Memorándum tienen una validez de un año, tiempo durante el cual el buque podrá ser sometido a una inspección ordinaria. El Memorándum establece listados específicos que deberán ser analizados por los inspectores en el desarrollo de estas inspecciones ampliadas, y que responden a las características propias de cada tipo de buque, su naturaleza y la carga del mismo.

Además de estas inspecciones, se han desarrollado campañas específicas cuya finalidad es detectar las deficiencias de los buques en ámbitos concretos, con el fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones internacionales vigentes. De esta forma, desde el año 1995, el Memorándum ha realizado estas campañas con una duración media de tres meses y centradas en algunos aspectos de los buques. Los sectores sobre los que se dirigen estas campañas vienen determinados por las necesidades de control detectadas por los propios inspectores, o bien puestas de manifiesto por los accidentes acaecidos. Un caso paradigmático es la campaña iniciada tras el accidente del buque *Erika*, cuando se inició una campaña específica de control sobre los petroleros de más de arqueo bruto superior a 3.000 toneladas y más 15 años de antigüedad.

[50] Sección IV, Anexo I.

[51] Los buque sujetos a inspecciones ampliadas son:

-Petroleros de arqueo bruto igual o superior a 3000 toneladas, o con más de 15 años de antigüedad, en función de la fecha de construcción indicada en los certificados de seguridad del buque.

-Graneleros de más de 12 años de antigüedad, calculados en función de la fecha de construcción indicada en los certificados de seguridad del buque.

-Buques de pasaje de más de 15 años de antigüedad, distintos de los buques de pasaje a que se refieren los párrafos a) y b) del artículo 2 de la Directiva 1999/35/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999,

-Buques cisterna para productos químicos y gases de una antigüedad superior a diez años calculados a partir de la fecha de construcción que figure en los certificados de seguridad del buque.

En el ámbito del Memorándum de Tokio también se han realizado campañas de esta naturaleza desde finales del año 2000; se llevan a cabo por la Autoridad Marítima Australiana para la Seguridad (*Australian Maritime Safety Authority*), y se configuran como un complemento específico al régimen de inspecciones generales realizado por este organismo[52].

2.4.-ACTUACIONES EXTREMAS. DETENCIONES Y DENEGACIÓN DE ACCESO A PUERTO

La inspección presenta una doble vertiente, preventiva y correctora, complementarias y sucesivas en el tiempo[53]. La finalidad primitiva de la potestad inspectora es impedir las acciones u omisiones contrarias a las disposiciones en vigor; esta acepción preventiva contiene un importante componente disuasorio para los potenciales infractores, al anular las posibilidades de materializar un incumplimiento. En lo que respecta al control de los buques subestándares, la capacidad disuasoria del Estado del puerto es uno de los aspectos básico sobre los que se apoya su efectividad.

Sin embargo, la propia necesidad de desarrollar plenamente la finalidad preventiva, determina la aplicación de medidas correctoras. En el supuesto en que un inspector detecte deficiencias graves en un buque, debe adoptar medidas extremas que prevengan accidentes vinculados a las limitaciones ya conocidas, por lo que su actuación se sitúa en el ámbito de la corrección, ya que se establecen medidas correctoras del riesgo potencial del buque.

---

[52] OYA OZCAYIR, Z., "International News: Port State Control Report. Inspection Campaigns", *The Journal of International Maritime Law,* vol. 5, 2001, págs. 171 y ss.

[53] FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002, pág. 23. Este autor afirma que "aun cuando se suele considerar la potestad inspectora como una facultad de policía preventiva, lo cierto es que la actuación inspectora no se limita a una mera función de vigilancia orientada a prevenir riesgos y daños, sino que debe activar y, en su caso, adoptar los mecanismos de reacción previstos en el ordenamiento contra la transgresión de la legalidad administrativa y, sobre todo, de restablecimiento del orden perturbado". De este mismo autor, "La inspección ambiental", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, págs. 133-258.

ACQUARONE, G, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente: pianificazione amministrativa, assenso preventivo e responsabilità civile,* G. Giappichelli Editore, Turin, 2003.

BERTINI, G., *Diritto del mare e poteri di polizia*, ed. Giuridiche Simone, Pozzuoli, 2000.

VERNA, P., *Prontuario per l'attivita di polizia marittima : delitti previsti dal codice della navigazione, contravvenzioni, infrazioni e reati, violazioni in materia di pesca, tutela dell' ambiente marino, leggi speciali: aggiornato con depenalizzazione, giudice di pace penale*, Maggioli, Rimini 2001.

La medida más extrema que puede ser adoptada por un inspector es la detención del buque. Mientras que la denegación de acceso a puerto es una medida adoptada en función de parámetros objetivos, y que puede ser calificada de automática una vez que se cumplen los requisitos previstos, la detención del buque se encuentra vinculada a la actuación directa del inspector. Ambas medidas son preventivas y correctoras, aunque es evidente que la detención del buque tiene un alcance mayor, que multiplica su grado de eficacia, ya que no se limita a proteger los intereses del Estado rector del puerto, si no que anula el riesgo en el que se encuentra la tripulación del buque, el medio marino en su totalidad, y los intereses directos de terceros Estados a los que pudiera dirigirse la nave.

2.4.1.-DETENCIONES

Cuando el Inspector detecte deficiencias en el buque, debe distinguir entre deficiencias menos graves y deficiencias graves, que darán lugar a la detención del buque. En los supuestos en que a lo largo de la inspección se hayan puesto de manifiesto la existencia de deficiencias menos graves, no será necesario detener el buque, si no que podrán ser subsanadas eficazmente sin que deba ser adoptada dicha medida extrema. También puede suceder que se permita a un buque zarpar del puerto en el que se ha procedido a la inspección, sin que se hayan rectificado todas las deficiencias menos graves, siempre que sean rectificadas en el menor tiempo posible, y las mismas no constituyan un riesgo serio para la seguridad del buque, su tripulación o el medio ambiente; a la vista del tamaño y categoría del buque, su trayectoria, la naturaleza de su carga y los períodos de descanso de la tripulación[54].

[54] Los inspectores formulan requerimientos que conminan a los responsables del buque afectado a adoptar las medidas necesarias para subsanar las deficiencias detectadas. FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002, págs. 401 y ss. considera que "los requerimientos conminatorios de la subsanación de deficiencias e irregularidades deben situarse dentro de las facultades de declarar con efectos vinculantes la extensión concreta de un deber legal y su grado de realización concreta"; asimismo, este autor estima que "la medida o acto de requerimiento de la Inspección se sitúa en línea directa de aplicación de la norma, pues no añade ninguna obligación a la ya ordenada por aquélla".

La doctrina considera que estos requerimientos de subsanación de deficiencias son actos de carácter meramente declarativo del deber que se desprende de la norma. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo,* vol. II, 40ª ed. Civitas, 1995, pág. 134, y DE LA CUÉTARA, J., La actividad administrativa de la Administración, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 255.

La principal dificultad para el Inspector se encuentra en trazar de forma clara la frontera entre deficiencias menos graves y deficiencias graves. El Memorándum de París establece una serie de criterios que guían la actuación del Inspector[55]. Los graves perjuicios, especialmente de naturaleza económica, que se derivan de la inmovilización de un buque, la sanción más grave que pueden imponer los inspectores, obligan a exponer de forma clara los criterios generales y los supuestos excepcionales.

Como regla general, se debe proceder a la inmovilización de un buque siempre que se comprueben deficiencias en materia de seguridad para hacerse a la mar; y se debe asegurar la subsanación de las mismas con una nueva visita, optativa, antes de que el buque se haga de nuevo a la mar[56]. Asimismo, y de forma específica se establece una lista de principios determinantes para la detención o no del buque, en los supuestos en que la posible inmovilización del mismo se encontrara determinada por una avería accidental sufrida mientras se dirigía a puerto[57].

---

[55] *Rectification and detention*, Sección 9, Anexo I del Memorándum de París. *Criterios para la inmovilización del buque*, Anexo VI del Real Decreto 91/2003, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles.

Para completar el análisis de los criterios que determinan la detención de un buque, es necesario poner de relieve la visión de los capitanes de buque. En este sentido, CASADO, J., "¡Dios mío, ya me he contagiado!", *Recalada: Revista de divulgación marítima*, núm. 96, 2006. El capitán CASADO pone de relieve las importantes diferencias de criterios que aplican los inspectores, y a propósito de la eficacia de las inspecciones MOU recuerda que Lloyd's ha publicado un cuaderno titulado "Puntos a revisar antes de la llegada a puerto de para evitar las detenciones por las inspecciones MOU", señala el autor que "lo importante parece ser evitar las detenciones, no aumentar la seguridad. Y es que si las inspecciones se realizasen con criterios claros de Seguridad las detenciones o la falta de ellas estarían justificadas. Pero todos recordamos los últimamente frecuentes casos de barcos hundidos con todos sus papeles en regla y todos sabemos de detenciones por no tener al día las correcciones de los libros de faros, o faltar alguna pegatina de IMO en algún recoveco de una ruta de salida de emergencia, o alguien ha dejado una escoba y un recogedor en una de ellas".

[56] El Inspector deberá valorar los siguientes aspectos para decidir sobre la inmovilización del buque:

a. Si el buque dispone de la documentación exigida.

b. Si el buque dispone de la tripulación necesaria de acuerdo con el documento relativo a la dotación de seguridad.

Durante la inspección el inspector examinará si, a lo largo del viaje, el buque y/o la tripulación son capaces de:

c. Navegar en condiciones seguras.

d. Gobernar, conducir y controlar con seguridad la situación del buque.

e. Operar la sala de máquinas en condiciones de seguridad.

f. Mantener su propia capacidad de propulsión y gobierno.

g. En caso de necesidad, combatir los incendios con eficacia en todas las partes del buque.

h. En caso de necesidad, abandonar el barco inmediatamente y en condiciones de seguridad, así como efectuar las operaciones de rescate.

i. Impedir la contaminación del medio ambiente marino.

j. Mantener la estabilidad adecuada.

k. Mantener suficientemente la estanqueidad.

Una vez que el inspector ha advertido deficiencias graves en el buque, procederá a la suspensión de la inspección hasta que las deficiencias sean subsanadas; lo que constituye el paso previo a la inmovilización. La suspensión de la inspección se produce en supuestos excepcionales, según establece el texto del Memorándum. Consideramos que la suspensión de la detención no debe considerarse un procedimiento, o una medida excepcional, si no que la excepcionalidad estaría marcada por las deficiencias del buque. La suspensión debe entenderse como una medida automática que es adoptada ante un buque subestándar. Desde el momento en que el Inspector, a la vista de los textos legales vigentes considere que el buque no alcanza los mínimos exigidos debe proceder a esta suspensión, y probablemente a la inmovilización del buque.

---

l. En caso de necesidad, comunicarse en situaciones de emergencia.

m. Proporcionar condiciones adecuadas en materia de seguridad y salud.

n. Proporcionar toda la información posible en caso de accidente.

Si la valoración de alguno de estos elementos es negativa, teniendo en cuenta todas las deficiencias comprobadas, se ponderará la posible inmovilización del buque. La combinación de deficiencias de menor importancia también puede justificar la inmovilización del buque. Asimismo, el texto del Memorándum incorpora una listado orientativo de deficiencias, la mayoría de ellas organizadas en función de los convenios o códigos aplicables, cuya presencia ocasionará la inmovilización del buque.

[57] *Inspection Procedures, Rectification and Detention,* Sección 3.10.3 del Memorándum de París. *Criterios para la inmovilización del buque*, Anexo VI del Real Decreto 91/2003, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles.

Siempre que el buque que haya sufrido una avería accidental en su trayecto hacia el puerto, se encuentre en uno de los siguientes supuestos de excepción, no se materializará la detención:

a) Se hayan cumplido debidamente las prescripciones de la regla 1/11 (c) del SOLAS sobre la notificación a la Administración del Estado en el que está abanderado el buque y al inspector designado de la organización reconocida responsable de la expedición del pertinente certificado.

b) Antes de llegar a puerto, el capitán o el naviero hayan comunicado a la Administración marítima española los pormenores del accidente y las averías sufridas, y les hayan facilitado información sobre la obligatoria notificación a la Administración del Estado en el que esté abanderado el buque.

c) Se hayan tomado las medidas correctoras adecuadas en el buque, a satisfacción de la Administración marítima, y ésta, tras haber sido informada de que se han ultimado las medidas correctoras, garantice que se han subsanado las deficiencias claramente peligrosas para la seguridad, la salud o el medio ambiente marino.

La detención de un buque se considera una medida extrema, y como tal la única alternativa viable ante la ausencia de seguridad del mismo, y su riesgo potencial para su tripulación, el medio marino, y la propia seguridad del tráfico. La decisión de la inmovilización ocasiona graves consecuencias para los operadores en el tráfico marítimo, pero no lo es menos que su finalidad es impedir efectos negativos de consecuencias incalculables, minimizando los riesgos de accidentes y desastres marítimos[58]. La profesionalidad de los Inspectores, y su experiencia, será clave para determinar cuáles son los buques que deben sufrir la inmovilización; a la vista de la exhaustividad con que se expresa el Memorándum en la consideración de las deficiencias graves, no existe un riesgo real para los operadores en el tráfico marítimo[59].

La inmovilización del buque inicia un procedimiento de información. Se comunicará a la Administración del Estado del pabellón, a la que se remitirá una copia del informe de inspección, o bien se informará a la representación diplomática o consular de dicho Estado. Asimismo, en los supuestos en que corresponda se notificará a las organizaciones responsables de expedir los certificados emitidos en nombre del Estado de pabellón y de clasificación[60]. Otra de las consecuencias de la detención del buque es que el coste de la inspección será asumido por el armador, operador o representante del buque[61].

[58] RODGERS, P., "The legal implications of detentions and the remedies available to a shipowner following detention", *Journal of International Maritime Law*, núm. 9-10, vol. 7, 2000, págs. 287 y ss.

[59] Los Inspectores deciden la inmovilización de un buque en situaciones de graves deficiencias, a este respeto resulta ilustradora la sección "Atrapados en la Red" (Caught in the Net) de la página web del Memorándum, en la que se muestran imágenes de algunos buques que han sido detenidos al amparo del Memorándum, y en las que se puede apreciar la ausencia total de los estándares de seguridad establecidos en las disposiciones internacionales, (http://www.parismou.org/).

[60] Sección 3.10.2 Memorándum de París, y art.11 del RD 91/2003.

[61] Art. 120.13 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante establece: "En el caso de que los reconocimientos efectuados a buques mercantes españoles y extranjeros confirmen o revelen deficiencias que tengan como consecuencia la medida de policía administrativa de prohibir la navegación del buque, se impondrá como sanción accesoria a la multa el pago de todos los costes de inspección". La Orden del Ministerio de Fomento, de 21 diciembre 2001, ha fijado el coste de la hora de inspección en 31,13 euros.

El art. 155 del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, (BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss), establece en relación a los buques extranjeros: "De acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, en los casos en que de la inspección resulte que la navegación o el servicio del buque o embarcación no puede hacerse en las debidas condiciones de seguridad para las personas a bordo y para el medio ambiente, la Administración marítima podrá impedir su salida, la realización de su actividad, o adoptar las medidas oportunas, hasta que sean subsanados los defectos encontrados, dando cuenta de ello al Cónsul del Estado del pabellón".

El acto por el que se ordena la inmovilización del buque es competencia de la capitanía marítima, y recurrible por el armador, el operador o el representante del buque. En la regulación española se prevé la posibilidad de interponer un recurso de alzada ante el Director General de la Marina Mercante; dicho recurso sólo podrá suspender la inmovilización cuando se estime que puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación, o bien el acto sea nulo de pleno derecho[62].

En el ordenamiento español la competencia para decidir sobre la detención de un buque corresponde a la Capitanía Marítima del Puerto, y no al Inspector. Si bien la figura es el inspector el encargado de informar sobre la necesidad de proceder a la detención, limitándose a proponer al órgano competente la adopción de esta medida provisional. En este supuesto, el legislador español no ha seguido la tendencia que se ha impuesto en algunos ámbitos de la legislación sectorial que legitima a los funcionarios inspectores para la adopción de medidas cautelares antes de iniciar el procedimiento sancionador[63].

La gravedad de los daños que puede ocasionar la inmovilización del buque en un puerto, pueden verse agravados cuando la actuación del propio armador no es diligente. La jurisprudencia ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre estos términos en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 2005[64]. En el caso que nos ocupa, la Capitanía Marítima en Las Palmas de Gran Canaria dictó Acuerdo disponiendo "prohibir la salida del buque *María Lucía G* a la mar hasta que sean subsanadas las irregularidades observadas por el Servicio de Inspección Marítima, que lo reconocerá nuevamente", como consecuencia de una inspección llevada a cabo a bordo del buque de acuerdo con el Memorándum de París y siguiendo el procedimiento establecido en la legislación vigente. El representante de la empresa naviera presentó recurso de alzada manifestando que el mencionado buque había sido revisado en 1999 y 2000, sin detectarse ninguna anomalía. La Dirección General de la Marina Mercante solicitó al recurrente que acredite la representación que decía ostentar, y finalmente declara la inadmisibilidad del recurso de alzada deducido por falta de legitimación de la representación.

---

[62] Sección 3.16 Memorándum de París. Art.13 del RD 91/2003, en relación con el régimen de los recursos administrativos previstos en el capítulo II del Título VII de la Ley 30/1992, y el art. 62.1 de esta misma norma.

[63] FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002, págs. 409 y ss. Este autor distingue dos tipos de medidas provisionales: las medidas cautelares, que aspiran a garantizar la eficacia de una resolución posterior, y las medidas provisionales de policía, cuyo fin es proteger directamente un interés público, y no tienen una necesaria conexión con el procedimiento posterior. Entre las medidas provisionales de policía sería preciso ubicar la detención del buque, si el legislador español hubiera optado por otorgar esta competencia a los inspectores.

Por su parte, REBOLLO PUIG, M., "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", *Estudios en Homenaje a González Pérez*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1993, pág. 694, estima que las medidas cautelares (denominadas medidas provisionales por este autor) no sólo persiguen asegurar el cumplimiento de una resolución, si no que también se debe situar entre sus fines el efectivo logro de los intereses públicos.

[64] Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 8ª), de 28 de octubre de 2005, ponente I. Perelló Domenech, (JUR 2006\124088).

La notificación de tal Resolución se realizó a través del Servicio de Correos, sin embargo, la parte demandante manifestó que no había recibido la citada notificación y presentó un escrito en el que denunciaba que había transcurrido más de tres meses desde la interposición del recurso de alzada e interesaba que se diera respuesta expresa al mismo; con posterioridad, presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Dirección General de la Marina Mercante derivada de la falta de Resolución expresa del recurso de alzada y un recurso contencioso administrativo frente a la desestimación presunta de dicha reclamación.

La parte actora alegó, como se recoge en el fundamento jurídico primero de la sentencia, que "la ejecución del acuerdo de inmovilización del buque había producido efectos hasta su hundimiento manifestándose así la relación de causalidad entre el funcionamiento irregular de la Administración y el daño patrimonial. La lesión patrimonial se traduce, según la demandante, en que tuvo que correr con los gastos de la estancia del buque en el puerto, de los consumos ordinarios, los gastos derivados de su actuación como consignataria, daños en el mismo y flete dejado de percibir durante el período en que no pudo salir a la mar, y por último los perjuicios causados a la imagen corporativa a la actora como armador del buque".

La Audiencia Nacional, no sólo estimó que no habían sido advertidas las irregularidades denunciadas ni en la Resolución del recurso de alzada ni tampoco en su notificación, sino que también afirmó que "aún en el supuesto de que la demandante efectivamente desconociera la notificación realizada, pudo intentar impugnar oportunamente la desestimación presunta de su solicitud e incluso solicitar la vista del expediente y en cuanto al buque, pudo interesar una nueva inspección a fin de demostrar que se habían subsanado los defectos apreciados por la Inspección y que cumplía las condiciones exigidas para la navegación. Sin embargo, sin intentar ninguno de estos remedios, la demandante acudió directamente a solicitar la reclamación patrimonial de la Administración derivada del "estado de las cosas" generadas por el presunto incumplimiento del deber de resolver y motivar legalmente prevista, tesis que conforme lo razonado, resulta del todo inviable"[65].

[65] FJ 5º de la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 8ª), de 28 de octubre de 2005, ponente I. Perelló Domenech, (JUR 2006\124088).

2.4.2.-DENEGACIÓN DE ACCESO A PUERTO

Si bien la inmovilización del buque se considera una medida extrema, otra de las decisiones más drásticas que puede ser adoptada por las capitanías marítimas es la denegación de acceso a puerto de los buques cisterna para productos químicos y gases, petroleros, graneleros y buques de pasajeros. Los criterios que se evalúan para la denegación de acceso a puerto son la inclusión del buque en la lista negra que publica anualmente el Memorándum, y en el número inmovilizaciones que haya sufrido[66].

La Comisión publicará semestralmente las informaciones relativas a los buques a los que se haya prohibido el acceso a los puertos de la Comunidad; la información estará disponible en el sistema SIRENAC, para que todas las Autoridades Marítimas puedan conocer los buques cuyo acceso a puerto se encuentra vetado. De forma excepcional, se permitirá el acceso a un puerto determinado en caso de fuerza mayor, consideraciones prioritarias de seguridad, minimizar el riesgo de contaminación o subsanar las deficiencias, siempre que el propietario, el armador o el capitán del buque hayan aplicado las medidas adecuadas que garanticen la entrada segura del buque.

El procedimiento se inicia por el capitán marítimo del puerto en que se haya dictado la segunda o la tercera inmovilización del buque, según corresponda. De esta forma se impide que el buque pueda acceder a ningún otro puerto de un Estado perteneciente al Memorándum, por lo que se bloquean automáticamente todas sus operaciones en estos puertos. La orden de prohibición de acceso surtirá efectos desde el momento en que el buque sea autorizado a abandonar el puerto tras las rectificación de las deficiencias que hayan causado la inmovilización.

---

[66] Sección 3.10.5, 3.12.3 y Anexo III, Secc. A del Memorándum; Arts. 7 ter y 11.6, y Anexo XI, Secc. A de la Directiva 95/21/CE, en la redacción aprobada por la Directiva 2001/106/CE; arts. 9 y 14.3, y Anexo XII, apartado B del RD 91/2003.

Se denegará el acceso a puerto de los buques cisterna para productos químicos y gases, petroleros, graneleros y buques de pasaje que se encuentren en una de las siguientes situaciones:

-enarbolen el pabellón de un Estado incluido en la lista negra que se publica en el informe anual del MA, y hayan sido inmovilizados en más de dos ocasiones durante los últimos 24 meses en un puerto de un Estado signatario del MA; o bien

-enarbolen el pabellón de un Estado descrito como de muy alto riesgo o de alto riesgo en la lista negra que se publica en el informe anual del MA, y hayan sido inmovilizados en más de una ocasión durante los últimos 36 meses en un puerto de un Estado signatario del MA.

ARROYO MARTÍNEZ, I., "Público y privado en los puertos españoles", en AA. VV., *Estudios de Derecho Marítimo en Homenaje a Ricardo Vigil Toledo*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, págs. 31-56.

MARTIN-CASTEX, B., "The importance of port state control in today's shipping environment", *Lloyd's List Events Port state control,* Londres, 29-30 de septiembre de 2003.

Desde la capitanía marítima se notificará por escrito al capitán, y al propietario o naviero del buque la orden de prohibición de acceso del buque[67]. También informará a la Administración del Estado del pabellón, la sociedad de clasificación interesada, los otros Estados miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea, al Centro Administrativo de Asuntos Marítimos y a la Secretaría del Memorándum de París.

La orden de prohibición de acceso sólo podrá levantarse tras una nueva inspección ampliada del buque, sufragada íntegramente por el interesado, y que se realizará en el puerto autorizado por la capitanía marítima que impuso la prohibición. Este procedimiento sólo puede ser iniciado a instancia del propietario o naviero, que tendrá que dirigirse a la capitanía marítima que haya impuesto la prohibición de acceso, y demostrar que el buque cumple las disposiciones internacionales aplicables y las normas de la sociedad de clasificación en que se encuentre registrado.

Las categorías de buques, cuyo acceso a puerto puede ser denegado, coinciden con la de los buques que deben ser sometidos al procedimiento especial de inspección. Son buques cuyo riesgo potencial para la seguridad marítima, por la naturaleza de su carga y su incidencia en la vida humana y en el medio marino. La denegación de acceso a puerto se encuentra circunscrita a estas determinadas categorías, debería suprimirse esta limitación, y extenderse esta medida a cualquier tipo de buque que cumpla las condiciones expuestas para imponer esta orden. Las condiciones impuestas para vetar el acceso al puerto, muestran un alto grado de incumplimiento de los convenios internacionales por parte del buque, y lo convierte en un buque subestándar cuyas operaciones en el tráfico marítimo deben ser suprimidas.

[67] La denegación de acceso a puerto de un buque comparte la naturaleza jurídica del procedimiento que se inicia para la retención del buque en puerto.

2.5.-NUEVAS PROPUESTAS COMUNITARIAS

La Comisión de las Comunidades Europeas presentó una Propuesta de Directiva sobre el control por el Estado rector del puerto, en el año 2005, con el fin de refundir en un texto único la Directiva 95/21/CE y todas las modificaciones que había sufrido. De esta forma se persigue cumplir el objetivo de legislar mejor, que se ha situado entre los fines prioritarios de la Unión en sus últimas propuestas, y se aspira a clarificar los términos que deben regir la regulación sobre el control por el Estado rector del puerto. La Propuesta de la Comisión también persigue la simplificación del marco legislativo de los procedimientos administrativos y de las autoridades públicas, nacionales y europeas. Desde el punto de vista de las modificaciones introducidas, la Propuesta pretende completar y desarrollar las medidas de la regulación previa, con el fin de mejorar la seguridad marítima, incidiendo en dos aspectos principales, la protección de la gente de mar y del medio ambiente; especialmente tras las deficiencias detectadas en la catástrofe ocasionada por el buque *Prestige*.

Por otro lado, se introducen nuevas medidas para mejorar la protección frente a los actos ilícitos intencionados, actuación que se enmarca en la tendencia que se ha generalizado en los últimos años en todos los ámbitos, y también en el entorno marítimo, con el fin de prevenir actuaciones terroristas o de cualquier otra índole que comprometan la seguridad. Con el fin de contribuir a la aplicación del Reglamento (CE) nº 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, se introducen en la Directiva los procedimientos de inspección correspondientes establecidos en el Memorándum de París.

El texto propuesto por la Comisión recuerda que de conformidad con el Derecho Internacional, el control por el Estado rector del puerto sólo puede ser ejercido por un Estado que observe las reglas cuyo cumplimiento impone a los buques extranjeros en sus puertos. Los Estados miembros se encuentran vinculados por esta exigencia, lo que significa que todas las exigencias sobre seguridad marítima se convierten en objetivo prioritario para las autoridades competentes, con respecto a los buques que ostenten su pabellón, y con los extranjeros.

La Comisión se ha propuesto como objetivo básico la mejora en la aplicación del régimen de control en los puertos, y la aplicación uniforme en los puertos de todos los Estados de la Unión Europea, para lo cual se prevé que el régimen de denegación de acceso no quede circunscrito a los puertos del Memorándum de París, sino que tenga como referencia las inmovilizaciones decretadas en todos los Estados miembros. Además, se precisan las condiciones en que deben realizarse las inspecciones en los fondeaderos situados en el territorio comunitario.

Uno de los ejemplos más claros de la directa vinculación entre el accidente del buque *Prestige* y la Propuesta de la Comisión es la modificación en relación a las obligaciones de notificación de los prácticos. La inexistencia de una regulación clara sobre este ámbito determinó que los prácticos de alta mar no comunicaran ciertos datos sobre el buque. Por ello, y con el fin de mejorar el seguimiento de lo buques, se introducen nuevas medidas con el fin de reforzar las obligaciones de notificación de los prácticos, incluso cuando la información afecte a buques en tránsito. Esta medida se complementa con la modificación de las disposiciones que regulan el seguimiento de los Estados miembros sobre la información comunicada por los prácticos y las autoridades portuarias, con el fin de mejorar de forma efectiva el intercambio de datos entre todas las autoridades y organismos competentes, para alcanzar un mayor grado de eficacia en la seguridad marítima. El Comité de las Regiones se ha manifestado contrario a esta propuesta relativa a los prácticos, ya que considera que la misión de los prácticos consiste en navegar y dirigir la andadura de los buques, y no se encuentran cualificados para actuar como inspectores al servicio del Estado rector del puerto o del Estado de abanderamiento. Por su parte, el Comité Económico y Social, considera que la confusión de las funciones comerciales con las funciones de inspección puede dificultar la labor de los prácticos, y de los pilotos de altura, que dependan de una empresa que preste servicios de pilotaje no obligatorios[68].

La denegación de acceso a puerto, medida extrema por los graves perjuicios económicos que representa para los operadores marítimos, se ha configurado, precisamente por sus consecuencias negativas, como uno de los elementos más eficaces para controlar la existencia de los buques deficientes. Por ello, la Comisión propone el endurecimiento de esta medida, extendiéndola a todas las clases de buques e incorporando un tiempo mínimo de denegación de acceso a puerto; incluso se prevé prohibición definitiva de entrada en los puertos de la Unión Europea, para los buques reincidentes. Asimismo, y con el fin de clarificar los criterios actuales y simplificar su aplicación, se establece la aplicación de dos criterios: la mala gestión del buque por parte de su explotador (inmovilizaciones reiteradas sin mejora significativa de su estado) y una vigilancia inadecuada por parte del Estado de abanderamiento (en base a su presencia en las listas negra o gris del Memorándum de París).

[68] COMITÉ DE LAS REGIONES, *Dictamen sobre el Tercer paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima*, (DO C 239, de 22 de septiembre de 2006, págs. 38 y ss).

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto,* (DO C 318, de 23 de diciembre de 2006, págs. 195 y ss).

El régimen de inspecciones presenta destacadas novedades en el texto elaborado por la Comisión. La Propuesta de Directiva instaura un nuevo régimen de inspecciones basado en la inspección de todos los buques que hagan escala en los puertos de la Unión Europea; este principio toma como referencia el mayor o menor riesgo de los buques, mientras que los buques de alto riesgo serán inspeccionados con más frecuencia, los buques de calidad sufrirán un menor número de inspecciones. Este nuevo régimen supone la adaptación de la regulación comunitaria en tres ámbitos principales: la definición de un perfil de riesgo aplicable a los buques, la instauración de incentivos para los buques de bajo riesgo y la adaptación de los procedimientos existentes en relación con la inspección y el seguimiento de las inspecciones. El Comité de las Regiones completa esta medida con una propuesta que permita limitar las inspecciones de los buques, para que no estén sujetos a más de una inspección anual, excepto cuando se den circunstancias que justifiquen inspecciones más frecuentes.

Esta propuesta de la Comisión se enmarca en los modelos de actuación ya desarrollados por el USCG, y la OMI, y trata de superar las deficiencias detectadas en el actual sistema que incorpora como referencia mínima la inspección del 25% de los buques. Con este nuevo régimen de inspecciones se trata de impedir que un buen número de buques no sea objeto de ningún tipo de vigilancia, así como controlar las inspecciones injustificadas que sólo tienen como fin alcanzar el umbral de inspecciones exigidos a los Estados miembro.

La labor del personal que lleva a cabo las inspecciones se convierte en el elemento básico sobre el que se desarrollan todas las medidas para la protección de la seguridad marítima, ya que sus valoraciones determinarán si el buque se encuentra o no en condiciones de continuar su travesía, o si debe subsanar deficiencias que comprometen su seguridad, la de su tripulación y el propio medio marino. La Comisión propone el establecimiento de un régimen armonizado en la formación, así como una evaluación periódica por parte de los Estados miembros, sobre la actualización de los conocimientos de sus inspectores. Por otro lado, se exige a las autoridades estatales que dispongan del personal suficiente que permita hacer frente a los controles necesarios a los buques que se encuentren en puerto.

Las previsiones sobre el régimen de inspecciones se completan con las novedades previstas en relación a la mejora en la cooperación y transmisión de datos entre las autoridades implicadas. La finalidad es que el inspector pueda planificar su actividad y comprobar si se han rectificado las deficiencias detectadas en un puerto anterior, para lo cual debe disponer de la información actualizada sobre las inspecciones que se han realizado en el buque con anterioridad. El intercambio de información se completa con la elaboración de una lista negra de propietarios de buques que hayan sido objeto repetidamente de medidas de inmovilización o denegación de acceso[69]; y otra lista negra de buques que hayan sufrido medidas de denegación de acceso con arreglo a las disposiciones de la Directiva.

El régimen de inspecciones ampliadas también es objeto de mejora en la Propuesta de Directiva. El buque que va a ser objeto de este tipo de inspección será notificado previamente por parte del inspector, una vez que lleguen a puerto; de esta forma podrán estar disponibles para la misma. Por otro lado, se simplifican los aspectos prácticos y se establece una edad mínima única, 12 años de antigüedad, de aplicación a las categorías de buques afectadas por este modelo de inspección; el Comité de las Regiones considera insuficiente el criterio único de la antigüedad como criterio para decidir sobre la oportunidad de una inspección ampliada[70].

[69] El Comité de las Regiones introduce una enmienda al art. 20 de la Propuesta de Directiva que establece la elaboración de una lista negra que en la que figure la actuación de los explotadores de los buques. El Comité considera, a nuestro juicio de forma acertada, que "al citar en el artículo a todos los posibles intervinientes se evita que los órganos jurisdiccionales interpreten el término «explotadores de buques» en el sentido de que abarca al causante del perjuicio. Por otra parte, cabe esperar que citándolos expresamente, los propietarios, gestionarios, explotadores y fletadores de buques, así como los buques y operadores de terminales prestarán atención a la actuación de los demás, habida cuenta de que figurar en la «lista gris o negra» perjudica a todos ellos".

[70] El Comité de las Regiones, se pronuncia en los siguientes términos en su *Dictamen sobre el Tercer paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima*, apartado 2.4: "subraya que la antigüedad del buque no debe ser el único criterio para determinar la necesidad de efectuar una inspección más detallada. La gestión y el mantenimiento del buque, el tipo de carga que transporta y los mares que surca durante sus travesías son circunstancias que afectan todas ellas al estado del buque. Un buque relativamente nuevo, pero mal construido, objeto de un mantenimiento deficiente o somero, gobernado indebidamente a causa de una gestión inadecuada y de una tripulación poco competente, poco cualificada y mal pagada; sometido a sobrecarga durante las operaciones de carga, descarga y deslastre, y que tiene que afrontar durante sus travesías condiciones meteorológicas generalmente adversas estará en peor estado y supondrá un riesgo considerablemente más elevado de accidente y contaminación que un buque más antiguo que haya sido adecuadamente construido, mantenido, tripulado y manejado con arreglo a las mejores prácticas".

La Propuesta también presta atención al personal a bordo de los buques, que constituyen un elemento clave para la seguridad marítima desde una doble perspectiva: de un lado su cualificación profesional condiciona el efectivo cumplimiento de las disposiciones vigentes; de otro lado, constituyen un elemento clave en relación a las denuncias sobre la seguridad e higiene de las tripulaciones, las condiciones de vida, y la seguridad del buque y la prevención de la contaminación. Las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar constituyen un pilar clave en el desarrollo de una política marítima global, que condiciona la eficacia del resto de medidas adoptadas. El Comité Económico y Social estima que la inspección de las condiciones de vida y de trabajo de los marinos a bordo y de sus cualificaciones, exige reforzar los efectivos de inspectores que posean competencias específicas en la materia; ya que la limitación temporal a la que circunscriben las inspecciones impide que un único inspector pueda realizar una doble inspección, desde la perspectiva técnica y social, en detalle[71].

La Comisión, mediante la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, pretende mejorar el seguimiento de la aplicación de la Directiva, a través del intercambio de datos precisos sobre los movimientos de los buques. Esta información permitirá analizar el régimen de funcionamiento de los puertos comunitarios, y establecer medidas para la optimización de los medios de inspección, que eviten la aparición de "puertos de conveniencia".

El Parlamento Europeo, en primera lectura, introdujo un destacado número de enmiendas a la Propuesta de Directiva. El informe presentado por el Sr. Dominique Vlasto, que sirvió de referencia a la Resolución del Parlamento, era un texto con notables modificaciones con respecto a la propuesta inicial. La ponente puso de relieve la necesidad de superar los límites de la propuesta presentada, y manifestó sus dudas en cuanto a la oportunidad de elegir una refundición de la Directiva, como medio para alcanzar todos los objetivos propuestos. Las principales novedades se centran en la necesidad de simplificar el texto, y aclarar las referencias al régimen de inspecciones, la actuación de los Estados, el perfil de riesgo de los buques, la frecuencia de las inspecciones, la selección de los buques que deben inspeccionarse, los distintos tipos de inspección. Especial atención merece la referencia a la necesidad de reforzar y aclarar el vínculo entre el régimen comunitario de inspección y el régimen del Memorándum de París, por el importante componente internacional de las actuaciones sobre el medio marino, y la necesidad de instaurar, en la medida de lo posible, un marco de actuación común a todos los Estados, más allá de las propias fronteras comunitarias[72].

---

[71] Apartado 4.3.4 del *Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto*, elaborado por el Comité Económico y Social.

[72] VLASTO, D., *Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre el control por el Estado rector del puerto (refundición)*, presentado con fecha de 27 de marzo de 2007, (COM(2005)0588 – C6-0028/2006 – 2005/0238(COD)).

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (refundición)*, Estrasburgo, 25 de abril de 2007, (COM(2005)0588 – C6-0028/2006 – 2005/0238(COD)).

3.-LA ACTUACIÓN DEL *UNITED STATES COAST GUARD*. UN SISTEMA ALTERNATIVO A LOS ACUERDOS REGIONALES

El USCG (Cuerpo de Guardacostas de los Estados Unidos), es una organización de carácter militar que surgió en el último tercio del siglo XVIII. En los años setenta, el USCG inició sus inspecciones en los buques de pabellón extranjero que transportaban mercancías y pasajeros. Sin embargo, habría que esperar hasta el año 1994, para que el Congreso elaborara un programa específico para el desarrollo del control de los buques extranjeros en los puertos nacionales. Desde sus inicios, la directriz que ha marcado la actuación del USCG en este ámbito es el control de los buques subestándares y la identificación de los propietarios, sociedades de clasificación y Estados de abanderamiento vinculados a los mismos[73].

El personal militar configura el grueso de la totalidad del USCG, y la estructura organizativa del mismo, reciben una formación específica basada en el régimen militar, con las especialidades propias de su actuación en el medio marino. Pero además de esta plantilla militar formada por soldados y oficiales (*enlisted members and duty officers*), el personal que presta sus servicios en el USCG también agrupa a voluntarios, reservistas y personal civil[74].

El régimen organizativo del USCG es novedoso por cuanto logra implicar a toda la sociedad en sus actuaciones, dotando de protagonismo al ciudadano, y acercándolo a una realidad que le afecta directamente, y sobre la que no sólo puede actuar, si no que puede ayudar a mejorar.

El Consejo ha llegado a un acuerdo político en torno a la Propuesta de Directiva, con fecha de 7 de junio de 2007; mientras que la delegación maltesa manifestó su intención de abstenerse en la votación. Una vez adoptada la posición común por parte del Consejo, en base al procedimiento de codecisión, el texto deberá ser remitido al Parlamento Europeo para la segunda lectura.

[73] UNITED STATE COAST GUARD, *U.S. Coast Guard: America's Maritime Guardian*, Coast Guard Publication, enero de 2002.

CARCIERI, D., "Report on the USA's experience", *Seminar on Maritime Policies and Globalisation*, Terceira (Azores), 9-10 de julio de 2007.

HOUCK, O., "Tres Reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Estados Unidos", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 10, mayo de 2004, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/).

[74] Desde 1994, se emplea la expresión "Team Coast Guard" para hacer referencia a todos aquellos que trabajan o colaboran con el USCG.

Más de 30.000 voluntarios (*U.S. Coast Guard Auxiliary*) configuran el USCG, cualquier estadounidense mayor de 17 años puede formar parte de esta organización no militar, y apoyar al USCG en sus actividades. La labor del voluntariado ha estado presente desde 1939, aunque sería a partir de la *Coast Guard Authorization Act* de 1996, cuando se reguló en detalle. Esta norma incorpora disposiciones que autorizan la actuación del voluntariado, siempre bajo la autorización del Comandante, y desempeñado labores de asistencia al personal del USCG; a la vez que se regulan los derechos y obligaciones de los voluntarios[75]. El voluntariado desempeña sus actividades en tres campos principales: educación, operaciones propias del USCG y chequeos de seguridad de buques. El voluntariado está facultado para ejercer labores de asistencia en misiones de rescate, protección del medio ambiente, seguridad marítima y supervisión de eventos marítimos, entre otros.

Una de las labores más llamativas es el examen sobre la seguridad de los buques de recreo (*Vessel Safety Check*), que es realizado exclusivamente por los voluntarios, y que consiste en verificar que el buque cumple con las disposiciones vigentes sobre seguridad marítima. Es un chequeo opcional, que permite a los propietarios de las naves conocer el estado de seguridad de las mismas; a la vez que el mismo personal cualificado realiza sugerencias que pueden ayudar a mejorar la seguridad del mismo. En el caso de que a través del chequeo se detecten deficiencias se comunican al interesado, pero no existen consecuencias legales; asimismo, si el buque cumple con los requisitos de seguridad lucirá un distintivo que demuestre que ha superado este examen (VSC)[76].

Otro de los grupos que conforman el personal del USCG son los reservistas (*The Coast Guard Reserve*), una organización militar compuesta por personal cualificado y que limita sus actuaciones a situaciones de emergencia, ya sea consecuencia de una catástrofe natural, accidentes o por razones de seguridad nacional, y en tiempo de guerra.

El USCG también dispone de un grupo de profesionales civiles (*Civilians in the U.S. Coast Guard*) que desempeñan labores administrativas y técnicas. La labor desempeñada por estos trabajadores abarca desde el simple mantenimiento de las instalaciones, hasta el liderazgo de las actuaciones y la evolución del USCG por parte de profesionales y técnicos, así como determinados puestos destinados a estudiantes.

---

[75] Título IV, Secc. 821 de la Coast Guard Authorization Act de 1996 "The Coast Guard Auxiliary is a non military organization administered by the Commandant under the direction of the Secretary. For command, control, and administrative purposes, the Auxiliary shall include such organizational elements and units as are approved by the Commandant, including but not limited to, a national board and staff (to be known as the 'Auxiliary headquarters unit'), districts, regions, divisions, flotillas, and other organizational elements and units. The Auxiliary organization and its officers shall have such rights, privileges, powers, and duties as may be granted to them by the Commandant, consistent with this title and other applicable provisions of law".

[76] Además de los voluntarios que forman parte del USCG, también pueden actuar como examinadores miembros autorizados del United States Power Squadrons (una organización sin ánimo de lucro cuyas principales finalidades son el desarrollo de la educación en el ámbito de la seguridad de los buques, y el desarrollo de actividades educativas vinculadas a la navegación).

El programa Vessel Safety Check, también permite al propietario del buque realizar una autoevaluación de la seguridad del mismo a través de su página web, para corregir las posibles deficiencias con anterioridad a la solicitud de control por parte de un experto, http://safetyseal.net

Para el desempeño de sus competencias, el USCG ha dividido el territorio estadounidense en dos grandes áreas, el área del Pacífico y el área del Atlántico, cada una de ellas se encuentra organizada en distritos, alcanzando un total de nueve distritos. Cada uno de los distritos se organiza en sectores, y éstos a su vez en estaciones, marítimas y aéreas.

El marco legal que ampara la actuación del USCG se encuentra establecido principalmente en el *United State Code*, que otorga legitimidad al personal de este Cuerpo para hacer cumplir las disposiciones legales existentes sobre las aguas y los buques sujetos a la jurisdicción estadounidense, así como las competencias que sobre las aguas internacionales puedan ejercitar las autoridades de los Estados Unidos[77].

3.1.-POLÍTICA ESTADOUNIDENSE SOBRE EL CONTROL POR EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO

Estados Unidos no es miembro pleno de ninguno de los Acuerdos regionales en materia de control por el Estado rector del puerto que se han elaborado en los últimos 25 años, si bien participa en algunos de ellos como mero observador. La estrategia elegida ha sido la dotación de los medios suficientes al cuerpo de guardacostas nacional, que se ha convertido en el encargado de realizar el control de los buques de bandera extranjera que arriban a los puertos estadounidenses.

[77] Título 14, Cap.1 del United States Code (USC) establece: "The Coast Guard shall enforce or assist in the enforcement of all applicable laws on, under and over the high seas and waters subject to the jurisdiction of the United States (…)". Título 14, Cap. 5, Secc. 89 USC dispone: "The Coast Guard may make inquiries, examinations, inspections, searches, seizures, and arrests upon the high seas and waters over which the United States has jurisdiction, for the prevention, detection, and suppression of violations of laws of the United States. For such purposes, commissioned, warrant, and petty officers may at any time go on board of any vessel subject to the jurisdiction, or to the operation of any law, of the United States, address inquiries to those on board, examine the ship's documents and papers, and examine, inspect, and search the vessel and use all necessary force to compel compliance. When from such inquiries, examination, inspection, or search it appears that a breach of the laws of the United States rendering a person liable to arrest is being, or has been committed, by any person, such person shall be arrested or, if escaping to shore, shall be immediately pursued and arrested on shore, or other lawful and appropriate action shall be taken; or, if it shall appear that a breach of the laws of the United States has been committed so as to render such vessel, or the merchandise, or any part thereof, on board of, or brought into the United States by, such vessel, liable to forfeiture, or so as to render such vessel liable to a fine or penalty and if necessary to secure such fine or penalty, such vessel or such merchandise, or both, shall be seized (…)".

MUÑIZ CASTRO, E., *Diccionario Terminológico de Economía, Comercio y Derecho, Inglés-Español/Español-Inglés*, Fontenebro, Madrid, 1990.

La seguridad marítima se organiza a través de Sectores, en los que se han transformado las tradicionales Oficinas de Seguridad Marítima, el Oficial al mando de este Sector se conoce como el Capitán del Puerto; el personal que de este departamento será el encargado de realizar las inspecciones de los buques extranjeros[78].

La llave del sistema norteamericano se encuentra en el control y la inspección de los buques de alto riesgo, es decir, aquellos que disponen de una mayor probabilidad de alterar la seguridad marítima. Por tanto, la política estadounidense se caracteriza por la inspección selectiva de buques basada en un sistema de puntuación en función de criterios previamente establecidos. Los parámetros sobre los que opera la puntuación son: operadores, Estados de abanderamiento, sociedades de clasificación, antecedentes del buque, categoría en la que se inscribe el buque; a dichos parámetros se asigna un valor numérico en función del mayor riesgo del buque para la seguridad marítima[79]. A partir del análisis de estas variables, se obtiene una triple clasificación de los buques, buques de prioridad I y II, y buques no prioritarios[80].

[78] Tit. 33, Cap. I, Secc. 1.01-30 Code of Federal Regulations: "Captains of the Port and their representatives enforce within their respective areas port safety and security and marine environmental protection regulations, including, without limitation, regulations for the protection and security of vessels, harbors, and waterfront facilities; anchorages; security zones; safety zones; regulated navigation areas; deepwater ports; water pollution; and ports and waterways safety".

OYA OZCAYIR, Z., "Port state control in the USA", *Maritime Studies*, núm. 121, noviembre-diciembre, 2001, págs. 1-13.

[79] La matriz de puntuaciones (Targeting Matrix) establecida en EE. UU. es la siguiente (correspondiente a la última actualización de 5 de julio de 2007):

Operadores	***Estados de Abanderamiento***	***Sociedades de clasificación***	***Antecedentes***	***Condiciones particulares de los buques****	
				Categorías	***Antigüedad***
+5 puntos Si se encuentra en el listado de propietarios, operadores o fletadores.	*+7 puntos* Si el Estado de abanderamiento tiene una ratio de detenciones superior a dos veces el promedio de detenciones para todos los Estados de abanderamiento.	*+5 puntos* Ratio de detención igual o superior al 1%, e inferior al 2%.	*+5 puntos* Por cada detención, denegación de entrada o expulsión sufrida en los últimos 12 meses.	*+4 puntos* Buques de carga general, de carga rodada, para el transporte de vehículos y de pasajeros que realicen rutas diarias o servicios de ferry.	*-3 puntos* Buques de 0 a 4 años de antigüedad.

	+2 puntos Si el Estado de abanderamiento tiene una ratio de detenciones que se encuentra entre la media total y hasta dos veces el promedio de detenciones.	*+3 puntos* Ratio de detención igual o superior al 0,5%, e inferior al 1%	*+1 punto* Por cada restricción de las operaciones del buque impuestas por la autoridad portuaria en relación a la seguridad sufrida en los 12 meses previos.	*+2 puntos* Cargueros o graneleros y buques de carga refrigerada.	*-2 puntos* Buques de 5 a 9 años de antigüedad.
		+0 puntos Ratio de detención inferior al 0,5%	*+1 punto* Por cada incidencia marítima que deba ser objeto de notificación** sufrida en los 12 meses previos.	*+1 punto* Petroleros y Buques cisterna para productos químicos	*+0 puntos* De 10 a 14 años de antigüedad.
			+1 punto Por cada violación de la normativa marítima en los 12 meses previos.		*+3 puntos* De 15 a 19 años de antigüedad.
					+5 puntos De 20 a 24 años de antigüedad.
					+7 puntos Buques a partir de 25 años de antigüedad.

* Los buques que participen en el programa Qualship 21 no sumarán puntos en esta columna, sólo podrán restarlos, si se encuentran en algunos de los eslabones de antigüedad que prevén esta posibilidad.

** Las incidencias marítimas que deben ser objeto de notificación se encuentran reguladas en el 46 CFR 4.05-1, que dispone: "The following incidents are reportable marine casualties:

- An unintended grounding or unintended collision with a bridge.
- An intended grounding or intended allision with a bridge that creates a hazard to navigation, the environment of the safety of a vessel.

Los buques considerados de prioridad I, no podrán acceder a los puertos estadounidenses hasta que se realice la inspección por el USCG. En el caso de los buques clasificados como prioridad II, podrán demorarse las operaciones de carga y descarga y embarque y desembarque de pasajeros, hasta que se lleve a cabo la inspección. Los buques no prioritarios representan un riesgo muy bajo para la seguridad marítima, por lo que sólo serán inspeccionados si resultan elegidos en un proceso de selección aleatorio.

- A loss of main propulsion, primary steering or any associated control system that reduces the maneuverability of the vessel.
- A loss of life or an injury that requires professional medical treatment beyond first aid, and if the person is employed on a commercial vessel, that renders the person unfit for duty.
- An occurrence that materially and adversely affects the vessel's seaworthiness or fitness for service or route, including but not limited to fire, flooding or failure of or damage to fixed fire-extinguishing systems, lifesaving equipment, auxiliary power generating equipment, or bilge pumping systems.
- An occurrence causing property damage in excess of $25,000, including the cost of labor and material to restore the property to its condition before the occurrence, but not including the cost of salvage, cleaning, gas-freeing, dry-docking or demorrage".

[80] 1.-Buques de prioridad I:

a) Buques que hayan alcanzado una puntuación igual o superior a 17 puntos en la Matriz.

b) Buques que se hayan visto involucrados en accidentes que hayan podido afectar a sus condiciones de navegabilidad.

c) Cuando el Capitán del Puerto estime que el buque puede suponer un peligro para el medio ambiente o para las instalaciones portuarias.

d) Cuando el buque pertenece a una sociedad de clasificación cuya ratio de detenciones es igual o superior al 2%.

2.-Buques de Prioridad II:

a) Buques que hayan alcanzado una puntuación entre 7 y 16 puntos en la Matriz.

b) Cuando es requerida la inspección del buque por el puerto del que procede.

c) Buques que no han sido inspeccionados en los últimos 12 meses.

d) Buques que arriban por vez primera a Estados Unidos.

3-Buques no prioritarios: Buques que han obtenido una puntuación menor o igual a 6 puntos en la Matriz.

La labor de control por el Estado rector del puerto que realiza el USCG, se basa en un control continuo del buque. Todos los buques de pasaje, cargueros y buques tanque son inspeccionados anualmente, y son sometidos a inspecciones de revisión en el periodo comprendido entre las inspecciones anuales. En el caso de que sean detectadas deficiencias se procederá a una inspección ampliada, centrada en las áreas en que fueron detectados los indicios de irregularidad. Asimismo, y con la finalidad de constatar la subsanación de las deficiencias descubiertas por el inspector, se realizarán inspecciones complementarias en los ámbitos en que fueron detectadas irregularidades. Por último, el sistema estadounidense se completa con la existencia de controles durante la estiba y desestiba del buque, y cualquier otra operación vinculada a la carga y descarga[81].

[81] La labor de Control por el Estado Rector del Puerto que realiza el USCG, se basa en cinco categorías de inspecciones, que se encuentran reguladas en el USCG, Marine Safety Manual, vol.II, Meterial Inspection, Secc. D, 2006:

1.-Inspecciones anuales: Consisten en un control de la documentación del buque y un examen general del mismo, incluido una valoración del equipamiento específico, así como una valoración de los conocimientos de la tripulación y su capacidad de actuación en situaciones de emergencia. En el caso que sean detectados claros indicios de que el buque incumple las disposiciones estadounidenses o los convenios internacionales, se procederá a una inspección ampliada.

2.-Inspecciones de revisión: La finalidad de esta inspección es controlar que el buque cumple las disposiciones estadounidenses y los convenios internacionales en el período comprendido entre las inspecciones anuales. Consiste en un examen de la documentación del buque y una inspección general del mismo; sólo para los buques de pasaje se examinará la actuación de la tripulación ante un supuesto de emergencia, con la finalidad de comprobar la seguridad de los pasajeros. Al igual que en las inspecciones anuales, ante la existencia de indicios de incumplimiento las disposiciones estadounidenses o los convenios internacionales, se procederá a una inspección ampliada.

3.-Inspecciones complementarias: Se realizan para asegurar que las deficiencias previamente identificadas han sido corregidas; si han trascurrido más de 30 días desde que se pusieron de manifiesto las deficiencias, o bien se detecten nuevas anomalías, se procederá a una inspección de revisión.

4.-Inspecciones ampliadas: Cuando en el desarrollo de una inspección (anual, de revisión o complementaria), el inspector detecte claras evidencias que demuestren la no correspondencia entre las condiciones del buque, su equipo o su tripulación, y sus certificaciones, se procederá a una inspección ampliada.

5.-Controles: Consiste en la presencia de los inspectores durante las operaciones vinculadas a la carga y descarga para examinar el procedimiento, los aspectos operacionales y la labor de la tripulación. Se realizan conjuntamente con las inspecciones anuales, de revisión o complementarias.

3.2.-ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS EUROPEO Y ESTADOUNIDENSE

El sistema estadounidense de inspecciones y controles de buques extranjeros goza en la actualidad de un alto grado de eficacia, y ha logrado reducir el número de buques subestándares que pretenden alcanzar sus puertos[82]. Por tanto, y a la vista de su probada efectividad, es necesario plantearse la posibilidad de instaurar un sistema de control equivalente a nivel comunitario.

El actual sistema europeo para el control por el Estado rector del puerto, sigue el esquema de actuación trazado por el Memorándum de París, por tanto se ve marcado por su carácter internacional. La alternativa de EE.UU. es una vía de actuación puramente nacional, ya que si bien participa en algunas de las iniciativas internacionales en este ámbito, no ha firmado ninguno de los Memorandos ni Acuerdos regionales existentes. La eliminación de buques subestándares en determinados países sólo permite trasladar su peligrosidad hacia otras rutas alternativas, lo que no logra eliminar el riesgo contra la seguridad marítima en cualquier mar u océano. Por tanto, consideramos que en este punto existe una falla en el sistema estadounidense, ya que su actuación individual no contribuye a la eliminación de buques con un riesgo potencial[83].

En este mismo sentido se pronunció la Comisión estadounidense que elaboró el informe *An Ocean Blueprint for the 21st Century*, en el que se pone de manifiesto la necesidad de iniciar una labor conjunta entre Estados Unidos y otros Estados, con el fin de establecer un mecanismo armonizado y estricto para el control por el Estado rector del puerto; el marco adecuado para elaborar este instrumento de actuación común sería el establecido por la propia OMI. En este sentido, y con el fin de mejorar los conocimientos del personal y las autoridades competentes en las instalaciones portuarias, la propia Comisión considera necesario que el USCG estableciera una base de datos de información sobre buques extranjeros[84].

---

[82] Sobre la evolución de la política ambiental en Estados Unidos, KRAFT, M., "Environmetal Policy and Politics in the United States", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002, págs. 29-69.

[83] ECKERSLEY, R., *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2004, págs. 251 y ss. Este autor afirma que en la actualidad el elevado grado de interdependencia global, obliga a las propias superpotencias a buscar la colaboración de otros Estados. Asimismo, ECKERSLEY considera necesario profundizar en el desarrollo de un contexto multilateral para abordar la regulación ambiental, con el fin de adecuar las decisiones ambientales a sus necesidades reales para la adopción de políticas efectivas.

[84] THE U.S. COMMISSION ON OCEAN POLICY, *An Ocean Blueprint for the 21st Century,* Final Report, Capítulo XVI, "Limiting Vessel Pollution and Improving Vessel Safety", Recomendación 16.4, The US Commission on Ocean Policy, 2004, pág. 240.

En este aspecto resulta más eficaz la actitud de los países comunitarios, que participan del Memorándum, y a la vez impulsan un régimen más estricto a través de las directivas comunitarias. De esta forma, se pueden obtener resultados esperanzadores en el ámbito de la Unión Europea, ya que su estructura favorece el establecimiento armonizado de disposiciones que pueden ser difícilmente adoptadas en el seno del Memorándum. Asimismo, los Estados miembros de la Unión impulsan la adopción, en los foros internacionales en los que participan, de nuevas actuaciones en el ámbito del control por el Estado rector del puerto. Mediante estas actuaciones se amplifican los resultados de los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea, por lo que se multiplica su eficacia, que no queda reducida al ámbito territorial de los Estados miembros.

La principal diferencia entre el sistema estadounidense y el sistema del Memorándum de París es la dotación personal y material de la que ambos disponen, y la estructura organizativa de los mismos. El régimen de funcionamiento y actuación, si bien presenta algunas singularidades, es sustancialmente idéntico y responde a criterios similares. Sin embargo, el USCG dispone de un sistema de organización perfectamente jerarquizado, deudor de su naturaleza militar, y con un régimen de actuación armonizado. Los Memorandos internacionales se encuentran reducidos a una serie de reglas sobre las inspecciones de los buques, que serán aplicadas por cada Estado, en virtud de su propia inversión en medios personales y técnicos[85]. La dificultad de los acuerdos internacionales radica en la ausencia de armonización en su efectiva materialización, consecuencia de la ausencia de recursos o en el mismo desinterés de los Estados firmantes. Sin embargo, el marco del Memorándum sí se vislumbra como el más adecuado para el impulso de actuaciones de cooperación entre los Estados.

Las dificultades expuestas, y que impiden el desarrollo de un sistema más eficaz a nivel internacional, quedan reducidas en el ámbito de la Unión Europea. Desde las instituciones comunitarias sí es viable instaurar un régimen de control por el Estado rector del puerto que goce del mismo grado de eficacia que el USCG, y este sistema exige la creación de un Cuerpo de Guardacostas Europeo. Las últimas modificaciones de la regulación sobre esta materia, impulsan un mayor grado de armonización y de control en la ejecución de las inspecciones por parte de los Estados, sin embargo, en su propio texto se ponen de manifiesto las carencias de medios, fundamentalmente el insuficiente número de inspectores cualificados.

[85] Algunos sectores son críticos con la efectividad real del Memorándum de París, y de su sistema de inspecciones. En este sentido, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA MARINA CIVIL, "Conclusiones Prestige", *Jornadas sobre la catástrofes del Prestige*, Asociación Española de la Marina Civil, Gijón, 13 y 14 de Febrero de 2004. En el epígrafe V, sección 6ª de las "Conclusiones sobre el Prestige", se afirma: "Tal y como están concebidas actualmente las Inspecciones del Memorandum de París, (se realizan con el barco flote, por personal carentes de medios idóneos para comprobar espesores, flexiones) tiempo generalmente limitado para inspeccionar, etc., no es posible detectar fallos estructurales, o debilitamientos o deformaciones de la planchas que conforman el forro u otras estructuras internas del barco, salvo, claro está, que tales fallos sean muy visibles o haya una denuncia expresa de los mismos. En consecuencia, no es el MOU la fuente de datos más fiable a efectos de contrastar el historial de las estructuras del barco".

Es indispensable la creación de un Cuerpo de Inspectores Europeos, formando parte del Cuerpo de Guardacostas Europeos; de esta forma, y con el establecimiento de un número mínimo de inspectores en cada puerto, a la vista del tráfico internacional del mismo, se aumentaría de forma significativa el número de inspecciones sobre los buques extranjeros. La regulación comunitaria tendría que imponer no sólo el número mínimo de inspecciones, sino también el número mínimo de inspectores radicados en cada puerto; este personal tendría que recibir una formación común en lo que respecta a las evaluaciones de los buques. De esta forma se dispondrían de los medios apropiados para alcanzar un nivel elevado y armonizado de control, frente a los buques subestándares, en los puertos comunitarios

4.-CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTROL POR EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO

El conjunto de inspecciones que conforman el control por el Estado rector del puerto se configuran como un sistema preventivo de segundo grado[86]. Un sistema de control subsidiario, que no puede sustituir el necesario y obligatorio control que debe realizar el Estado de Abanderamiento sobre los buques que ostentan su pabellón. Esta solución es un remedio parcial y excesivamente vinculado a las regulaciones estatales o regionales.

[86] RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Ed. Tecnos, 2000, pág. 79, considera que debe admitirse la prevención como técnica de intervención estatal, sustitutiva de la represión en ámbitos como el penal y el medioambiental. Asimismo, este autor afirma: "En la mayoría de los casos estamos ante una protección frente a peligros, que las inspecciones administrativas pretenden evitar mediante la paralización inmediata de actividades dañinas, gracias a la constante vigilancia de los riesgos más graves de la sociedad actual".

FERNÁDEZ RAMOS, S., "La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho Ambiental", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000, págs. 9 – 47.

CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales: las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004.

Mediante el desarrollo de las reglas para el control por el Estado rector del puerto se traslada la carga de la inspección a los Estados portuarios. Por tanto, el desarrollo de estos controles supone el fracaso en la actuación de las sociedades de clasificación y de los Estados de Abanderamiento. La problemática radica en el potencial de riesgo de los buques subestándares hasta que son interceptados por los inspectores portuarios. Mientras que la labor de las sociedades de clasificación y de los Estados de Abanderamiento se configura como un conjunto de actuaciones preventivas, una vez que es la estructura de control del Estado Recto del Puerto la encargada de identificar a un buque subestándar, nos encontramos ante una medida cuasi reparadora. El buque ya ha realizado, al menos una parte de su travesía bajo condiciones de riesgo para la seguridad marítima, e incumpliendo las disposiciones internacionales vigentes.

Sin duda, el desarrollo del control por el Estado rector del puerto representa un fracaso en la implantación de una estructura internacional para la seguridad marítima. El blindaje estadounidense y comunitario ante la presencia de buques subestándares supone la tácita aceptación de la inaplicación de las disposiciones internacionales. De esta forma, sólo los Estados o las regiones más desarrolladas tienen la posibilidad de adoptar medidas para el bloqueo de los buques subestándares en su territorio.

Por tanto, ¿representa la implantación de disposiciones para el control por el Estado rector del puerto un impulso en el desarrollo de la seguridad marítima, o simplemente una alteración de los puertos de escala para los buques subestándares? El estudio del régimen de actuación estadounidense muestra que sólo mediante una considerable inversión en medios personales y técnicos se puede conseguir un régimen disuasorio para los buques que no alcanzan los niveles de calidad previstos. El propio fracaso parcial del régimen comunitario es un paradigma de la escasa repercusión práctica de las declaraciones de intenciones que no se encuentran respaldadas por una partida presupuestaria relevante.

La principal deficiencia del sistema de control por el Estado rector del puerto es que se ha convertido en una estructura para la protección de la seguridad marítima de un número muy reducido de Estados. Si tenemos presente el carácter internacional de la seguridad marítima, la existencia de soluciones nacionales dificulta el desarrollo de una estrategia global para la seguridad marítima, ya que crea el espejismo de la protección en los Estados que lo desarrollan.

A pesar de estas deficiencias, la propia naturaleza de los controles realizados en el Estado rector del Puerto responde a necesidades reales, y cubre una laguna para la protección del medio marino y de la seguridad de la navegación. Sin embargo, la adecuada implantación de este sistema en el régimen de la seguridad marítima exigiría de su actuación como un control subsidiario, secundario tras la actuación de las sociedades de clasificación y del Estado de Abanderamiento, y no sustitutivo de su labor.

5.-VÍAS ALTERNATIVAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE CRITERIOS DE CALIDAD Y AMBIENTALES EN LOS BUQUES. *QUALITY SHIPPING* Y *GREEN SHIPPING*

La necesidad de establecer mecanismos que implicaran a todos los sujetos que actúan sobre el medio marino y la seguridad de la navegación, en la consecución de los niveles de calidad previstos en las disposiciones internacionales, y en la subsiguiente eliminación de los buques subestándares, ha determinado la implantación de vías alternativas para alcanzar este logro.

Los Estados, las asociaciones profesionales, las ONG y la propia OMI han elaborado programas de diversa naturaleza que impulsan el desarrollo de los buques que cumplen con los estándares internacionales de seguridad, y no representan un riesgo para el medio ambiente[87]. Tradicionalmente estas medidas se han clasificado bajo el concepto más amplio de Green Shipping, sin embargo es necesario distinguir dos vías de actuación: Certificaciones de calidad (*Quality Shipping*) y Programas para la protección del medio marino (*Green Shipping*).

[87] Desde los años noventa se ha desarrollado este modelo de actuación, basado en la incorporación de los criterios ambientales a la navegación marítima. Un caso significativo es el ejemplo de Noruega que en el año 1991 inició el programa "Green Ships", del que formaban parte el sector naviero y organizaciones de investigación, y que pretendía dar respuesta al nuevo escenario creado a partir del desarrollo de la legislación ambienta; en pocos años logró convertirse en uno de los Estados pioneros en el desarrollo del transporte marítimo sostenible. MAIR, H., "Green Shipping", *Marine Pollution Bulletin* 30(6), 1995, pág.360.

KLEINER, A., "What does it mean to be green?", *Harvard Business Review*, núm. 69, vol. 4, 1991, págs. 38-47.

SHRIVASTAVA, P., "Ecocentric Management for a Risk Society", *The Academy of Management Review*, vol. 20, núm. 1, 1995, págs. 118-137.

STEINER, A., "La rendición de cuentas en un mundo globalizado", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, págs. 6-7.

Los certificados de calidad de los buques demuestran el cumplimiento de los niveles mínimos de seguridad marítima exigidos, a los que se suelen añadir otros controles más exigentes que demuestren su fiabilidad; a la vez que procuran una serie de incentivos para los buques que los ostentan. Si bien cualquier certificado que demuestre la calidad del buque es una prueba de su cumplimiento de las disposiciones sobre protección del medio ambiente, la principal finalidad de estas certificaciones no se centra en este ámbito sino que su meta es la obtención de beneficios de diversa índole, normalmente reducciones en las tasas portuarias o en el número de inspecciones a las que deben ser sometidos los buques[88]. Su premisa es que los buques subestándares desaparecerán cuando no sean rentables, por tanto, es necesario establecer incentivos para los "buques de calidad"[89].

De forma alternativa, han surgido otras iniciativas que dan un paso más en las exigencias ambientales del buque, instaurando, o potenciando estándares de sostenibilidad en el ámbito de la navegación marítima. Estas iniciativas persiguen, como fin primordial, el desarrollo de medidas que reduzcan y eliminen las incidencias ambientales de la navegación marítima[90].

[88] El término *Quality Shipping* fue acuñado por el profesor Haralambides en su obra *Quality Shipping: Market Mechanisms for Safer Shipping and Cleaner Oceans, op. cit.*

[89] VORBACH, J., "The Vital Role of Non-Flag State Actors in the Pursuit of Safer Shipping", *Ocean Development & International Law,* 42, 2001, pág.35. Este autor considera que las tres claves sobre las que se asienta el éxito en la lucha contra los buques subestándares son la transparencia, la autorregulación y la creación de incentivos para la industria.

[90] En este ámbito es de gran relevancia el artículo de JOHNSON, D., PIKE, K. y WALMSLEY, S., (WWF), "Global Green Shipping Initiatives: Audit and Overview", *North Sea Ministerial Meeting on Environmental Impacts of Shipping and Fisheries. Issue Group on Sustainable Shipping,* Hamburgo, 1-2 de Marzo, 2005.

5.1.-CERTIFICADOS DE CALIDAD

La certificación de calidad o etiquetado ecológico aspira a trasladar al mercado los costes de la protección ambiental, y la consecución de adecuados niveles de seguridad en los buques. Este fenómeno posibilita que el sector naviero asuma los costes de la adaptación de sus buques a los estándares ambientales de alta calidad, y compensa esta inversión con la obtención de un reconocimiento público sobre su cumplimiento de los postulados ambientales y, en algunos supuestos, la obtención de beneficios económicos o descuentos en los servicios[91].

5.1.1.-QUALSHIP 21

A pesar de los esfuerzos del USCG en la selección e identificación de los buques que deben ser sometidos a inspecciones, al menos una vez al año todos los buques con bandera extranjera eran inspeccionados por las autoridades estadounidenses; este hecho se traducía en que miles de buques que cumplían las disposiciones estadounidenses y los convenios internacionales, sufrían inspecciones.

[91] MARTÍN MATEO, R., "La revolución ambiental pendiente" en PIÑAR MAÑAS, J. (dir), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 63 y ss. MARTÍN MATEO afirma: "El *substratum* autoritario del Derecho Ambiental no impide el que sus objetivos puedan ser también conseguidos, trasladando al mercado los costes implicados en evitación de los daños o para la restauración de los perjuicios".

CHAMORRO MERA, A. y BAÑEGIL PALACIOS, T., "La industria española y el etiquetado ecológico", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2783, 2003, págs. 13-22.

FLAHERTY, M., "Más allá de la presentación de informes: ¿realmente se benefician los negocios?", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, pág. 8.

ZADEK, S., "Competitividad responsable: ¿una contradicción de términos?", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, págs. 20-21.

Con fecha de 1 de enero de 2001, el USCG inició el programa Qualship 21 (*Quality Shipping for the 21st century*), con la finalidad de dar incentivos a aquellos buques que se caracterizaran por el cumplimiento de los estándares de seguridad marítima, y pudieran definirse como buques de "alta calidad". Este programa es una iniciativa de la administración norteamericana, y es el USCG el organismo encargado de los buques participantes en el mismo, por lo que la iniciativa corresponde al sector público. Sin embargo, si cualquier propietario considera que su buque cumple los requisitos para pertenecer al programa, puede solicitar el estudio de su petición por parte de las autoridades competentes.

El programa evalúa la compañía del buque, el Estado de abanderamiento, la sociedad de clasificación, y los antecedentes del buque, es decir, a grandes rasgos cuatro de los cinco criterios que se emplean en la Matriz que determina los buques que son inspeccionados[92].

[92] El USCG ha establecido los siguientes condicionantes:

1.-Buques que no hayan sido detenidos, ni calificados como buques subestándares en las aguas estadounidenses, en los últimos 36 meses.

2.-Buques que no hayan incurrido en infracciones marítimas, como máximo una multa ya abonada, y no se hayan visto involucrados en graves incidentes o accidentes marítimos en las aguas estadounidenses, en los últimos 36 meses.

3.-Buques que hayan completado con éxito las inspecciones del USCG en lo que respecta al Control por el Estado Rector del Puerto en los 12 meses determinados.

4.-Buques que no sean de propiedad u operen con compañías vinculadas a buques subestándares que han sido detenidos en aguas estadounidenses, en los últimos 24 meses.

5.-Buques cuya sociedad de clasificación no se encuentre en el listado de las sociedades de clasificación cuyos buques han sufrido un alto número de detenciones en los últimos tres años.

6.-Buques cuyo Estado de abanderamiento no tenga una ratio de detenciones mayor o igual al 1%, en un período de tres años; habiendo alcanzado los puertos estadounidenses, al menos tres barcos por año en los tres últimos años.

7.-El Estado de abanderamiento del buque debe presentar una autoevaluación, siguiendo el formato propuesto por la OMI, sobre su grado de cumplimiento de las disposiciones internacionales para los Estados de abanderamiento (Self-Assessment of Flag State Performance); también deberá remitir una copia al USCG.

8.-Además de los criterios expuestos, el USCG se reserva el derecho a no incluir en el programa a cualquier buque, a la vista de las especiales circunstancias; entre las que se mencionan que el buque haya estado involucrado en graves accidentes, inmovilizaciones, o tenga pendiente causas civiles o penales.

OYA OZCAYIR, Z., "Port state control report: US Qualship 21", *International Maritime Law*, vol. 8, núm. 1, 2001, págs. 37 - 40.

Los buques que formen parte de este programa recibirán una certificación oficial de su pertenencia al mismo, con una validez máxima de 2 años desde la última inspección, y figurarán en el listado publicado por el programa. Asimismo, también obtendrán otros incentivos en función de su categoría; de esta forma los cargueros sólo serán examinados bianualmente, sin perjuicio de los exámenes realizados por las autoridades portuarias tras un cambio en las condiciones del buque, mientras que los buques tanque se examinarán anualmente, sin perjuicio de la inspección que se lleve a cabo durante el período de vigencia del certificado. Una excepción a este sistema de incentivos se encuentra en los buques de pasaje que no verán reducidas sus inspecciones, ya que se estima que existe un riesgo muy elevado para los pasajeros, por lo que la reducción de las controles conllevaría una pérdida de seguridad para los mismos.

Los principales incentivos que obtienen los buques que participan en este programa son: la reducción en el número de inspecciones, y la posibilidad de ostentar el símbolo de calidad que representa esta certificación. En principio, los buques no obtienen reducciones en las tasas portuarias ni en los servicios ofertados en estas instalaciones; sin embargo, desde la Administración estadounidense se está tratando de incorporar estos incentivos al programa, a través de acuerdos con las propias instalaciones portuarias.

La principal característica del Programa Qualship es que se configura como una iniciativa exclusivamente pública, en la que no se encuentran representados intereses de instituciones privadas ni de asociaciones u organizaciones de profesionales vinculados a la navegación marítima. Su naturaleza pública le permite actuar como complemento de las actuaciones del USCG en el ámbito del control por el Estado rector del puerto; lo que favorece un sistema unitario de control, y garantiza que los buques admitidos en este programa disfruten de todos sus incentivos en todo el territorio de EE.UU.

Si bien se configura este programa como un medio para reducir las inspecciones de los buques de “alta calidad”, y por ende un medio para agilizar el tráfico marítimo y favorecer a este sector, el carácter público de esta iniciativa repercute directamente en su objetivo principal: rentabilizar las inspecciones sobre los buques extranjeros. Como consecuencia del elevado número de buques de pabellón extranjero que arriban a los puertos de EE. UU. el número de inspecciones que realiza el USCG se dispara de forma alarmante, por lo que una de las principales inquietudes de la política sobre control por el Estado rector del puerto ha sido la selección de buques por su alto riesgo. El Programa Qualship no es más que una nueva forma de selección y clasificación de buques, pero a diferencia de la matriz de puntuaciones (*Targeting Matrix*) que permite seleccionar a los buques subestándares, en este caso se seleccionan buques de “alta calidad”; de esta forma se completa con una doble selección el sistema de control por el Estado rector del puerto.

Por otro lado, es evidente que para las compañías propietarias de los buques supone un reclamo publicitario que el USCG, símbolo de exhaustividad en sus inspecciones, otorgue la calificación de "alta calidad". El hecho de encontrarnos ante un reconocimiento que emana de un ente público otorga un viso de mayor credibilidad, que sin duda es apreciado por las compañías navieras y por sus potenciales clientes. Los buques de pasaje, que no ven reducidas sus inspecciones, son una excepcional muestra del interés en participar en el programa como una estrategia de mercado.

5.1.2.-FUNDACIÓN GREEN AWARD

La Fundación Green Award se creó en el año 1994, y fue una iniciativa de la Autoridad Portuaria Municipal de Rotterdam y el Ministerio holandés de Transportes; en la actualidad, y desde el 1 de enero de 2000, es una fundación independiente y sin ánimo de lucro. Su principal finalidad es la promoción entre los profesionales del medio marino (propietarios y tripulación) de la seguridad y la protección del medio ambiente[93].

Entre los objetivos de esta Fundación se encuentra la reducción de los accidentes que afecten al medio marino, pero sin duda priman los objetivos vinculados a la mejora del mercado, entre los que se encuentran el impulso a los certificados de calidad en detrimento de las inspecciones a los buques, y la disminución del riesgo de daños a la reputación de los propietarios de buques, así como el progreso continuo y el apoyo a la tripulación[94].

El procedimiento por el cual un buque obtiene el Certificado Green Award, se inicia siempre a instancias del propietario o administrador del buque, que debe remitir una solicitud a la fundación, y abonar todos los costes[95]. El procedimiento consta de dos fases diferenciadas, una primera fase que tiene lugar en la oficina del propietario o administrador del buque, donde se examina y verifica que su gestión y sus prácticas cumplen los requisitos establecidos por la fundación; tras este control, el propietario recibirá un certificado acreditativo de este examen.

---

[93] http://www.greenaward.org

[94] GREEN AWARD FOUNDATION, *Seacure for Operations 2004,* Green Award Foundation, Septiembre, 2004, pág. 2.

[95] Las tarifas de las inspecciones necesarias para obtener el Certificado Green Award se publican anualmente en su página web, y comprenden los gastos ocasionados por la propia inspección, que varíen en función de las toneladas y el tipo de buque, como las dietas que correspondan a los inspectores, incluido el importe del desplazamiento; a lo que se debe añadir el abono de una cantidad anual, durante el periodo en el que el Certificado se encuentre en vigor.

La segunda fase del procedimiento comprende la inspección del buque, donde se verifica la aplicación efectiva de las prescripciones sobre seguridad y protección del medio ambiente. La certificación sólo se expide a dos tipos de buques: petroleros de arqueo bruto igual o superior a 20.000 toneladas, y graneleros de arqueo bruto igual o superior a 20.000 toneladas. Finalizado este procedimiento se calcula un índice, a partir de los datos obtenidos en todos los ámbitos inspeccionados; si esta evaluación global se supera, se obtiene el Certificado Green Award.

El certificado tiene una validez de 3 años, durante los cuales se realizarán inspecciones, finalizado este período se debe renovar. Para obtener esta certificación se evalúa el cumplimiento de la legislación internacional, y una serie de requisitos específicos en lo que respecta a la tripulación y a la dirección, y el equipamiento técnico del buque[96].

Los beneficios que reporta el Certificado Green Award son principalmente reducciones en las tarifas portuarias de los puertos de Holanda, Bélgica, Lituania, España, Portugal, Sudáfrica, Nueva Zelanda y las Islas Shetland (Reino Unido)[97]. También existen incentivos aportados por instituciones públicas y privadas, para la realización de cursos y seminarios, así como descuentos en las tarifas de algunas actividades portuarias. Las perspectivas de futuro para la Fundación se centran en impulsar el crecimiento de la red de colaboradores y participantes, con lo que aumentarían los incentivos, no sólo por el mayor número de puertos que incorporarían reducciones en sus tarifas, si no también por los descuentos en formación y en industrias vinculadas con el sector portuario.

[96] Los aspectos que son objeto de inspección se clasifican en:

-Criterios básicos: Legislación internacional y disposiciones adoptadas por las convenciones de la OMI.

-Criterios de mayor categoría: Futuras convenciones de la OMI y guías de actuación dirigidas al sector industrial, recomendaciones y guías de la OMI y de las Organizaciones Marítimas, requisitos adicionales establecidos por la Fundación, requisitos impuestos en ámbitos regionales.

-Inspecciones visuales: Relativas al mantenimiento y condiciones del casco, la cubierta, la maquinaria y el material del buque.

[97] En el caso de nuestro país, el descuento en las tarifas portuarias se realiza en los puertos dependientes de la Administración General del Estado, los Puertos del Estado (Bilbao, Santander, A Coruña, Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga, Cartagena, Valencia, Castellón, Tarragona, Barcelona, Santa Cruz de Tenerife, entre otros).

La certificación Green Award fue pionera en este ámbito, e introdujo los incentivos económicos como medida de presión para la eliminación de los buques subestándares. Si bien sus inicios estuvieron marcados por su vinculación a las autoridades públicas del puerto de Rotterdam, y a las autoridades centrales holandesas, en la actualidad se configura como una organización independiente, y es en esta independencia donde se asienta su imparcialidad[98]. El fin principal de esta Fundación se encuentra directamente vinculado al sector industrial; la necesidad de potenciar los "buques de calidad" se convierte en este punto en una obligación de la industria de la navegación, que asume un sistema de autorregulación que le permite demostrar sus buenas prácticas, y el buen estado de sus buques[99].

Es importante destacar que, a la vista de los objetivos expuestos, la Fundación protege directamente la actuación de los propietarios y de la tripulación de los buques, así como el mercado del transporte marítimo. La protección del medio ambiente marino ocupa una clara posición secundaria. Por tanto, si bien la independencia de esta Fundación no puede ponerse en duda, también es evidente que es una fundación creada "a la medida" de los propietarios de buques[100].

---

[98] COMISIÓN EUROPEA, *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE,* Serie Europa en movimiento, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2006, pág. 6. En el año 2003, el mercado mundial de bienes y servicios medioambientales superaba la cifra de 500.000 millones de euros, comparable en tamaño a las industrias aeroespacial y farmacéutica; y tiene una tasa de crecimiento estimada en torno al 5% al año, lo que sitúa a la innovación ecológica y las tecnologías "verdes" por delante de la economía de la Unión Europea en virtud de su acelerado crecimiento.

Si bien desde las instituciones comunitarias se apuesta por la protección del medio ambiente, no sólo como un fin en si mismo, si no como un medio para el impulso del progreso económico y social, no se ha puesto en marcha ningún programa equivalente al norteamericano Qualship 21, que cuente con el apoyo y la supervisión directa de los organismos comunitarios competentes.

Desde la IACS se ha recomendado a la UE el establecimiento de incentivos financieros, fiscales y operativos para la industria marítima, como un medio para alcanzar niveles de calidad adecuados (con especial atención a la seguridad marítima y la protección del medio marino) en los buques que arriben a los puertos comunitarios, y en los mismos buques que ostenten pabellón de cualquier Estado miembro; en ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (IACS), "Towards a Future Maritime Policy for the Union", Comunicación presentada a la Conferencia *The New European Maritime Policy. Challenges and Opportunities*, Bruselas, 17 de noviembre de 2005, pág.5.

[99] Sobre los caracteres de la autorregulación, ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

DARNACULLETA I GARDELLA, M., *Autorregulación y Derecho público. La autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid, 2005. De esta misma autora, "Autorregulación regulada y medio ambiente. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, págs. 325-344.

[100] KUOKKKANEN, T., *International Law and the Environment*, Kluwer Law International, La Haya, 2002, pág. 310. Kuokkanen analiza el despertar del sector industrial ante las exigencias de protección del medio ambiente, en este sentido pone de relieve cómo los distintos sectores económicos comenzaron a integrar medidas para la protección del medio ambiente, y con esta finalidad iniciaron la adopción de medidas ambientales propias. Esta reacción fue consecuencia de la toma de conciencia del sector industrial sobre la necesidad de "pagar", en palabras del autor, para ser respetuoso con el medio ambiente, y alcanzar los niveles exigidos por las distintas legislaciones.

El Certificado Green Award es una marca de calidad, "de alta calidad", el buque que lo ostenta está vinculado a normas estrictas de seguridad marítima y protección del medio ambiente, lo que conlleva una publicidad automática. Sin duda es una reacción de la industria naviera ante la proliferación de listas negras que hacen públicas las irregularidades cometidas en este sector. La opinión pública se sensibiliza con la seguridad marítima ante cada nueva noticia de un accidente marítimo, por lo que la única reacción posible de este sector es hacer público los esfuerzos que realizan en pos de la seguridad marítima y la protección del medio ambiente.

Lógicamente esta iniciativa es una respuesta a la presión impuesta desde los foros internacionales sobre los buques extranjeros. Si las inspecciones en cada puerto tratan de identificar buques subestándares y dar publicidad a este hecho (a otros Estados y a la opinión pública), la industria naviera trata de demostrar la calidad de sus buques, ante los Estados y ante el público en general (potenciales clientes y ciudadanía que conoce las catástrofes ambientales).

La Fundación Green Award pretende ser una alternativa al control por el Estado rector del puerto. El Certificado Green Award aspira a convertirse en un salvoconducto que limite la labor de inspección por parte de los Estados. Este hecho es positivo por cuanto hace recaer la carga de la inspección (costes, personal, procedimiento de inspección, seguimiento), en los propietarios de los buques, con lo que los Estados portuarios pueden dedicar sus esfuerzos, en el ámbito de la seguridad marítima, a los buques que naveguen con su pabellón, a la mejora de sus instalaciones portuarias, y a la supervisión secundaria de los buques extranjeros. Sin embargo, es necesario plantearnos si es una alternativa real a las inspecciones realizadas por los Estados, o simplemente es una muestra de buenas prácticas por parte del sector naviero.

La eficacia real de esta certificación se encuentra estrechamente vinculada a su reconocimiento por los Estados. Buena prueba de ello es su vinculación con las instalaciones portuarias, y las reducciones de sus tasas, dependientes de organismos públicos. El régimen más adecuado exigiría una simbiosis entre el sistema de autocertificación del sector industrial, y las necesarias inspecciones de los buques. Si el Certificado Green Award se convierte en un criterio para la eliminación de inspecciones, las autoridades competentes de cada Estado miembro, normalmente desbordadas ante el número de inspecciones que deben realizar a los buques extranjeros, podrían rentabilizar sus medios, bastante limitados, y alcanzar un mayor grado de eficacia.

FENG, Y., *Democracy, Governance, and Economic Perfomance. Theory and Evidence*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003, págs. 15-37. Este autor realiza un estudio sobre los efectos de las instituciones políticas en el desarrollo económico; uno de los aspectos que analiza es la influencia de la política ambiental en el crecimiento económico.

PRINCEN, T., "Consumption and Its Externalities: Where Economy Meets Ecology", en PRINCEN, T., MANIATES, M., y CONCA, K., *Confronting Consumption*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002, págs. 23-42.

5.1.3.-OTROS SISTEMAS DE CERTIFICACIONES

Además de los sistemas de certificación mencionados, han surgido nuevas certificaciones a distintos niveles, y con orígenes diversos, que han introducido la autorregulación del sector marítimo entre las prioridades de estas industrias[101].

En Alemania se ha creado la certificación Blue Angel[102], que sigue los principios similares a la certificación Green Award[103]. La Agencia Federal de Medio Ambiente alemana, creó esta figura en el año 2002, con la finalidad de establecer una serie de criterios que permitieran calificar el grado de respeto por el medio ambiente de los buques; analizándose los caracteres del buque y su equipamiento, así como las operaciones realizadas y la labor de la tripulación. En esta iniciativa han participado junto a los organismos públicos, la sociedad de clasificación Germanischer Lloyd (GL), la Fundación Muncial para la Conservación de la Naturaleza (WWF), la Asociación de Propietarios de Buques (VDR), la Administración alemana para la seguridad y la prevención de accidentes en los buques (See-BG Schiffsicherheitsabteilung), los sindicatos del sector (ver.di), y el Instituto para la Protección del Medio Ambiente y la Seguridad en la Navegación (GAUSS Institute).

[101] El comercio de especies ornamentales marinas, como corales, peces tropicales, caballitos de mar, es una más de las presiones a las que se ven sometidas los arrecifes de coral. Por ello, el Consejo de Acuarios Marinos (MAC), asociación que agrupa al sector industrial, asociaciones conservacionistas, coleccionistas y acuarios públicos, ha creado un sistema de certificación y etiquetado para potenciar el desarrollo de las buenas prácticas en toda la cadena de suministros. Sobre esta iniciativa, HOLTHUS, P., y GAMAIN, N., "Del arrecife al minorista", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, pág. 19.

[102] La etiqueta ecológica Blue Angel goza de una importante tradición en Alemania, nació en el año 1978 con la finalidad de agrupar a un conjunto de productos y servicios que destaquen por tener una menor incidencia sobre el medio ambiente y una honda preocupación por la salud y el bienestar laboral. De esta forma se han ido sumando a lo largo de los años numerosas empresas que reúnen estos requisitos en variadas áreas de producción y servicios, http://www.blauer-engel.de

[103] MARTÍN MATEO, R., *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, 1994, pág. 46, afirma que las ecoetiquetas se insertan en los mecanismos de mercado, y "responden a las modernas tendencias, liberalizadoras hasta cierto punto, que pretenden incorporar a los precios los costos ambientales de la producción y distribución. Tienen un alcance predominantemente dispositivo, formalmente al menos, lo que las distingue de otros instrumentos como las ecotasas (...), sin perjuicio de que en algún momento, bien por la propia presión del mercado, bien por decisión de las autoridades ambientales, aproximen sus efectos a los de los reglamentos de ente público". Asimismo, este autor se hace eco de la opinión formulada por DOPAZO, P., "El Etiquetado Ecológico", *Empresa y Consumo, IV Congreso Nacional de ADAME*, Consumo y Derecho Ambiental, Alicante, 17-18 de diciembre de 1993, que considera que las ecoetiquetas "se presentan como un instrumento jurídico y de mercado de considerable valor estratégico".

Las sociedades de clasificación también han sucumbido a la creación de nuevas calificaciones que demuestren la "calidad" de sus buques, prueba de ello son las iniciativas del Registro Italiano Navale (RINA), Det Norske Veritas (DNV) y Lloyd's Register (LR); se centran en el análisis del diseño, construcción y operatividad del buque, y su incidencia en el medio ambiente.

5.1.4.-LA NECESARIA IMPLANTACIÓN DE LOS CERTIFICADOS DE CALIDAD EN LA SEGURIDAD MARÍTIMA

En ningún caso se puede identificar la obtención de una certificación de calidad con la "compra" de "calidad" para el buque. La calidad y la protección del medio ambiente marino no pueden ser ofertadas como meras mercancías que satisfacen las expectativas de los clientes. Es necesario que el sector industrial y los Estados asuman que la seguridad marítima implica una actitud y conciencia económica y ecológica. Sin embargo, actualmente se ofertan al sector de la navegación multitud de certificados, el mercado de la navegación de calidad es floreciente, y los navieros quieren ofrecer productos competitivos[104].

[104] JOHNSON, D., PIKE, K., y WALMSLEY, S., (WWF), "Global Green…" *op.cit*., pág. 15. Los citados autores consideran como una de las principales objeciones a estas iniciativas el hecho de que son exclusivas del denominado "primer mundo", con la excepción de la iniciativa china, en asociación con los Países Bajos; por lo que son de aplicación a un porcentaje muy bajo de la flota mundial. En virtud de la opinión expresada por los autores, el establecimiento de incentivos basados en criterios firmemente definidos, favorecen las disposiciones costosas de alta calidad, en lugar de ofrecer una oportunidad para la mejora de las disposiciones más económicas.

La eliminación real de los buques subestándares exige la colaboración del sector naviero, comprensivo de todos los profesionales, desde la tripulación del buque hasta el propietario del mismo, así como el propietario de la carga, y el resto de implicados. Por tanto, y ante la manifiesta ineficacia de los programas de inspecciones nacionales para controlar un volumen significativo de buques, resulta necesario establecer un sistema de cooperación con estas certificaciones de naturaleza privada[105]. Ello exigirá un esfuerzo añadido por parte de los Estados, y de los propios Memorandos, para el reconocimiento de aquellas entidades cuyas certificaciones puedan gozar de reconocimiento, a la vista de su probada operatividad e imparcialidad. La autorregulación "supervisada" del sector naviero debe representar un factor de desarrollo para la seguridad marítima, y no puede convertirse en un medio para la protección de los intereses económicos de privados; si se respeta este premisa la actuación conjunta Certificaciones de Calidad – controles por el Estado rector del Puerto se puede convertir en una alternativa real para la eliminación de los buques subestándares[106].

[105] GAUSS INSTITUTE, "Development of an integrated and internationally applicable Incentive System for Quality Shipping", *International Conference on Shipping: Technology and Environmet*, Universidad de El Pireo (Grecia), 10-12 Septiembre de 2001, pág. 6.

DRIESEN, D., *The Economics Dynamics of Environmental Law*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003.

[106] KUOKKKANEN, T., *op. cit. International Law…,* pág. 314. Este autor considera que mientras que los organismos ambientales adoptaron una política de acercamiento hacia el sector financiero, éste último comenzó a considerar la protección del medio ambiente como una fuente potencial de enriquecimiento. Asimismo, mientras que el sector medioambiental iniciaba una política de desregulación, el sector financiero comenzó a desarrollar medidas de autorregulación. De forma que se produjo la siguiente paradoja: a la vez que las consideraciones ambientales eran incorporadas al ámbito financiero, las consideraciones financieras también eran incorporadas al sector ambiental. Este hecho es una clara consecuencia de la dependencia entre ambos sectores, y la necesidad de rentabilizar, por parte del sector financiero, un área en auge y de excelentes perspectivas de futuro. La reflexión que nos merece este dato es la posibilidad de las instituciones, organismos y asociaciones vinculados al medio ambiente, de aprovechar esta situación y rentabilizar el acercamiento del sector financiero.

UICN, "Beneficios de las inversiones ecológicas", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, pág. 14. En este artículo se pone de relieve que "el mundo financiero, incluidos los bancos comerciales, los inversionistas, las compañías de seguros y los fondos de pensión, tradicionalmente han usado las ganancias y los riesgos como su principal vara de medida. Hoy nos movemos hacia lo que se conoce como la triple línea base o 'sociedad, ecología y economía', señala Andrea Athanas, Oficial del Programa de Negocios Biodiversidad".

Entre los mecanismos adoptados por el sector financiero se encuentra un código de conducta voluntario, denominado "Los principios del Ecuador", y que permiten evaluar y gestionar el riesgo social y ambiental en la financiación de los proyectos. La aplicación de estos principios incluye la evaluación de riesgos que hacen referencia a ámbitos como el desarrollo sostenible, la salud humana, la protección ambiental y los valores culturales. La aplicación de estos principios puede llevar a la aplicación de medidas correctivas por parte de los bancos, tales como la cancelación de préstamos o la exigencia del reembolso inmediato, en el caso de que no se cumplan los criterios del Ecuador, (www.equator-principles.com).

Mientras que las autoridades norteamericanas se han implicado de forma directa en el impulso hacia el establecimiento de modelos alternativos de actuación frente a las deficiencias del sector marítimo, a nivel comunitario las iniciativas han sido mínimas en el ámbito marítimo, y principalmente patrocinadas desde el sector privado. Esta situación contrasta claramente con la declarada voluntad comunitaria de establecer técnicas alternativas para la protección ambiental y que fue puesta de manifiesto en el Quinto Programa en Materia de Medio Ambiente, y ha sido reiterada en el Sexto Programa, actualmente vigente.

El esfuerzo comunitario en este sentido se ha centrado en el desarrollo de normas genéricas que pueden ser aplicadas a distintos sectores. Se ha implantado el modelo de gestión y auditorías medioambientales (sistema EMAS), cuya finalidad última es promover mejores prácticas desde el punto de vista ambiental; la adhesión a este sistema es de carácter voluntario y las organizaciones que participan en el mismo se comprometen a someterse a evaluaciones periódicas que evalúen su actuación sobre el medio ambiente, y podrán ostentar un logotipo que acredite su participación en el sistema EMAS[107].

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM'S FINANCE INITIATIVE, *Show Me The Money: Linking Environmental, Social and Governance Issues to Company Value*, 2006. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) creó en el año 1991 la Iniciativa Financiera del PNUMA, con el fin de crear un marco de actuación común con el sector financiero. En el año 2006, se presentó el informe *Show me the money*, en el que se puso de manifiesto que los inversionistas que no prestan atención a las cuestiones ambientales, sociales y de buen gobierno están asumiendo riesgos innecesarios con sus carteras de inversión.

[107] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo núm. 761/2001, de 19 de marzo de 2001 (DO L de 24 abril de 2001, núm. 114, págs. 1-30).

BREMOND Y TRIANA, L., "El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental, hoy", *Observatorio Medioambiental*, núm. 1, 1998, págs. 233-256.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Barcelona, 2000. De esta misma autora, "Ecoauditorías: nuevo enfoque del derecho comunitario ambiental y corresponsabilización privada (La reforma del Reglamento comunitario de ecogestión y ecoauditorías)", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002, págs. 225-236.

Desde el Quinto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, también nos encontramos con la figura del Acuerdo o Convenio voluntario, que se configura como un instrumento alternativo o complementario, cuya finalidad última es alcanzar los objetivos ambientales comunitarios, a través de la colaboración con el sector industrial. Estos Acuerdos Voluntarios entre la industria y los poderes públicos responden a la nueva concepción sobre el papel de los poderes públicos en la política ambiental y a la tendencia de autorregulación imperante. SERRANO GARCÍA, J., "Los Acuerdos Voluntarios en medio ambiente", *Papeles para la sostenibilidad*, Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental, núm. 10, 2004, págs. 9-34.

El etiquetado ecológico ha sido otro de los ejes en los que se ha centrado la actuación comunitaria sobre medidas alternativas para la protección del medio ambiente, que posibilitaran la inclusión de los principios ambientales en la actuación de las empresas de diversa naturaleza[108]. El régimen comunitario de etiquetado ecológico se inició en 1992, y sus principales objetivos estaban vinculados a las empresas y a los consumidores; la finalidad era involucrar a las empresas en la elaboración de productos y la prestación de servicios con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida, y proporcionar a los consumidores mejor información sobre ese impacto.

Hasta ahora se han adoptado criterios para más de veinte categorías de productos, entre los que no se encuentran referencia alguna a los buques, como producto final, ni a ningún tipo de embarcación de menor envergadura, así como tampoco existen referencia a cualquiera de los productos empleados como básicos en el ámbito marítimo. La tendencia de inactividad en el sector marítimo se mantiene, ya que el listado de categorías de productos prioritarias que establece el plan de trabajo relativo a la etiqueta ecológica comunitaria para el período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2007, tampoco ha incorporado ningún producto de este ámbito[109].

[108] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo núm. 1980/2000, de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica (DO L de 21 de septiembre de 2000, núm. 237, págs. 1-12).

CONDE LONDOÑO, J., PASCUAL AMIGO, S. y SÁNCHEZ RAMOS, I., "La gestión ambiental en la empresa", *Papeles para la sostenibilidad*, Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental, núm. 2. 2003, págs.16-22.

[109] Decisión de la Comisión 2006/402/CE, de 9 de febrero de 2006 , por la que se establece el plan de trabajo relativo a la etiqueta ecológica comunitaria (DO L 162 de 14 de junio de 2006, págs. 78-90).

En el artículo 2, apartado 2, del Reglamento 1980/2000/CE, se establecen algunos requisitos básicos para determinar la conveniencia de que una categoría de productos sea objeto de la etiqueta ecológica, que son cumplidos ampliamente por las industrias de astilleros, así como por otros sectores, como los servicios de cruceros ofrecidos por compañías navieras[110]. Si bien en principio el etiquetado ecológico estaba concebido para productos y no para servicios, la Comisión decidió incluir servicios como los prestados en los alojamientos turísticos y en los de camping, a pesar de que a lo largo de todo el texto del Reglamento se hace exclusivamente referencia a la posibilidad para los productos de disponer del etiquetado ecológico[111].

La necesidad de incorporar categorías de productos y servicios ofertados en el sector marítimo se impone como una exigencia para la Comunidad, que reforzaría la visión global de una política marítima europea. Dos sectores destacan especialmente en el ámbito marítimo, por su potencial económico, y sus graves repercusiones en el medio marino: la construcción naval y los cruceros. Ambas actividades se encuentran conectadas, ya que casi todos los cruceros se construyen en Europa, y este sector ha registrado una fuerte expansión en los últimos años, alcanzando un índice de crecimiento anual superior al 10%[112].

[110] El art. 2.2 del Reglamento 1980/2000/CE dispone: "Para ser incluida en este sistema, una categoría de productos deberá cumplir las siguientes condiciones: a) representar un volumen significativo de ventas y comercio en el mercado interior; b) suponer, en una o más fases de su ciclo, efectos ambientales importantes a escala mundial, regional, o de carácter general; c) presentar un potencial significativo para mejorar el medio ambiente a través de la opción de los consumidores, así como constituir un incentivo para la búsqueda, por parte de los fabricantes o los prestadores de servicios, de ventajas competitivas ofreciendo productos que puedan aspirar a la etiqueta ecológica; y d) destinar una parte significativa de su volumen de ventas al uso o al consumo final".

[111] MORENO MOLINA, A., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 488. Este autor considera que aún cuando es loable el interés de la Comisión por extender la etiqueta ecológica, ello puede crear obstáculos en la coordinación con el sistema EMAS y por la propia inclusión de las actividades hoteleras y de camping en la categoría de los servicios.

[112] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Verde "Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares"*, COM/2006/0275 final, Bruselas, 6 de junio de 2006, pág. 8: "Se calcula que el volumen de negocios directo del turismo marino en Europa se aproximó a 72 000 millones de euros en 2004 (…) El turismo de cruceros contribuye al desarrollo de las zonas costeras y las islas. El sector de la navegación recreativa ha experimentado un crecimiento constante durante los últimos años, y las previsiones señalan un índice de crecimiento anual situado entre el 5% y el 6% en la UE".

Como ha señalado la Asociación Europea de Navegación de Recreo (European Boating Association (European Boating Association), en su Contribución al Libro Verde, y en referencia a la navegación de recreo: "No existe ninguna otra forma de ocio participativo que abarque tal variedad de edades, intereses y lugares".

Entre los requisitos se exige que el producto represente un volumen significativo de ventas y comercio en el mercado interior; los datos ofrecidos por las propias instituciones comunitarias muestran que el sector de los astilleros y el turismo de cruceros, por citar dos claros ejemplos en el ámbito marítimo, son dos ejes centrales en el desarrollo económico de la industria marítima. Como ya ha señalado la Comisión en el Libro Verde sobre la futura política marítima comunitaria "la UE es la primera potencia marítima del mundo, especialmente en los ámbitos de la navegación, la tecnología de construcción naval, el turismo costero, la energía marina -incluida la renovable- y los servicios auxiliares. Según un estudio del Instituto Marino Irlandés, los sectores con mayor potencial de crecimiento son los cruceros, los puertos, la acuicultura, la energía renovable, las telecomunicaciones submarinas y la biotecnología marina"[113].

El sector de la construcción naval y de los cruceros ocasionan importantes efectos sobre el medio ambiente. Los cruceros que surcan las aguas comunitarias son generadores de vertidos contaminantes de diversa naturaleza, lo que genera un impacto ambiental de gran relevancia en el medio marino[114]; por otro lado, y en lo que respecta a los astilleros, de la construcción de calidad de cualquier tipo de embarcación, dependerá en buena medida, el impacto ambiental que la misma genere a lo largo de toda su vida útil, y el propio reciclado de los materiales de construcción empleados.

---

[113] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Libro Verde "Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares", COM/2006/0275 final, Bruselas, 6 de junio de 2006, pág. 8.

La Comisión también recuerda en el Libro Verde, pág. 10 que "Los astilleros europeos y sus proveedores lideran segmentos del mercado como los cruceros y los buques de pasaje, los pequeños buques mercantes, los buques de guerra y los buques especializados. Europa ocupa asimismo una posición fuerte en la construcción de embarcaciones y equipo de recreo, sector altamente competitivo debido a su moderna y avanzada ingeniería de producción. La innovación en esos sectores se halla impulsada tanto por la exigencia social de costas más limpias como por la evolución de las reglamentaciones".

[114] Un buque crucero con capacidad para unos 2.000-3.000 pasajeros puede llegar a generar cada día cerca de 1.000 toneladas de residuos. El consumo de combustible de un crucero es equivalente al de 12.000 vehículos, con el agravante de que el tipo de fuel utilizado en la mayoría de estos buques es 50 veces más tóxico que el habitual. Por otro lado, los cruceros generan el 24% de los residuos sólidos del tráfico marítimo mundial. Por otro lado, el impacto sobre el medio marino por el que transcurren las rutas de los cruceros va más allá de los residuos y combustibles, en el Caribe, la isla de Gran Caimán, ha experimentado la destrucción de 1,2 millones de metros cuadrados de arrecife por las anclas de los cruceros.

Sobre el impacto ambiental de los cruceros, OCEANA, *Informe sobre la contaminación por cruceros*, Oceana, septiembre de 2005 (http://www.oceana.org/);

HERZ, M., y DAVIS, J., *Cruise Control: A Report on How Cruise Ships Affect the Marine Environment*, The Ocean Conservancy, Mayo de 2002.

PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR THE ENVIRONMENT, *Just cruising? Environmental effects of cruise ships*, Office of the Parliamentary Commissioner for the Environment (PCE). Wellington (Nueva Zelanda), Agosto de 2003.

PATTULLO, L. *Last Resorts: The Cost of Tourism in the Caribbean*, Cassell, Londres, 1996.

El alto grado de concienciación de la sociedad actual sobre los problemas ambientales, determina que el consumidor comunitario optará por la adquisición de embarcaciones que ostenten la etiqueta ecológica, así como por aquellos cruceros que respeten el medio ambiente. Ante esta demanda de productos respetuosos con el medio marino, los fabricantes y minoristas se verán atraídos por cualquier tipo de referencia, y más aún con el respaldo de la Unión Europea, que certifique el respeto al medio ambiente de sus productos.

5.2.-PROGRAMAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Las medidas que vinculan buques de calidad y protección del medio ambiente, sin la necesidad de reportar beneficios directos para la industria naviera, tienen dos orígenes: la actuación de la OMI y las propuestas de las ONG.

5.2.1.-EL PASAPORTE VERDE

El Pasaporte Verde es una iniciativa de la OMI que consiste en un documento que recoge todos los materiales empleados en la construcción del buque y que suponen un riesgo potencial para la salud y el medio ambiente. Este documento debe acompañar al buque desde su construcción hasta su desguace, se elabora por el astillero que haya fabricado el buque, que deberá entregarlo al comprador. El Pasaporte Verde debe pasar a manos de cada uno de los propietarios del buque, a lo largo de toda su vida útil. El último propietario del buque deberá entregar el Pasaporte al astillero en el que se vaya a proceder el desguace.

También se han desarrollado la implantación de buenas prácticas en el sector de los cruceros. Uno de los proyectos se encuentra promocionado por la Alianza Conservación del Océano y el Turismo, que pretende utilizar el turismo de cruceros como un medio para la protección del biodiversidad, ya que alrededor del 70% de los destinos de cruceros se encuentran en focos críticos de biodiversidad. Por su parte, el Consejo Internacional de Líneas de Cruceros está trabajando conjuntamente con los proveedores de sistemas de tratamiento de aguas residuales para la aplicación de los adelantos tecnológicos y la implantación de prototipos en las embarcaciones. CARBONE, G., "La trampa turística", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007, pág. 18.

Este Pasaporte facilita el reciclado y la reutilización de buena parte de los componentes del buque, de esta forma no sólo se contribuye a la protección del medio ambiente, si no que también se favorece la creación de una estructura laboral, con numerosos puestos de trabajo, encaminada al aprovechamiento de los materiales del buque. A pesar de los esfuerzos realizados en este sentido, las posibilidades de reciclado de buques no han sido suficientemente desarrolladas, de ahí que el Comité para la Protección del Medio Ambiente Marino de la OMI, en su 53ª sesión, celebrada en julio de 2005, decidió que era necesario elaborar un nuevo instrumento para el reciclaje de los buques; de hecho calificó este tema como una materia prioritaria de estudio y elaboración para la OMI. Se aspira a la elaboración de un instrumento internacional, jurídicamente vinculante y que regule el sistema de reciclaje de los buques y los caracteres del mismo.

Uno de los aspectos que se estiman más relevantes es que la meta final del reciclaje se encuentre presente en el diseño y construcción de los buques, a la vez que se potencien la seguridad marítima y la protección del medio ambiente en las fases previas a la botadura del buque. Asimismo, en el propio proceso del reciclaje se deberá atender a la seguridad marítima y la protección del medio marino. Las propuestas del Comité fueron atendidas en la Asamblea de la OMI celebrada en los meses de noviembre-diciembre de 2005, y fruto de la misma fue la Resolución A.981(24) sobre nuevos instrumentos vinculantes para el reciclaje de buques; la elaboración de este instrumentos se completará en el bienio 2008-2009, que es la fecha límite en la que deberá ser discutido y aprobado. En la 54ª sesión del MEPC, celebrada en marzo de 2006, se comenzaron a desarrollar las nuevas disposiciones sobre reciclaje, el grupo de trabajo encargado de este ámbito presentó un esbozo del articulado y los anexos del futuro instrumento; y se establecieron las bases para una actuación conjunta de este grupo de trabajo con la OIT, al igual que la elaboración de Guías de la OMI sobre los principios del reciclaje de buques, siguiendo la línea establecida desde los orígenes de esta política.

5.2.2.-LA FUNDACIÓN NORTH SEA

La Fundación North Sea (*North Sea Foundation*, NSF) es una organización no gubernamental holandesa, que funciona como grupo de presión ante las administraciones públicas y las industrias vinculadas a las explotaciones pesqueras y al transporte marítimo[115]. La principal singularidad de esta organización es que desarrolla su actividad en el ámbito de la eliminación de los focos que alteran el medio marino o generan una disminución de la seguridad marítima. Sus actuaciones, si bien se centran en el Mar del Norte, han tenido repercusiones internacionales por cuanto su actividad se encuentra vinculada a dos organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional *Seas At Risk* y *Friends of the Earth Internationa*", y también porque realizan labores de presión ante la OMI, donde ocupan un puesto de observador, y ante la UE. Esta organización no es la única que impulsa iniciativas en el ámbito de la navegación marítima, pero sí es un modelo de buen hacer e influencia en la adopción de decisiones de naturaleza política y legislativa.

La labor de las organizaciones no gubernamentales en este ámbito adquiere una relevancia de primer orden, ya que su independencia de los grupos de presión económicos y de los sectores políticos, además de su capacidad para movilizar y aglutinar los intereses sociales, las convierte en "perro guardián" en la protección del medio ambiente. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya ha extendido esta calificación, normalmente empleada para la prensa, a las organizaciones no gubernamentales, que al expresar las preocupaciones ambientales de la sociedad se convierten en vigilantes en el cumplimiento de las disposiciones ambientales, a la vez que en impulsores de nuevas medidas para su perfeccionamiento[116].

---

[115] http://www.noordzee.nl

[116] STEDH de 27 de mayo de 2004 (TEDH 2004\38), caso VAK (Club para la Protección del Medio Ambiente) contra Letonia, apartado 42, el Tribunal se expresa en los siguientes términos: "El Tribunal constata de entrada que la resolución enjuiciada tenía como finalidad principal atraer la atención de las autoridades públicas competentes sobre una cuestión sensible de interés público, a saber la disfunción en un sector importante gestionado por la Administración local. Como organización no gubernamental especializada en la materia, la demandante ha ejercido por tanto el papel de «perro guardián» que le confiere la Ley de protección del medio ambiente. Siendo esencial para una sociedad democrática esta participación de una organización, el Tribunal considera que es similar al papel de la prensa tal y como lo define su jurisprudencia constante. Por consiguiente, para llevar a cabo su tarea, una asociación debe poder divulgar hechos que interesen al público, valorarlos y contribuir así a la transparencia de las actividades de las autoridades públicas".

Sobre el papel esencial que juega la prensa en una sociedad democrática, al desarrollar su papel de perro guardián y su aptitud para suministrar informaciones sobre cuestiones serias de interés general, ver Sentencias Thorgeir Thorgeirson contra Islandia de 25 junio 1992, (TEDH 1992\52) , serie A núm. 239, pág. 27, ap. 63; Goodwin contra Reino Unido de 27 marzo 1996, (TEDH 1996\21) , Repertorio 1996-II, pág. 500, ap. 39 y Bladet Tromso y Stensaas contra Noruega, (TEDH 1999\22), núm. 21980/1993, TEDH 1999-III, ap. 59). En el ámbito de la protección ambiental del medio marino, la labor de la prensa ha sido determinante para concienciar a la sociedad sobre las graves consecuencias de los desastres que han afectado a la seguridad marítima.

Las actuaciones de esta Fundación se centran en un concepto "Buques Limpios" (*Clean Ships*). Este término tiene su origen en una reunión celebrada en la Universidad de Tecnología de Delft (Holanda), el 25 de enero de 2002, donde un grupo de científicos, ingenieros navales, personal de las administraciones públicas y de los puertos, y propietarios de buques, coincidieron en que los principales problemas medioambientales de la navegación marítima podrían ser solventados antes del año 2015. Dos meses más tarde, los países ribereños del Mar del Norte, en la Declaración de la Conferencia de Bergen decidieron incluir el concepto "buques limpios" en su política[117].

El término buques limpios o buques de emisión cero, hace referencia a aquellos buques que no producen emisiones ni vertidos contaminantes ni perjudiciales para la salud y el medio ambiente, como consecuencia de su diseño y fabricación, así como por la naturaleza y caracteres de sus operaciones, y por el buen hacer de su tripulación. Los buques limpios necesitan varios frentes de acción, entre los que se encuentran la necesaria implantación de innovaciones técnicas aplicadas al buque y a la carga, y la formación y concienciación de la tripulación

[117] La Declaración de Bergen (Noruega), que emanó de la Quinta Conferencia Internacional para la Protección del Mar del Norte, celebrada los días 20-21 de marzo de 2002, establece en su punto 48: "The Ministers acknowledge that new approaches and mechanisms are needed to minimize the impact of shipping on the environment, and agree: i) to explore and develop the concept of vessels designed, constructed and operated in an integrated manner to eliminate harmful discharges and emissions throughout their working life (the 'Clean Ship' approach). This approach will address all vessel operations and possible impacts on the environment and consider amongst other strategies the use of recycling, waste prevention and closed-loop process. The first stage of this work, compiling a comprehensive specification of the parameters of the 'Clean Ship' and establishing a system for monitoring progress towards fulfilment of the concept, will be reported on by 2004; ii) to explore introducing economic or other incentives in order to improve the environmental performance of shipping, by rewarding quality ships and as far as possible harmonize such incentive schemes, and to promote this concept internationally, in particular within IMO, and include the establishment of global criteria for incentive schemes and other environmental differentiating schemes; and iii) to initiating programmes to improve the environmental awareness of the maritime community, for example by introducing marine environment awareness courses".

Sobre la regulación ambiental en el Mar Báltico, y las relaciones de cooperación internacionales que se han establecido entre todos los Estados ribereños para su protección, VANDEVEER, S., "Ordering Environments: Regions in European International Environmental Cooperation", en JASANOFF, S., y MARTELLO, M., (eds.), *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2004, págs. 323-329.

Sin embargo, uno de los ámbitos más relevantes sobre los que se asienta es el mejor aprovechamiento de los recursos. Este aspecto es el que presenta una novedad más destacada, y que no suele incorporarse en las reflexiones sobre el transporte marítimo. La mejora de la logística hace referencia a dos aspectos fundamentales: de un lado, se pretende que los buques economicen en las distancias recorridas, las mercancías suelen viajar a puntos dispares de su puerto de destino, recorriendo en ocasiones el doble o el triple de millas necesarias. Asimismo, también se aspira a adaptar la velocidad del buque a las condiciones climatológicas de su recorrido, de forma que se reduzca notablemente el consumo de combustible, y sus emisiones[118].

Para la consecución de estos objetivos, es imprescindible la colaboración de todos los sujetos implicados en la navegación marítima, los propietarios de los buques y de la carga, las compañías aseguradoras y financieras, los organismos públicos, los suministradores y otras industrias indirectas de la navegación marítima, y las organizaciones representativas de los intereses ciudadanos. Como ya han puesto de manifiesto algunos autores, la influencia de esta Fundación se circunscribe a un ámbito regional, el Mar del Norte, y tiene su raíz en la propia naturaleza del sistema de consenso político holandés, por lo que resulta difícilmente aplicable en otras regiones[119].

5.2.3.-BALANCE DE LOS PROGRAMAS AMBIENTALES

Los modelos presentados aluden a dos esquemas de actuación opuestos, de un lado una propuesta de la OMI, con repercusión internacional, y de otro, una ONG cuya actuación se dirige a un ámbito reducido del Mar del Norte. La actuación de la Fundación North Sea responde a un esquema al que sólo responden unos pocos Estados, exige una situación económica y política estable, y un alto grado de concienciación ecológica de la ciudadanía y de los políticos; binomios exclusivos de Estados muy desarrollados. Por tanto, si bien las iniciativas particulares desarrolladas a pequeña escala representan un impulso importante, no lo es menos que la tendencia se debe reconducir hacia actuaciones lideradas por la OMI. De esta forma no sólo se lograría una implantación mayor de los objetivos, si no que se evitaría el desarrollo regional, o prácticamente local, con escasa operatividad ante la escala mundial del transporte marítimo.

---

[118] LEEMANS, E., y LUITEN, E., *The Clean Ship. Towards an integrated approach of sustainable shipping,* North Sea Foundation and the European Federation for Transport & Environment, Stichting De Noordzee, Utrecht, 2005.

[119] JOHNSON, D., PIKE, K., y WALMSLEY, S., (WWF), "Global Green Shipping Initiatives: Audit and Overview", *North Sea Ministerial Meeting on Environmental Impacts of Shipping and Fisheries. Issue Group on Sustainable Shipping,* Hamburgo, 1-2 Marzo, 2005.

Una vez analizadas las medidas de incentivos económicos expuestas, es necesario plantearse la posibilidad de esta vía no económica, en la que directamente no se ofrecen beneficios para la industria. El equilibrio entre los dos frentes de actuación es determinante para el logro efectivo de los objetivos propuestos. No obstante, la realidad presente muestra que estas iniciativas aún representan actuaciones puntuales y frente a problemas concretos del medio marino; no ha existido una apuesta unificadora para el desarrollo de un programa amplio sobre la protección del medio marino que permitan superar las deficiencias de los controles por el Estado rector del puerto.

CAPÍTULO VI

LUGARES DE REFUGIO

1.-CONCEPTO Y CARACTERES

El transporte marítimo se encuentra sometido a dos importantes limitaciones, que determinan en buena medida el riesgo de sus operaciones; de un lado, la presencia de buques que no alcanzan los niveles mínimos de seguridad, una determinación externa al medio marino, y provocada y controlable por la industria. Y, por otra parte, la existencia de riesgos naturales vinculados al medio marino, y que se encuentran en el origen de un número importante de accidentes marítimos. Los lugares de refugio se configuran como una vía de atención a todos aquellos buques necesitados de asistencia, por razones naturales o intrínsecas a la propia naturaleza del buque[1].

[1] SUÁREZ, P., "Sobre puertos y lugares de refugio", *Ingeniería Naval*, núm. 823, 2005, págs. 77-83.

AA. VV., "The Rebecca Case: General Claims Commission United States and Mexico, 2 April 1929, Kate A. Hoff v. The United Mexican States", *American Journal of International Law*, Vol. 23, núm. 4, Octubre, 1929, págs. 860-865.

Las reglas no escritas de la mar han regulado durante siglos el acceso de los buques en peligro a las zonas de refugio más próximas; cualquier Estado aceptaba en sus costas la presencia de buques en situación de necesidad[2]. En el último tercio del siglo pasado la tendencia se invirtió, si con anterioridad la regla general era la admisión de los buques en peligro, en la actualidad existe una importante reticencia por parte de los Estados costeros para conceder la autorización de acceso a zonas de refugio. La principal argumentación en la que se apoyan los Estados es la necesidad de proteger sus intereses, ambientales, sociales y económicos, que se pueden ver comprometidos por los riesgos vinculados a los buques en situación de necesidad[3].

[2] PERY PAREDES, P., "El antepuerto y las aguas abrigadas, pasado, presente y futuro", *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3428, 2002, págs. 13-26. Este autor estima que el concepto de aguas abrigadas ha sido tradicionalmente considerado como elemento de refugio, convirtiéndose en un apoyo esencial para el desarrollo de la navegación, el comercio y la industria marítima. La evolución técnica de los buques situó en una posición secundaria a las aguas abrigadas; sin embargo, en los últimos tiempos, están volviendo a un lugar preferente como consecuencia de las nuevas necesidades de la navegación, lo que obliga a buscar nuevas soluciones compatibles con el medio ambiente y la economía.

Como ha señalado el profesor Ignacio ARROYO, "el puerto nace y se define tradicionalmente como un lugar de refugio. El buque se construye para navegar y necesita lugares de refugio, que le permitan seguir navegando. En torno a esta noción original se construye la idea del espacio portuario, como el lugar seguro por sus instalaciones, donde se ofrece también lo necesario para que el buque cumpla con su finalidad esencial de transporte de viajeros y mercancías. Las obras portuarias de señalización, balizamiento, muelles y elementos de atraque, carga y descarga, avituallamiento y reparación, configuran el espacio, las instalaciones y los servicios que se integran en esa concepción técnica y demanial del puerto y del tráfico portuario", ARROYO MARTÍNEZ, I., *Estudios de Derecho Marítimo*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2001, págs. 437 y 438.

[3] Es importante destacar que los Estados costeros no sólo se niegan a autorizar el acceso a lugares de refugio, o a sus instalaciones portuarias a los buques necesitados de asistencia por razones vinculadas a la protección del medio ambiente (grandes petroleros, buques que transporten mercancías peligrosas), también se niegan a admitir a buques que transportan inmigrantes.

Los Estados costeros habían accedido a cualquier petición de refugio por parte de los buques, ya que su presencia en los puertos no ocasionaba peligro alguno para los intereses del territorio en el que arribaban. Sin embargo, este tradicional altruismo se ha invertido ante la presencia de los buques subestándares, y principalmente como resultado del alto potencial contaminador de sus cargas[4]. La realidad práctica muestra que la regla es la denegación de acceso a puerto de los buques, los Estados no autorizan el acceso a lugares de refugio por principio, ante los perjuicios que puedan ocasionar en su territorio.

En cualquiera de los accidentes más relevantes que ha sufrido el medio marino en los últimos años, uno de los aspectos más cuestionados ha sido la posibilidad del acceso del buque en un puerto de refugio[5]. En el entorno comunitario, son relevantes los ejemplos de los buques *Erika* y *Prestige*, pero también cabe destacar las catástrofes marítimas ocasionadas por los buques *Castor* y *Treasure*, que abrieron el debate sobre el acceso a los puertos de refugio en Estados Unidos y Sudáfrica[6].

[4] BOET SERRA, E., *La libre competencia en el transporte marítimo. El tráfico de mercancías de línea regular*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, págs. 47 y 48, "Atendiendo a la naturaleza del cargamento, el tráfico marítimo se divide en transporte de mercancías diversas o de carga general (*general cargo*), y transporte de graneles (*bulk cargo*) que, a su vez, se clasifica en graneles secos (*dry bulk*) y graneles líquidos (*liquid bulk*). La carga general comprende mercancías de naturaleza heterogénea en cantidades pequeñas o medianas que por sí solas no podrán llenar toda la capacidad de un buque o una parte importante del mismo en condiciones económicamente rentables. Estos productos, manufacturados y semi-manufacturados, se caracterizan, en la mayoría de los casos, por su elevado valor. La carga a granel abarca a las mercancías homogéneas cuyo volumen es suficiente para llenar toda o gran parte de la capacidad disponible de un buque. Los graneles secos (cereales, carbón, minerales de hierro y fosfatos) y los graneles líquidos (petróleo crudo y otros derivados, aceites vegetales y vino) son las dos principales clases en que se divide la *bulk cargo*. La distinta naturaleza de los productos que integran las cargas reclama distintos tipos de transporte que dividen el mercado en transporte de línea regular y transporte irregular (…). El transporte irregular o *tramp* se presta en buques fletados total o parcialmente para el transporte a granel de ciertas mercancías (petróleo, minerales, cereales, etc.), para las que los buques están especialmente equipados. Es frecuente que para denominar a los buques utilizados para el tráfico irregular o *tramp* se utilice el término de cargueros o graneleros (*bulk carriers*) y para los empleados en el tráfico de línea buques de carga general (*general ship*)".

[5] A pesar de la actualidad de este debate, hace más de veinte años que buena parte de la doctrina se pronunció sobre la necesidad de elaborar un convenio internacional sobre esta materia, que pudiera unificar los criterios existentes, o al menos, sobre la oportunidad de que la OMI elaborara una guía de actuación sobre las condiciones y términos en los que debería desarrollarse el acceso a los lugares de refugio. KASOULIDES, G., "Vessel in distress. Safe havens for crippled tankers", *Marine Policy*, Junio, 1987, págs. 194 y ss.

[6] Sobre el accidente del buque *Erika*, HUERTA VIESCA, M., y RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA, D., *Responsabilidad civil por contaminación marina por vertido de hidrocarburos. A propósito del Prestige*, Universidad de Oviedo, 2004, pág. 31; TIMMS, R., "Erika (France). Implications for Asia-Pacific", *National Shipping Industry Conference*, Marzo de 2001.

En lo que respecta al buque *Prestige*, NOGUEIRA, A., "O Salvamento Marítimo: descordenación, privatización e ausencia de adptación à sociedade de risco", *Sobrevivir al Prestige*, Curso de verano de la Universidad de Santiago de Compostela, julio de 2004.

La presencia de intereses opuestos en juego, exige la ponderación de los mismos, y la estricta valoración de los derechos que deben prevalecer. De un lado, la integridad de los recursos naturales y económicos de la zona en la que se prevea el acceso del buque en peligro, y de otro, la integridad del propio buque, y las consecuencias ambientales derivadas de su exposición e inasistencia en la mar[7].

Han sido numerosas y muy graves las catástrofes que han asolado mares y océanos como consecuencia de la ausencia de refugio de buques en peligro. Como es común en el ámbito de la seguridad marítima, la presión de la opinión pública ante cada desastre y sus repercusiones mediáticas reabre un debate entre partidarios y detractores de los lugares de refugio. Los Estados afectados por estas catástrofes suelen adoptar medidas inmediatas, entre las que se prevé la creación de puertos de refugio, pero la realidad muestra la dificultad de su localización, y estas medidas se abandonan a la vista del escaso interés de las autoridades competentes por instaurar en su territorio una estructura de asistencia para los buques en peligro.

Asimismo, si la falta de operatividad es patente a nivel local y estatal, los instrumentos internacionales tampoco han contribuido a dilucidar esta cuestión, ya que las referencias a los lugares de refugio han sido prácticamente inexistentes, y su desarrollo posterior nulo. La ausencia de presión internacional favorece que los Estados adopten las medidas adecuadas para la protección de sus intereses, lo que se traduce en la no creación de lugares de refugio. La inexistente previsión ante situaciones de emergencia, desemboca en la adopción de decisiones precipitadas y carentes del estudio adecuado sobre las características de la zona y las repercusiones reales de la denegación de acceso de un buque en peligro. Esta carencia de planificación ocasiona daños de mayor envergadura que no sólo afectan a los intereses ambientales y económicos del Estado más próximo, sino que provocan la destrucción del medio marino y por ende, afectan a los intereses de toda la comunidad internacional[8].

El buque *Castor*, realizaba una travesía desde Rumania hasta Nigeria, en diciembre de 2000, cuando sufrió importantes problemas estructurales frente a las costas de Almería. La compañía responsable del salvamento del buque, estimó que lo más adecuado era realizar el trasvase de la carga, para lo que resultaba indispensable un lugar donde resguardar al buque en la costa. En primer lugar, el buque solicitó el acceso al puerto de Nador (Marruecos), pero le fue denegado, a continuación realizaron la petición a España, Gibraltar, Argelia y Malta, denegando todos ellos la autorización, alegando un grave riesgo de contaminación, y de seguridad, ante el riesgo de explosiones. Las autoridades españolas rescataron a los 26 tripulantes del barco y prohibieron al *Castor* acercarse a menos de 30 millas de la costa española. Tras 35 días desde que los defectos estructurales fueron detectados, durante los cuales el buque sufrió olas de hasta 8 metros de altura y vientos de fuerza 12, Túnez autorizó la entrada del buque en sus aguas, en una zona de abrigo, en la que se pudo efectuar el trasvase de la carga. MURRAY, C., "Any Port in a Storm? The Right of Entry for Reasons of *Force Majeure* or Distress in the Wake of the *Erika* and the *Castor", Ohio State Law Journal*, vol. 63, 2002.

[7] Sobre el análisis de la efectividad práctica de los puertos en el desarrollo económico de una población, FERNÁNDEZ GUERRERO, J., MARTÍ SELVA, M., y PUERTAS MEDINA, R., "Metodología para la medición de impacto económico de los puertos: El caso del puerto de Castellón", en MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 403 - 419.

[8] POLYCHRONOPOULOU, H., "Ports of refuge from an environmental protection point of view", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubre de 2002.

2.-MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

En la actualidad no existe una convención internacional que haya abordado directamente la problemática vinculada a los lugares de refugio, y la ponderación de los intereses en juego; sin embargo, desde que la preocupación por el medio ambiente se situó entre las prioridades internacionales, se han elaborado algunas referencias indirectas a la actuación de los Estados costeros ante la solicitud de refugio de un buque[9].

La Convención de Bruselas de 29 de noviembre de 1969 (*Intervention*), ha sido considerada por parte de la doctrina como la primera referencia normativa hacia los lugares de refugio. Algunos autores han realizado una interpretación amplia del texto de la Convención, y han considerado que si el Estado costero se encuentra legitimado para realizar en alta mar cualquier tipo de actuación para protegerse de un peligro grave e inminente, esta legitimación debe entenderse implícita para la adopción de medidas en su mar territorial, por lo que se admite la posibilidad de aceptar al buque en un lugar de refugio[10].

La doctrina mayoritaria no admite esta interpretación, al considerar que la finalidad del precepto y del texto completo de la Convención, no es la admisión de los lugares de refugio, ni aún de forma indirecta. Asimismo, también se manifiesta entre los argumentos contrarios a esta interpretación, que este Convenio se encuadra dentro de la primera generación de disposiciones, que aspiraban a la protección de los Estados costeros, y no consideraban el medio ambiente como un bien colectivo a proteger[11].

[9] BRIGNARDELLO, M., "I luoghi di rifugio per le navi in pericolo: un difficile compromesso tra sicurezza della navigazione, tutela ambientale ed interessi degli Stati costieri", *Il Diritto Marittimo,* vol. 107, 2005, págs. 404 y ss.

[10] El texto original del art. I.1 de la Convención Intervention (International Convention relating to Intervention on the High Seas in cases of oil pollution casualties) establece: "Parties to the presente Convention may take such measures on the high seas as may be necessary to prevent, mitigate or eliminate grave and inminent danger to their coastline or related interests from pollution or threat of pollution of the sea by oil, follwing upon a maritime casualty or acts releated to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences". El art. V.1 añade: "Measures taken by the coastal State in accordance with Article I shall be proportionate to the damage actual or threatened to it."

[11] Sobre las distintas interpretaciones de la Convención Intervention, SHAW, R., "Places of Refuge. International Law", *C.M.I. Yearbook*, 2003, pág. 332; VAN HOOYDONK, E., "The Obligation to offer a Place of Refuge to a Ship in Distress", *C.M.I. Yearbook*, 2003, pag. 424 y ss.

En el mismo sentido debe ser interpretada la Convención de Montego Bay de 1982. A pesar de que se encuadra en una nueva etapa de las disposiciones internacionales, en las que se vislumbra una mayor preocupación por el medio ambiente, tampoco podemos considerar el texto de esta disposición, como base jurídica suficiente para el reconocimiento o la denegación del acceso a un lugar de refugio; ya que, si bien existen numerosos preceptos que aluden a cuestiones vinculadas, no existe ninguna referencia expresa a los lugares de refugio[12].

El primer texto internacional en el que se prevé una regulación de los puertos de refugio es la Convención de Londres de 28 de abril de 1989 (*Salvage*). El artículo 11 de esta disposición establece que "un Estado parte deberá, siempre que regule o decida sobre asuntos relativos a operaciones de salvamento tales como la admisión en puerto de buques en peligro proporcionar medios a los salvadores, tener en cuenta la necesidad de cooperación entre salvadores, otras partes interesadas y autoridades públicas para asegurar la eficacia y el éxito de las operaciones de salvamento para el propósito de salvar vidas o propiedades en peligro, así como para prevenir daños al medio ambiente en general".

Coincidimos con la interpretación de este precepto que realiza la doctrina mayoritaria, en relación a la inexistencia de un mandato de carácter imperativo a los Estados costeros para que establezcan puertos de refugio en sus respectivos territorios. El artículo 11 se limita a establecer el acceso a puertos de refugio, como una de las medidas posibles ante un supuesto de salvamento, sin que pueda considerarse como una opción impuesta a los Estados la creación y adecuación de lugares de refugio a tal efecto.

[12] Los artículos 192 y 194 hacen referencia a la obligación de los Estados para la protección y conservación del medio marino, a través de la adopción de las medidas necesarias para evitar y, en su caso, controlar la contaminación marítima. Se incorpora una referencia expresa a las medidas que deben ser adoptadas para reducir la contaminación con origen en los buques, prevenir accidentes, garantizar la seguridad de la navegación y evitar los vertidos intencionales y accidentales. Sobre la interpretación de estos preceptos y su incidencia en las obligaciones de los Estados sobre los lugares de refugio, BRIGNARDELLO, M., *op. cit.*, "I luoghi di rifugio…", págs. 401 - 433.

Esta interpretación también se apoya en los propios antecedentes del texto, ya que a finales de del siglo pasado, cuando se iniciaron los trabajos de revisión de la Convención *Salvage*, en el seno del Comité Legal de la OMI se discutió la posibilidad de introducir una referencia a la obligación de los Estados costeros a aceptar en sus puertos a los buques necesitados de asistencia. Finalmente esta propuesta no fue incorporada al texto definitivo, ya que existían delegaciones que se mostraban disconformes. Los detractores de esta propuesta consideraban inadecuado incluir una disposición de derecho público en un texto de naturaleza privada; asimismo, también argumentaron sobre la necesidad de establecer una referencia a la efectiva protección de los intereses de los Estados costeros, que podían verse comprometidos. Por tanto, y ante las diversas propuestas presentadas, y la ausencia de acuerdo sobre las mismas, el Comité decidió no incorporar ninguna referencia a este respecto, ya que estimó que una propuesta en tal sentido podría retrasar la vigencia de la convención[13].

Cabe señalar que el artículo 9 hace prevalecer el derecho de los Estados costeros en la protección de sus costas e intereses frente a la contaminación marina, con origen en un accidente acaecido durante la navegación. A pesar de lo expuesto, la mayoría de los Estados costeros no ha ratificado la Convención *Salvage*, y entre los que la han ratificado ninguno ha elaborado una disposición que desarrolle los efectos del artículo 11, y sólo Alemania, Noruega y Reino Unido han designado expresamente lugares de refugio[14].

En la misma etapa en la que se adoptó la Convención *Salvage*, se elaboró la Convención de Londres de 30 de noviembre de 1990 sobre Preparación, Respuesta y Cooperación respecto de la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC). Siguiendo los mismos principios que sus antecedentes más inmediatos, la Convención incorpora una serie de reglas dirigidas a prevenir y hacer frente a los daños ocasionados por los vertidos de hidrocarburos. Entre las medidas se encuentra la elaboración de un plan de emergencia del buque, así como de planes de emergencia nacionales previstos por parte de los Estados costeros, y de sistemas nacionales y regionales que puedan actuar ante situaciones de riesgo provocadas por los vertidos.

---

[13] DUCA, G., "Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente", *Il Diritto Marittimo,* núm. 2, 2004, págs. 414 - 422.

YOUNG, C., "The International Maritime Organization and the development of an international legal framework for places of refuge", *International Workshop: Places of Refuge. Responsabilities and rights of port autorities*, Universidad de Antwerp, 11 de diciembre de 2003, pág. 6.

[14] La designación de lugares de refugio en los tres países es de distinta naturaleza. En el caso de Alemania, la designación de los lugares de refugio se ha llevado a cabo mediante normas que legitiman a las Autoridades competentes para decidir sobre la autorización de acceso. Mientras que en el caso de Noruega, ninguno de los lugares de refugio preestablecidos, ha sido designado para la prevención de riesgos ambientales. Finalmente, en el Reino Unido se han establecido lugares de refugio, pero no son de conocimiento público. Un caso particular es el de Hong Kong, donde a pesar de que no han sido designados expresamente los lugares de refugio, el uso repetido de los mismos hace que sean conocidos por la comunidad marítima, y los equipos de salvamento locales. Estos datos han sido extraídos de un Informe realizado por el CMI sobre los lugares de refugio, CMI, *Yearbook 2002*, pág. 117.

De nuevo nos encontramos con una referencia indirecta a la previsión de lugares de refugio, y el acceso a los mismos de los buques, ya que sería una de las medidas a incluir en los planes nacionales de emergencia. Si bien buena parte de los Estados que han ratificado esta convención han elaborado planes de contingencia para la contaminación de hidrocarburos, Australia, Alemania y Nueva Zelanda son los únicos Estados que han incluido previsiones para la admisión de buques necesitados de asistencia[15].

En el entorno mediterráneo también se han elaborado disposiciones que aspiran a instaurar un marco común de actuación en el ámbito de los lugares de refugio. La especial debilidad del Mediterráneo ante posibles catástrofes en sus aguas, a consecuencia de su configuración como un mar prácticamente cerrado, ha animado a los Estados ribereños a adoptar disposiciones para la protección de su entorno; muestra de ello es el Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del mar Mediterráneo, del Convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (Protocolo de La Valeta, de 25 de mayo de 2002)[16].

Mediante este instrumento se pretende llevar a cabo una actualización de los instrumentos jurídicos del Convenio de Barcelona, a través del fomento de la cooperación entre todos los Estados ribereños ante la grave contaminación, o amenaza de contaminación de las aguas por hidrocarburos y sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. En el artículo 16 de este texto, se conmina a las Partes a elaborar estrategias de ámbito regional, subregional o nacional, para la recepción en lugares de refugio, entre los que se mencionan los puertos de refugio "de buques en peligro que representen una amenaza para el medio marino".

Las reticencias de los Estados mediterráneos a adoptar un texto en el que se impongan la obligación de determinar los lugares de refugio, y facilitar el acceso a los mismos, es el principal motivo de las limitaciones del precepto. A pesar de ello, es significativa la presencia de estas referencias, si bien genéricas, a los lugares de refugio, y a la necesidad de cooperación entre los Estados, para su establecimiento y desarrollo. Asimismo, debe destacarse la vinculación entre lugares de refugio y protección del medio marino, como un vínculo que es progresivamente aceptado por la comunidad internacional, y que representa un importante impulso en la protección del medio ambiente por parte de los Estados firmantes.

[15] CMI, *Yearbook 2002*, pág. 121.

[16] La Comunidad Europea, a través de la Comisión, participó en las negociaciones del Protocolo, y aprobó su texto mediante la Decisión del Consejo 2004/575/CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del mar Mediterráneo, del Convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (DO L 261 de 6 de agosto de 2004, págs. 40 - 46).

Los instrumentos internacionales analizados tienen todos en común un rasgo significativo en la regulación que realizan sobre los lugares de refugio, su reticencia a reconocer el derecho de acceso a puerto de un buque necesitado de asistencia. En las disposiciones analizadas siempre ha prevalecido el derecho de los Estados a denegar la entrada a un lugar de refugio. El tímido intento de los textos analizados se ha centrado en reconocer la creación de lugares de refugio como una de las medidas que, voluntariamente, los Estados pueden planificar y estudiar ante situaciones de emergencia y supuestos de grave contaminación. El escaso desarrollo estatal de las medidas internacionales pone de manifiesto la ausencia de interés de buena parte de los Estados costeros en la creación de lugares de refugio que puedan asistir a los buques en peligro. Esta realidad es una muestra de la aún reducida asunción por los Estados de sus obligaciones sobre el entorno marítimo, y específicamente en el medio marino que se encuentra más allá de sus fronteras territoriales.

3.-LAS DIRECTRICES DE LA OMI. UNA PROPUESTA PARA LA ATENCIÓN A LOS BUQUES NECESITADOS DE ASISTENCIA

3.1.-ANTECEDENTES Y PROCESO DE ELABORACIÓN

En aquellos supuestos en que se encuentra en peligro la seguridad de la vida humana en el mar, se imponen al Estado ribereño una serie de obligaciones encaminadas al rescate de las personas a bordo del buque. Sin embargo, ante la ausencia de claros pronunciamientos en la normativa existente, los Estados no se encuentran obligados a adoptar medidas para la protección del medio marino y del propio buque.

El rechazo de los Estados ribereños a facilitar el acceso a sus costas para los buques en peligro, y su negativa a establecer lugares de refugio, ha ocasionado catástrofes ambientales cuya magnitud podrían haberse reducido con la colaboración de los Estados vecinos. La OMI, a la vista de la inexistente voluntad de los Estados para contribuir en la disminución de los potenciales riesgos para el medio ambiente y la navegación, situó entre sus temas prioritarios de estudio el acceso a los lugares de refugio[17].

El Subcomité de Seguridad de la Navegación fue el encargado de coordinar las labores de estudio sobre los lugares de refugio, que implicaban a diferentes organismos de la OMI. En agosto de 2002, se presentaron ante el Comité de Seguridad Marítima las propuestas de directrices sobre los lugares de refugio, en las que ya se ponía de relieve la necesidad de acudir a un estudio individualizado de cada caso en concreto, con la finalidad de equilibrar los intereses en juego, las dificultades del buque y las consecuencias sociales, económicas y medioambientales de su acceso a un lugar de refugio[18].

---

[17] Tras el incidente del buque *Castor*, el Secretario General de la OMI, William A. O'Neil, se pronunció sobre la necesidad inmediata de analizar la problemática vinculada a los buques "necesitados de asistencia", y su acceso a los lugares de refugio. Con anterioridad, y tras la catástrofe del buque *Erika*, el Comité de Seguridad Marítima había designado un grupo especial que, ya en diciembre de 1999, había puesto de manifiesto la necesidad de elaborar un estudio sobre los lugares de refugio. SÁNCHEZ RAMOS, B., "Nuevos avances en el acceso a lugares de refugio: Las Directrices sobre lugares de refugio para buques en peligro adoptadas por la Organización Marítima Internacional", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004.

El Secretario General de la Asociación de Armadores, Alfonse GUINIER, también ha abogado por el establecimiento de lugares de refugio, que permitan dar acogida a los buques necesitados de asistencia, GUINIER, A., "Shipowners' perspective", presentada en el *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

La Asociación Internacional de Armadores Independientes de Petroleros (INTERTANKO), también manifestó en Noviembre de 2002, en un comunicado titulado *Ha llegado el momento del reconocimiento internacional de lugares de refugio*, la importancia de que todas las regiones y estados costeros desarrollen planes para la designación de lugares de refugio y la creación de Servicios de Asistencia Marítima para que se movilicen en caso de necesidad; además, desde la Asociación se expresó su apoyo a la labor que en este sentido estaban desarrollando la Unión Europea y la OMI. (http://www.intertanko.com/)

[18] Sobre la labor de la OMI en este ámbito, DE KEIJZER, C., "To be refuged or not to be refuged", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubre de 2002.

JULIAN, M., **"**Current IMO Position on Places of Refuge, Salvage and Wreck removal", *Safe Havens and Salvage Conference*, 19-20 febrero, Sydney, 2002.

MANDARAKA SHEPPARD, A., "Maritime safety (EU – IMO legislation): recent developments"**,** *Journal of International Maritime Law*, núm. 4, vol. 12, 2006, pág. 262 y ss.

SHAW, R., "Places of Refuge. International Law in the Making?", *C.M.I. Yearbook*, 2003, págs. 335 y ss.

VORMAWAH, B., "Safe haven. Developments in IMO", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubre de 2002.

Esta primera propuesta fue completada por las recomendaciones de otros órganos de la OMI, y por las conclusiones alcanzadas en el cuestionario que el Comité Legal facilitó a las distintas Autoridades nacionales, con el fin de conocer las medidas adoptadas por los Estados, en el ámbito de los lugares de refugio. En la reunión del Comité Legal de la OMI, celebrada en abril de 2003, se presentó el borrador de las directrices; en esta reunión, la delegación española presentó algunas propuestas de reforma al texto presentado. La postura española se centraba en la necesidad de determinar técnicamente los lugares de refugio para cada tipo de suceso, y establecer un régimen adecuado de responsabilidad jurídica de la industria por los daños que pudieran ser ocasionados. Las propuestas españolas tuvieron una escasa acogida y, finalmente, no fueron adoptadas en la posterior reunión del Subcomité de Seguridad de la Navegación, celebrado en junio de 2003[19].

YOUNG, C., "International Maritime Organisation", presentada en el *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

[19] CMI, *Informe del Comité de Seguridad Marítima correspondiente a su 74º período de sesiones*, 12 de junio de 2001. En los documentos presentados por España se propone "que a diferentes distancias de la costa, podrían designarse lugares de refugio para la provisión de asistencia a los buques en peligro, en función de la capacidad de los servicios de salvamento y de lucha contra la contaminación del país ribereño, partiendo de la premisa de que la prioridad es salvar la vida de las personas a bordo y que esos lugares no plantean un riesgo importante para los intereses en tierra. También brindó información sobre la asistencia prestada por España, en tanto que Estado ribereño, a los buques en peligro durante 2000".

Sobre la propuesta española, CHIRCOP, A., "Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancient Regime?", *Ocean Development & International Law,* vol. 33, 2002, págs. 218 y ss.

3.2.-EL CONTENIDO DE LAS DIRECTRICES

En diciembre de 2003 la OMI adoptó un conjunto de Directrices que establecían un marco común de actuación para los Estados, capitanes, compañías y salvadores, con el fin de reducir los riesgos para el medio ambiente, y los intereses económicos de las compañías y de los Estados, además de las repercusiones sociales, de la creación de un lugar de refugio[20].

Entre los aspectos más destacados de las Directrices se enumeran los caracteres de los buques que se consideran "necesitados de asistencia", y que deben dirigirse hacia los lugares de refugio. Se enumeran tres supuestos en los que se considerará que un buque se encuentra necesitado de asistencia: cuando su situación sea tal que pudiera provocar la pérdida del propio buque, o bien cuando se estima que puede ocasionar un riesgo para el medio ambiente o para la navegación[21].

Desde la OMI se ha optado por una definición amplia del término lugar de refugio, en la que sólo se especifican los fines perseguidos: estabilizar la situación del buque, reducir los riesgos para la navegación y proteger la vida humana y el medio ambiente. No se incorporan referencias sobre los caracteres del lugar, ni se especifica si debemos encontrarnos ante una instalación portuaria, o las zonas del litoral más apropiadas a tal efecto, como por ejemplo las bahías[22].

Las Directrices se estructuran en dos bloques diferenciados, de un lado las medidas que deben adoptar el capitán y/o los salvadores de buques que necesiten un lugar de refugio, y de otro, las medidas que se espera adopten los Estados ribereños[23].

---

[20] Resolución de la OMI A.949 (23), adoptada el 5 de diciembre de 2003. Estas Directrices se complementa con la Resolución de la OMI A.949 (23), también adoptada el 5 de diciembre de 2003, mediante la que se recomienda a los Estados ribereños el establecimiento de un servicio de asistencia marítima (MAS), cuya principal finalidad es actuar de apoyo en los supuestos en que el buque ha sufrido un accidente, necesita asistencia, o está en peligro, pero no hay personas a bordo, o no se encuentran en peligro. La actuación del MAS se centra en la recepción de los informes del buque, en el seguimiento de su situación, y en su servicio como punto de contacto entre el capitán, el Estado ribereño, y todos los participantes en una operación de salvamento.

[21] Resolución de la OMI A.949 (23), punto 1.18.

[22] Resolución de la OMI A.949 (23), punto 1.19.

CHIRCOP, A., "The IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, pág. 38.

MEILÁN GIL, J., (dir), *op. cit.*, "Problemas Jurídico-Administrativos…", págs. 138 y ss.

[23] BALKIN, R., "The IMO Position with Respect to Places of Refuge. Speaking Notes", *C.M.I. Yearbook*, 2005-2006, págs. 154 y ss.

El capitán del buque es el encargado de comunicar al Estado ribereño la solicitud de acceso a un lugar de refugio, y las circunstancias que la determinan; y es el responsable de evaluar las consecuencias de continuar el viaje, dirigirse a un puerto de refugio, mantener la posición del buque, o bien alejarse mar adentro. La compañía naviera y el capitán, como responsables del destino del buque, deben adoptar las medidas necesarias para poner remedio a la situación del buque; las Directrices de la OMI hacen referencia a la firma de un contrato de salvamento o de remolque o cualquier otra prestación de servicio que permita poner fin a las circunstancias de riesgo en que se encuentre el buque[24].

El texto de la OMI instaura un procedimiento para el acceso de un buque a un lugar de refugio basado en la colaboración entre el capitán y la compañía de un lado, y el Estado ribereño, de otro. Como consecuencia de este principio, una de las principales obligaciones del capitán es el intercambio de información con la autoridad del Estado ribereño, a través de su servicio de asistencia marítima. Sólo a partir de un intercambio de datos reales, el capitán y la autoridad nacional competente, podrán decidir sobre la futura trayectoria del buque. En este mismo sentido, se impone al capitán, la compañía y, en su caso, al salvador, la necesidad de ajustarse a los requisitos prácticos que imponga el Estado ribereño, cuando se autorice el acceso a un lugar de refugio.

En lo que respecta a las autoridades competentes del Estado ribereño, la regla principal a la que deben atender es al estudio del caso concreto, por tanto no existe una obligación general de conceder la autorización para acceder a un lugar de refugio. Desde el texto de la OMI se recomienda a los Estados miembros la adopción de procedimientos que permitan dar una respuesta rápida y adecuada a las solicitudes de refugio de los buques necesitados de asistencia.

El examen de cada caso concreto, será determinante en la decisión del Estado ribereño de admitir o denegar el acceso a un lugar de refugio; con el fin de establecer las notas principales de dicho examen, se enumeran un conjunto de puntos que serán objeto de análisis por parte de la autoridad competente de cada Estado. Asimismo, se prevé la posibilidad de realizar un peritaje de la situación del buque, a bordo del mismo, por parte de un equipo designado al efecto por el Estado ribereño[25]. Una vez que el Estado ribereño ha evaluado las condiciones del buque, y todos sus factores y riesgos, estará capacitado para decidir sobre la concesión, que sólo se producirá en aquellos supuestos en que se estime "razonablemente posible"[26].

[24] El apartado segundo del texto de la OMI enumera las Directrices sobre las medidas que deben adoptar el capitán y/o los salvadores de buques que necesiten un lugar de refugio.

[25] Resolución de la OMI A.949(23), puntos 3.9 y 3.10.

[26] Resolución de la OMI A.949(23), punto 3.12.

JACOBSSON, M., "Régimen internacional de responsabilidad e indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos: Consecuencias para los lugares de refugio", *Taller Regional sobre Lugares de Refugio*, Centro Regional del Mar Mediterráneo de intervención en casos de emergencia de contaminación marina (REMPEC), Barcelona, 28-30 de noviembre de 2006.

Desde la OMI se presta especial atención a las posibles consecuencias económico-sociales y ambientales de la concesión de refugio a un buque. El principal efecto de esta honda preocupación es la consideración, que se desprende de todo el texto, de la admisión del buque en un lugar de refugio como una medida excepcional, que requiere de un control exhaustivo por parte de las autoridades competentes del Estado miembro. La alarma social que se encuentra vinculada al establecimiento en cualquier localidad de un lugar de refugio, obliga a extremar las precauciones de admisión de cualquier buque que solicite el acceso al mismo[27].

La planificación es uno de los pilares sobre los que se asienta el texto de la OMI; los Estados deben elaborar una política global sobre lugares de refugio, que permita el desarrollo de todas las fases necesarias para la adopción de las medidas adecuadas ante un supuesto de emergencia[28]. El compromiso estatal para el desarrollo de la seguridad marítima exige una doble planificación, un plan preventivo y previo a la situación de emergencia, y un plan de acción, y contemporáneo a la demanda de un buque necesitado de asistencia.

El estudio previo que permita identificar las necesidades estructurales y materiales para el establecimiento de zonas de refugio, es requisito indispensable para que las autoridades competentes puedan decidir sobre el acceso a puerto de un buque en peligro. Sin duda, los Estados que elaboren esta planificación preventiva adoptan una actitud positiva para el acceso a puerto de los buques necesitados de asistencia, por lo que la autorización para aceptar al buque sería previsible, siempre que cumpliera con las condiciones de seguridad mínima previstas en la normativa estatal.

---

[27] El Apéndice 2º de la Resolución de la OMI A.949 (23), incorpora una serie de elementos que deberán tenerse en cuenta para la evaluación de los riesgos relacionados con la provisión de lugares de refugio. Entre ellos destacan la evaluación de los factores ambientales y sociales, tales como la seguridad de las personas a bordo, la amenaza para la seguridad pública (con especial atención a la distancia a que se encuentran las zonas pobladas más cercanas), la contaminación ocasionada por el buque, las zonas declaradas de protección ambiental, los hábitats y especies sensibles, las pesquerías y el turismo, entre otros. También adquieren especial relevancia las condiciones naturales presentes en la zona, tales como los vientos dominantes y las mareas y corrientes de marca; así como la planificación para contingencias existentes.

[28] CHIRCOP, A., "Living with Ships in Distress: A New IMO Decision-Making Framework for the Requesting and Granting of Refuge", *WMU Journal of Maritime Affairs,* vol. 3, núm. 1, 2004, págs. 31-49.

Sobre un modelo de análisis que identifica las áreas de refugio más adecuadas para los buques en el litoral italiano, FUOCHI, E., CAPPIETTI, L., TECCHI, M. y AMINTI, P., *Individuazione delle zone di refugio per le navi e criteri per la previsione del rischio di inquinamento dell'ambiente costiero*, STIMA, Livorno, 2004.

SHAW, R., "Ports of refuge - the debate moves on", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2, vol. 10, 2004, págs. 174 y ss.

3.3.-LA IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO DE LAS DIRECTRICES

La OMI ha dado el primer paso para la implantación de un marco adecuado que permita dar respuesta a los interrogantes que se derivan para los Estados, capitanes y compañías navieras, ante la solicitud de refugio por parte de un buque necesitado de asistencia. Tras la adopción de las Directrices, son los Estados y la industria marítima los encargados de incorporar las recomendaciones de la OMI en el desempeño de sus competencias; sin duda, la voluntad de los sujetos es la clave para dotar de eficacia real al texto de la OMI.

El siguiente paso tras la adopción de las Directrices, será entrar a conocer la oportunidad de elaborar una Convención internacional sobre lugares de refugio. Es evidente que el marco regulador que existe a nivel internacional es insuficiente; esta situación determina la necesidad de elaborar una Convención que incorpore las referencias recomendadas por la OMI. La presión para elaborar una disposición internacional, sólo surge en el ámbito de los lugares de refugio cuando se produce un accidente de gran magnitud. Sin embargo, la comunidad internacional tiene la obligación de elaborar un texto vinculante para Estados, capitanes y actores económicos, que permita dar fin con la situación de inseguridad que aún existe en este sector.

3.4.-LA ELABORACIÓN DE UNA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LUGARES DE REFUGIO. UN PASO MÁS ALLÁ DE LAS DIRECTRICES

El CMI considera que la situación actual de la regulación internacional sobre lugares de refugio es insuficiente, por lo que se ha manifestado partidario de la elaboración de una Convención Internacional sobre este ámbito[29]. Sin embargo, la OMI considera que, a pesar de las deficiencias detectadas en la actual regulación internacional, no es acertada la elaboración de una nueva Convención, sino que en el ámbito internacional, la mejora del marco normativo vigente debe centrarse en la ratificación de las disposiciones que ya han sido adoptadas, y de las que no forman parte un buen número de Estados, así como en la implantación progresiva por parte de los Estados de las Directrices de la OMI; asimismo, los partidarios de la no elaboración de una nueva Convención consideran que no existe una voluntad por parte de los Estados para ratificar y aplicar un instrumento de estas características, como ya ha puesto de manifiesto la ausencia de implicación estatal en las iniciativas que ya se han efectuado[30].

Después de la adopción de las Directrices, los distintos Comités de la OMI que están implicados en su desarrollo, no han emprendido nuevas acciones específicas, sino que están atendiendo a la evolución de las Directrices desde un punto de vista general. Esta posición, es una muestra más de la voluntad de la OMI de considerar prácticamente finalizado su trabajo en este ámbito, y situar la obligación de actuación en los propios Estados, que son los únicos que pueden asegurar que las pautas de actuación desarrolladas por la OMI son ejecutadas[31]. A la vista de la disparidad de opiniones el CMI decidió, en su Asamblea celebrada en París en abril de 2005, continuar con su trabajo en este asunto y elaborar un borrador para que fuera tomado en consideración por los participantes en su próxima Conferencia, donde también podrían tomarse en consideración la opinión de las asociaciones de derecho marítimo.

---

[29] En este mismo sentido se ha pronunciado la Asociación Internacional de Puertos (IAPH), en su Declaración sobre Lugares de Refugio, presentada ante la Organización Marítima Internacional y la Comisión Europea, a principios de 2005.

VAN HOOYDONK, E., "Accommodating a ship in distress: rights and responsibilities of port authorities", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

[30] El Comité Legal de la OMI expuso su postura contraria a la elaboración de una Convención Internacional sobre Lugares de Refugio en su 90º sesión, celebrada en abril de 2005.

GRIGGS, P., "Comité Maritime International", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

[31] BALKIN, R., *op. cit.*, "The IMO position…", pág. 158.

En el texto presentado por el CMI destaca el reconocimiento de una presunción de derecho de acceso a un lugar de refugio por un buque necesitado de asistencia, que podrá ser refutada por el Estado costero cuando existan argumentos razonables para la denegación; las Directrices de la OMI sobre lugares del refugio son el criterio por el cual los argumentos razonables que pudiera esgrimir un Estado para denegar el acceso a un lugar de refugio, deben ser juzgados. Sin embargo, tras la celebración del encuentro en Ciudad del Cabo, no se acercaron las posturas, y hubo manifestaciones a favor y en contra de la elaboración de una nueva Convención internacional. Finalmente, se decidió que el CMI debía continuar con su trabajo sobre lugares de refugio[32]

4.-MARCO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea, al igual que sucedió con la OMI, inició la elaboración de un marco regulador en el que se preveía la regulación de los lugares de refugio, tras el impacto ambiental y socioeconómico de un accidente; en el caso comunitario, el accidente del buque *Erika* en las costas francesas. La Comunicación de la Comisión de 6 de diciembre de 2000, sentó las bases para la elaboración de la Directiva 2002/59/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, la única disposición comunitaria que hace referencia a los puertos de refugio[33]. Los Estados miembros también han manifestado de nuevo su desinterés en la transposición de esta Directiva, han sido condenados por incumplimiento al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 2002/59/CE[34].

Esta actitud pasiva de la OMI ha sido calificada por Stuart HETHERINGTON, Presidente del Grupo de Trabajo Internacional en los siguientes términos: "wait and see attitude", con la esperanza de que las Directrices y la entrada en vigor de las Convenciones internacionales ya adoptadas y que hacen referencia a esta materia, se convirtieran en los pilares de la regulación sobre lugares de refugio.

[32] SHAW, R., "Report on Session on Place of Refuge", *CMI Yearbook*, 2005-2006, págs. 159 y ss, disponible en http://www.comitemaritime.org/

[33] Directiva 2002/59/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo (DO L 208, de 5 de agosto de 2002). Esta disposición derogó la Directiva 93/75/CE, que establecía un sistema mediante el cual las autoridades competentes recibían información sobre los buques cuyo destino u origen fuera un puerto comunitario, y que transportaran mercancías peligrosas o contaminantes, y sobre los incidentes que se produjeran en el mar.

Las referencias que incorpora la Directiva 2002/59/CE sobre lugares de refugio, se encuentran en el punto 16 de los Considerandos y en el art. 20.

En primer lugar, es evidente que la regulación comunitaria es parcial y las referencias son escasas, ya que ni siquiera existe una disposición específica sobre lugares de refugio, a pesar de que la entidad y complejidad de la materia hubiera aconsejado un texto propio de desarrollo. La Directiva 2002/59/CE integra un único precepto dedicado a los lugares de refugio en el marco más amplio de una regulación sobre tráfico marítimo, uno de los aspectos que se ven afectados ante un buque en situación de emergencia, pero de escasa relevancia si analizamos las consecuencias ambientales de la ausencia de asistencia al buque en peligro.

El artículo 20 del texto comunitario reconoce que los buques en peligro estarán sujetos a la autorización del Estado ribereño para poder acceder a un lugar de refugio que se encuentre bajo su jurisdicción. Con esta mención, las instituciones comunitarias han optado por el control estatal para el acceso a sus costas de los buques necesitados de asistencia, continuando la estela trazada por las Directrices de la OMI. De esta forma, se bloquea el libre acceso de los buques en peligro, y se legitima a las autoridades competentes para realizar un estudio previo de los condicionantes del caso concreto, para autorizar su acceso.

Sobre la respuesta de la Unión Europea y de los Estados miembros ante la demanda de una regulación sobre lugares de refugio, STERCKX, D., ponente en el Informe del Parlamento Europeo sobre la mejora de la seguridad marítima como respuesta al accidente del buque *Prestige*, en su ponencia "The need for a legal framework on places of refuge", presentada en el *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

FERNÁNDEZ BEISTEGUI, C., "Aspectos parciales del régimen jurídico de la navegación: los servicios de tráfico marítimo y los sistemas automáticos de identificación de buques", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XIX, 2002, págs. 45 y ss.

[34] El TJCE se ha pronunciado sobre los incumplimientos de las obligaciones estatales en relación al contenido de la Directiva 2002/59/CE, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la norma comunitaria. En este sentido: STJCE (Sala Quinta), de 15 de diciembre de 2005, asunto C-88/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Finlandia (DO C 36 de 11 de febrero de 2006, pág. 17); STJCE (Sala Quinta), de 15 de diciembre de 2005, asunto C-96/05, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Helénica (DO C 48 de 25 de febrero de 2006, pág. 10).

La Directiva comunitaria impone la obligación a los Estados miembros de elaborar los instrumentos de planificación adecuados para albergar buques en peligro; a la vez que establece un plazo de control, por parte de la Comisión, para las medidas elaboradas por los Estados miembros[35]. El marco de referencia que prevén las instituciones comunitarias para la elaboración de los planes propios estatales, se configura por la referencia a las Directrices de la OMI. La norma comunitaria también prevé que los Estados, cuando lo consideren necesario y factible, incluirán en la planificación elaborada, las referencias apropiadas para el suministro de los recursos y equipos adecuados para la asistencia, el salvamento y las operaciones de intervención en caso de contaminación[36].

El único mandato imperativo que establece la Directiva comunitaria, es la elaboración de la citada planificación[37]. A pesar de ello, y si ponemos en relación al precepto que hace referencia a los puertos de refugio, artículo 20, con el resto del articulado, debemos tener presente que los Estados miembros están obligados a ofrecer medios de apoyo a las embarcaciones en peligro, y los puertos de refugio constituyen uno de los instrumentos más adecuados para impedir catástrofes ecológicas originadas por los buques.

---

[35] LE GARREC, M.," L'intervention de l'autorité portuaire dans le contröle des navires", *Droit maritime français*, 2003, pág. 483, el art. 20 de la Directiva 2002/59/CE "prévoit l'obligation pour les Etats d'établir des plans pour l'accueil des navires an déstresse". En este mismo sentido se ha pronunciado JANNON, L., "Les lieux de refuge", *Droit maritime français*, 2003, pág. 163.

[36] VERHOEVEN, P., "Port authorities' perspective"**,** *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

[37] Como ha señalado el Comisario Sr. Barrot en respuesta a la pregunta escrita E-0885/05 de Daniel Varela Suanzes-Carpegna, con fecha de 15 de abril de 2005: "El plazo de ejecución de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva 2002/59/CE era el 5 de febrero de 2004. No obstante, el artículo 20, que dispone la obligación de los Estados miembros de establecer planes para albergar buques en peligro en las aguas bajo su jurisdicción, no prevé oficialmente el envío de dichos planes a la Comisión, sino la notificación de las disposiciones adoptadas. Los planes sólo se pondrán a disposición previa petición. La Directiva tampoco incluye disposición alguna que exija a los Estados miembros notificar los sitios designados como lugares de refugio.

No obstante, la Comisión tiene la intención de prestar más atención a la aplicación de la Directiva: si no le satisfacen las respuestas de los Estados miembros, pondrá en marcha de inmediato los procedimientos de infracción y recurrirá incluso al procedimiento contemplado en el artículo 226 del Tratado. En un primer momento, la Comisión recurrió ante el Tribunal contra ocho países por falta de notificación. Como algunos Estados han cumplido con su obligación desde entonces, esta medida sólo afectaría finalmente a Bélgica, Grecia, Italia y Finlandia. Por último, se está procediendo al examen de conformidad, que permitirá determinar si los Estados miembros aplican la Directiva de manera satisfactoria".

En las cuestiones E-4728/06 y E-5115/06, también planteadas por Daniel Varela Suanzes-Carpegna, el Comisario Sr. Barrot se pronunció, con fecha de 10 de enero de 2007, en los siguientes términos: "El artículo 20 de la Directiva 2002/59/CE no obliga a los Estados miembros a elaborar listas nominativas de puertos o lugares de refugio, sino planes de acogida de buques en peligro en lugares de refugio. Si bien algunos Estados miembros han optado por elaborar una lista de puertos y lugares de refugio potenciales, no es el caso de España ni de Portugal según la información de que dispone la Comisión. La Comisión considera que el interés operativo de una lista de lugares de refugio es relativamente escaso en comparación con un plan detallado que describa todos los parámetros que la autoridad encargada de tomar decisiones debe tener en cuenta.

Además de exigir que los Estados miembros cumplan con la obligación de presentar los planes sobre puertos de refugio, sería necesario prestar más atención al contenido mínimo de estos planes; de esta forma se lograría la homogeneización y cooperación entre los Estados miembros. Ello sería un exponente del artículo 23 d), que establece que "los Estados miembros y la Comisión cooperarán para la elaboración, en su caso, de planes concertados para albergar buques en peligro".

Sin embargo, los Estados miembros no se han mostrado dispuestos a cumplir siquiera con la presentación de la planificación solicitada por la Comisión, con la excepción de Dinamarca, Grecia y Reino Unido, en la fecha prevista el resto de Estados no habían presentado dichos planes. La reticencia de los Estados miembros a elaborar mecanismos de planificación y establecer las infraestructuras necesarias ha sido considerada como una muestra del temor de los Estados a sufrir una disminución en sus competencias soberanas sobre las aguas sujetas a su jurisdicción[38].

El artículo 20 de la Directiva establece asimismo que los planes para acoger buques en peligro deberán estar disponibles a petición del interesado. Por tanto no es obligatoria la publicación de esos planes, sino su puesta a disposición de los interesados quienes, habida cuenta de las características de dichos planes operativos de emergencia, son básicamente las autoridades de seguridad marítima y de protección del medio ambiente marino de los demás Estados miembros. No obstante, los ciudadanos pueden también solicitar información de las autoridades nacionales sobre los procedimientos previstos por la legislación nacional para acceder a la información contenida en esos planes.

La Comisión tiene derecho a pedir a los Estados miembros que le comuniquen los planes nacionales o locales de acogida de buques en peligro. No obstante, se ha considerado más útil efectuar una misión de evaluación en cada Estado miembro, con la asistencia técnica de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, a fin de consultar esos planes y de examinar la manera en que las autoridades operativas gestionan en la práctica las situaciones de emergencia que pudieran exigir la acogida de un buque en un lugar de refugio.

Esa campaña de evaluación reveló divergencias entre los Estados miembros en cuanto a la interpretación y aplicación del artículo 20. Por consiguiente, la Comisión ha propuesto, en el marco del tercer paquete legislativo para el refuerzo de la seguridad marítima, una modificación de la Directiva 2002/59/CE tendente a clarificar y mejorar el marco jurídico aplicable, en particular en lo que se refiere a los procedimientos decisorios".

[38] BERGOT, G., "The way forward in Europe. European Commission", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 de diciembre de 2003.

BRIGNARDELLO, M., *op. cit.*, "I luoghi di rifugio…", págs. 401 - 433.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE SEGURIDAD MARÍTIMA (COMISIÓN DEL ARCO ATLÁNTICO), *Informe sobre las respuestas de las regiones al cuestionario sobre seguridad marítima*, Lisboa, octubre de 2005. Este Grupo de Trabajo se centra en el análisis de la seguridad marítima en las Regiones del Arco Atlántico, y constató que sólo algunas regiones afirmaban con claridad que ya habían establecido lugares de refugio, según lo dispuesto en la Directiva 2002/59/CE, mientras que otras regiones y Estados, aún cuando los habían definido, no los habían hecho públicos, y preferían mantener la confidencialidad, por razones meramente políticas. Esta realidad contrasta con la voluntad comunitaria de establecer una política marítima común, basada en principios clave como el intercambio de información entre los Estados y con las instituciones comunitarias.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se ha pronunciado, si bien indirectamente, sobre la cuestión de la arribada forzosa de un buque en la Sentencia de 24 de noviembre de 1992[39]. En este supuesto, la cuestión principal se centra en el incumplimiento de las disposiciones comunitarias sobre las medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros, el transporte y almacenamiento a bordo de salmón capturado en determinadas zonas fuera de las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros. Los antecedentes de hecho de este supuesto, se pueden resumir en los siguientes términos: a principios del año 1990, el buque *Onkel Sam* pescó 22.332 kilos de salmón en el Atlántico Norte, fuera de las aguas bajo soberanía y jurisdicción de los Estados miembros. En su trayecto hacia Polonia, con el fin de vender su cargamento, el carburador se obstruyó y, a la vista de las condiciones meteorológicas desfavorables, su capitán decidió poner rumbo hacia un puerto danés con el fin de efectuar las reparaciones necesarias.

Mientras el buque permanecía amarrado en dicho puerto, fue inspeccionado por el Servicio danés de control de pesca, su cargamento fue decomisado y posteriormente vendido en el mercado danés y su capitán, al igual que el propietario, fueron citados a comparecer ante las autoridades danesas. En lo que respecta a los datos del buque, es necesario poner de manifiesto que está registrado en Panamá y enarbola pabellón panameño; es propiedad de *Diva Navigation*, sociedad panameña cuyas acciones pertenecen en su totalidad a un nacional danés. El Sr. Poulsen, capitán del buque, así como la totalidad de su tripulación, es de nacionalidad danesa, y perciben su remuneración en Dinamarca; asimismo, el buque normalmente permanece en un puerto danés entre expedición y expedición.

[39] Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 24 de noviembre de 1992, *Anklagemyndigheden contra Peter Michael Poulsen y Diva Nacvigation Corp.*, asunto C-286/90, Recopilación de Jurisprudencia EUR-Lex de la Unión Europea, año 1992, página I-06019, (Referencia Aranzadi TJCE 1992\198).

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., "Derecho Comunitario y Derecho del Mar. Observaciones a la sentencia del TJCE de 24 de noviembre de 1992, Poulsen, C-286/1990", *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, vol. 20, Enero-Abril, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 141-155.

El órgano judicial danés planteó cinco cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sobre la interpretación de la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento 3094/86, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros[40]. En una de las cuestiones solicita al Tribunal de Justicia precise hasta qué punto el Derecho comunitario contiene normas relativas a la prohibición con respecto a buques de terceros países, que han efectuado una arribada forzosa a un puerto de un país comunitario. El Tribunal de Justicia estimó que el Derecho comunitario no contiene normas relativas al respeto de la prohibición formulada respecto de los buques de países terceros que hayan efectuado una arribada forzosa a un puerto de un Estado miembro; y correspondía por tanto al Juez nacional apreciar, conforme al Derecho internacional, las consecuencias jurídicas derivadas de tal situación[41].

[40] El art. 6.1 del Reglamento (CEE) nº 3094/86, del Consejo, de 7 de octubre de 1986, (DO L 288, de 11 de octubre de 1986, págs. 1 y ss) establece: "Los salmones y las truchas de mar no deberán retenerse a bordo, transbordarse, desembarcarse, transportarse, almacenarse, venderse, exponerse ni ponerse a la venta, sino que deberán ser devueltos inmediatamente a la mar cuando se capturen: (…) b) no obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 1, fuera de las aguas bajo la soberanía o la jurisdicción de los Estados miembros, en las regiones 1, 2, 3 y 4".

[41] El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronuncia en los siguientes términos: "35.- Mediante su quinta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si el Derecho comunitario contiene normas relativas al respeto de la prohibición establecida en la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento, respecto de los buques de países terceros que hayan efectuado una arribada forzosa a un puerto de un Estado miembro; 36.- A este respecto, procede afirmar que ninguno de los Reglamentos adoptados por el Consejo para establecer o aplicar un régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de la pesca, contiene disposiciones que permitan eludir la prohibición a un buque que deba efectuar una arribada forzosa; 37.- Además, la cuestión de las consecuencias jurídicas de la arribada forzosa no afecta a la determinación del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria, sino a la aplicación de esta normativa por parte de las autoridades de los Estados miembros; 38.- En estas circunstancias, corresponde al Juez nacional apreciar, conforme al Derecho internacional, las consecuencias jurídicas que, para la aplicación del artículo 6, antes citado, se derivan de la situación de arribada forzosa en la que se encuentra un buque de un tercer Estado; 39.- Por consiguiente, procede responder a la quinta cuestión que el Derecho comunitario no contiene normas relativas al respeto de la prohibición formulada en la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3094/86, del Consejo, de 7 de octubre de 1986, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros, respecto de los buques de países terceros que hayan efectuado una arribada forzosa a un puerto de un Estado miembro. Corresponde al Juez nacional apreciar, conforme al Derecho internacional, las consecuencias jurídicas derivadas de tal situación".

4.1.-DESARROLLO FUTURO. EL PAQUETE ERIKA III

La Dirección General de Energía y Transportes de la Unión Europea presentó, en mayo de 2004, un informe inicial sobre la necesidad de mejorar el marco normativo de la seguridad marítima. El paquete de medidas *Erika III* incorporaba una propuesta para la modificación de la Directiva 2002/59/CE; la oportunidad de esta reforma se basaba en la dispar aplicación de esta norma en los distintos Estados detectada por la Comisión. Las modificaciones previstas introducirían criterios de actuación más precisos, y planteaban la posible eliminación de los requisitos administrativos o financieros para autorizar la acogida en un lugar de refugio[42].

Estas propuestas se concretaron en la presentación del paquete de medidas *Erika III* por parte del vicepresidente de la Comisión y Comisario de Transportes, Sr. Jacques Barrot, el 23 de noviembre de 2005[43]. La reforma de la Directiva 2002/59/CE se concretó en una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo[44], que era el resultado de la evaluación conjunta de la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, la Comisión, los Estados miembro y la industria marítima, sobre la efectividad de la normativa existente, y que permitió identificar las deficiencias de la misma.

Las reformas presentadas por la Comisión, introducen modificaciones de gran relevancia en lo que respecta a la regulación de los lugares de refugio, y subsanan en buena medida las deficiencias del texto vigente de la Directiva. La Propuesta de Directiva incorpora tres preceptos para la regulación más exhaustiva de la asistencia a los buques en peligro[45].

---

[42] CARLIER LAVALLE, M., *op. cit.*, "La normativa marítima…", págs. 38 y ss.

[43] PSARAFTIS, H., "Maritime Safety in the Post-Prestige Era", *Marine Technology*, vol. 43, núm. 2, 2006, págs. 85-90.

VAN HOOYDONK, E., "Place of Refuge. Recent Developments in Europe", *The Comite Maritime International 2006 Colloquium,* Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 12-15 Febrero, 2006.

[44] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo, COM (2005) 589 final, 2005/0239 (COD), Bruselas, 23 de noviembre de 2005.

[45] En el artículo único apartado 9º de la Propuesta de modificación presentada por la Comisión se modifica el texto del art. 20, y se incorporan dos preceptos más, el art. 20 bis y el art. 20 ter. Asimismo, los Considerandos núms. 10 -15 hacen referencia a las novedades que presenta el texto.

La Comisión se posiciona a favor de la admisión de un buque en peligro en un lugar de refugio. Si bien son los Estados quienes deben decidir sobre la oportunidad de esta medida, tras el análisis de las circunstancias concretas de cada caso, la Comisión realiza un claro llamamiento a la admisión de los buques, cuando la evaluación sea positiva. Por tanto, desde las instituciones comunitarias se elimina la arbitrariedad estatal para autorizar o denegar la asistencia a un buque en peligro, ya que sólo la existencia de una evaluación negativa ocasionará la denegación de acceso a un lugar de refugio[46].

Esta referencia a que los Estados miembros velarán por que los buques en peligros sean admitidos en un lugar de refugio, que permita eliminar el riesgo generado por su situación, es aún más clara por cuanto la evaluación a que debe ser sometida la situación se debe efectuar sobre las directrices del plan de acogida de buques en peligro, cuyo contenido mínimo se regula por la propia norma comunitaria.

Los planes de acogida de buques en peligro, toman como referencia primigenia las directrices de la OMI, y se centran en cuatro aspectos principales: autoridades competentes, inventario e idoneidad de los lugares de refugio, mecanismos de coordinación y decisión aplicables, y procedimientos de garantía financiera y responsabilidad. Los planes de acogida recopilan un conjunto de datos indispensables para la evaluación de cada caso en concreto, y su eficacia se encuentra determinada por la colaboración entre todos los sujetos afectados; por consiguiente, la Propuesta de Directiva impone el necesario intercambio de información sobre planes y lugares de refugio con los Estados miembros vecinos, y las partes implicadas en las operaciones, incluidas las compañías de asistencia y remolque. En este mismo sentido, también se impone la obligación, a cada uno de los Estados, de remitir a la Comisión el inventario de los posibles lugares de refugio.

[46] MASON, T., "Places of Refuge", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress*, European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs, Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

WOOD, J., "Places of Refuge. Review of the implementation of Art. 20 of the vessel traffic monitoring Directive by the EU Member States", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress*, European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs, Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

Una de las principales novedades que incorpora la Propuesta de Directiva es la inclusión de un inventario de los posibles lugares de refugio, entre el contenido mínimo de los planes de acogida. Este nuevo requisito exige una planificación previa por parte de los Estados, que permita identificar claramente los posibles lugares de refugio más adecuados a lo largo de la línea de costa. La concreción de las zonas más adecuadas para acoger a un buque en peligro exige una valoración previa de los factores ambientales y sociales. La elaboración de estos listados en los Estados miembros está recibiendo una débil acogida, ya que buena parte de las autoridades competentes se manifiestan contrarias a la publicación de estos datos, e incluso existen Estados opuestos a su propia elaboración. Sin embargo, otros Estados sí se muestran favorables para la adopción de esta medida; este es el caso de Bélgica que ya ha publicado su inventario sobre lugares de refugio[47].

En lo que respecta a las garantías financieras, los Estados miembros, se encuentran facultados para exigir al operador, al agente o al capitán del buque, que presente un certificado de seguro o una garantía financiera, que permita hacer frente a su responsabilidad por los posibles daños ocasionados por el buque. Los términos de esta garantía no quedan concretados en la norma, y se remiten a la futura Directiva sobre responsabilidad civil y garantías financieras de los propietarios de los buques[48].

Esta solicitud tendrá lugar con anterioridad a la acogida del buque en peligro; sin embargo, la ausencia de certificado de seguro o garantía financiera no se constituirá como causa suficiente para que los Estados paralicen el procedimiento a seguir ante la solicitud de refugio, siendo necesario proceder a la evaluación previa y a la adopción de una decisión, en base a dicho examen, por parte de la autoridad competente.

---

[47] CORBIER, I., "Europa y Lugares de Refugio", *XI Congreso Iberoamericano sobre Transporte, Puertos, Seguridad Marítima, Protección Portuaria, Lugares de Refugio, Comercio y Arbitraje Marítimo*, 7-13 Noviembre, 2006, Santo Domingo (República Dominicana).

[48] Propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo sobre la responsabilidad civil y las garantías financieras de los propietarios de buques, (COM/2005/0593 final - COD 2005/0242).

La opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos para la Comisión de Transportes y Turismo, con el ponente Sr. Antonio López-Istúriz White, ha acogido favorablemente esta propuesta, sin embargo, se recuerda el carácter subsidiario de esta propuesta de Directiva y la necesidad de "hacer hincapié sobre la auténtica prioridad en aras a la protección del medioambiente y de las víctimas: la entrada en vigor en todos los Estados miembros de las convenciones CLC y HNS".

Sobre esta propuesta se ha elaborado un Informe por parte de la Comisión de Transportes y Turismo, como ponente Sr. Gilles Savary, con fecha de 6 de marzo de 2007, en la que se propone enmendar la propuesta en varios aspectos con el fin de prevenir los riesgos relacionados con los comportamientos inadmisibles de algunos operadores marítimos y garantizar un mayor grado de indemnización a las víctimas de los episodios más graves de contaminación marítima.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha introducido varias enmiendas en la propuesta, pero respetando los aspectos esenciales de la misma, Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 29 de marzo de 2007, relativo a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la responsabilidad civil y las garantías financieras de los propietarios de buques (COM(2005)0593 – C6-0039/2006 – 2005/0242(COD)).

4.2.-DICTÁMENES DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El Consejo Económico y Social[49], que había manifestado con anterioridad la necesidad de elaborar una estrategia comunitaria para la atención a los buques en peligro, se ha mostrado favorable al refuerzo y armonización de las disposiciones comunitarias sobre lugares de refugio. Asimismo, desde este organismo se han presentado algunas propuestas sobre esta normativa; así se apuesta por continuar el esquema de actuación seguido por sistema británico SOSREP, que se ha configurado como un modelo de actuación por su probada eficacia. Por otro lado, el Consejo considera como garantía financiera suficiente para la admisión a un lugar de refugio, un certificado de ingreso en un Club P & I (club de "protección e indemnización")[50]; sin embargo, estima que la ausencia de certificado no podría configurarse como motivo suficiente para denegar la admisión de un buque en peligro.

[49] COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo, Bruselas, 13 de septiembre de 2006 (DO C 318, de 31 de diciembre de 2006, págs. 195-201).

[50] Sobre el transporte marítimo, CARMONA PASTOR, F., *Manual del transportista*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2005, págs. 3-91.

En el ámbito del seguro marítimo, DE LA VEGA, B., *Jurisprudencia española en materia de seguro marítimo : (1870-1998),* Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2000; GONZÁLEZ HEVIA, R., *Manual de Seguro Marítimo*, Editorial MAPFRE, Madrid, 1980, págs. 109-116; RODRÍGUEZ CARRIÓN, J., *Estudios de seguro marítimo***,** Jose María Bosch Editor, Barcelona, 1992; de este mismo autor, *Derecho de la navegación. Los seguros marítimos y aéreos*, vol. 5, Marcial Pons, Madrid, 2003.

MORENO, A., "Los Clubes de Protección e Indemnización y su cobertura", *XI Congreso Iberoamericano sobre Transporte, Puertos, Seguridad Marítima, Protección Portuaria, Lugares de Refugio, Comercio y Arbitraje Marítimo*, 7-13 Noviembre, 2006, Santo Domingo (República Dominicana). Este autor considera que "los Clubes de Protección e Indemnización han sido la respuesta a las necesidades de los armadores, quienes con el transcurso del tiempo han debido enfrentar reclamos de magnitudes cada vez mayores, con la dificultad de no poder preverlos ni calcularlos anticipadamente". En lo que respecta a las coberturas de los Clubes de Protección e Indemnización, "están referidas a las responsabilidades, costos y gastos que deban pagar los armadores asociados o "miembros" como consecuencia de su interés en el buque ingresado al Club y en relación directa a su operación por o en nombre del armador asociado". De esta forma distingue entre dos grandes grupos: responsabilidades de Derecho Público y responsabilidades contractuales y otras. Las Responsabilidades de Derecho Público comprenden: pérdidas de vida y lesiones personales, contaminación y remoción de escombros; mientras que las responsabilidades contractuales y otras son: las coberturas por pérdida y daño a la carga, daño a objetos fijos o flotantes, daños a facilidades portuarias, riesgos por colisión y compensación a salvadores por minimizar daños ambientales.

El contrato de seguro de protección e indemnización, carece de regulación positiva en Derecho español, como ha establecido el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 3 julio de 2003, "es un seguro de responsabilidad civil del naviero, como seguro de base mutualista, en el que los propios armadores o personas relacionadas, se organizan mediante clubes para darse cobertura entre sí mismos, sometidos a la legislación del país en que se han constituido, siendo válida la sumisión a una legislación determinada, que suele ser la inglesa y válida asimismo la cláusula de arbitraje en Londres, también usual (…) En este tipo de seguro, el riesgo asegurado es la responsabilidad que genera el daño que pueda causar a tercero, no en el sentido de que le cubren aquella indemnización que deba pagar, sino que le satisfacen aquella indemnización que ya ha tenido que pagar al tercero, de aquí que no contemple siquiera la posibilidad de acción directa del tercero frente a la aseguradora. No es el clásico seguro de responsabilidad civil, sino el seguro de indemnización efectiva, que cubre al asegurado el quebranto patrimonial sufrido por haber indemnizado al tercero"[51].

Los Clubes P & I ofrecen cobertura frente a los costes que deben ser asumidos por el armador como consecuencia de la responsabilidades de naturaleza pública o privada que deban ser asumidas por el mismo, y tengan su origen en la situación del buque. En los supuestos de buques necesitados de asistencia, principalmente se atenderá a responsabilidades derivadas de la contaminación, así como a los propios daños que puedan derivarse para las instalaciones portuarias en las que se prevea la acogida del buque.

El Comité de las Regiones, también ha elaborado un Dictamen sobre el tercer paquete de medidas *Erika III*, en el que introduce una serie de recomendaciones a la Propuesta de modificación de la Directiva 2002/59/CE presentada. El Comité estima positiva la Propuesta, por cuanto considera necesario establecer una mejora en el procedimiento establecido para atender a los buques en peligro, así como una regulación adecuada sobre las garantías atiendan a los perjuicios económicos derivados de acoger a los buques.

En lo que respecta a la autoridad competente para decidir sobre el tratamiento de los accidentes y la orientación de los buques en peligro hacia los lugares de refugio, el Consejo Económico y Social, afirma que debe gozar de la autonomía suficiente para adoptar las decisiones necesarias y ejercer las responsabilidades vinculadas a las mismas, incluyendo las posibles responsabilidades financieras de las decisiones adoptadas con urgencia.

[51] STS 688/2003 (Sala de lo Civil, Sección Única), de 3 de julio de 2003 (RJ 2003\4324), FJ 2º.

En el mismo sentido se manifiesta el Comité de las Regiones[52], que va más allá en sus propuestas, y presenta un texto alternativo al propuesto en el paquete *Erika III*. La naturaleza y obligaciones de la autoridad competente para decidir sobre la atención a un buque en peligro, constituye la principal aportación del Comité. La autoridad competente en cada Estado miembro, se configura como una autoridad nacional, en lugar de vinculada a los órganos portuarios locales, que serán consultados obligatoriamente. Asimismo, esta autoridad independiente debe responder frente a las autoridades portuarias de las decisiones que adopte, y también será responsable de cualquier acción legal, contra el operador, agente o capitán del buque, emprendida para cubrir los costes y daños causados por el buque.

Los riesgos a que se exponen las zonas portuarias y las localidades que dan refugio a un buque son numerosos, por lo que las autoridades competentes tienen la obligación de ofrecer la compensación necesaria que permita la compensación plena y rápida de los daños y costes que se deriven de la acogida del buque. El Comité propone la inclusión del procedimiento de compensación en los planes de acogida de buques en peligro, con el fin de que las autoridades portuarias y locales dispongan de las garantías suficientes, garantizando de esta forma la cooperación de estos órganos en el momento de ofrecer refugio a un buque en peligro.

4.3.-RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo en una primera lectura sobre la propuesta de Directiva, ha introducido nuevas propuestas al texto presentado por la Comisión. Una de las medidas más novedosas es la creación de una autoridad independiente, siguiendo el modelo de mando único seguido en el Reino Unido (SOSREP). La propuesta del Parlamento considera necesario que esta autoridad, de carácter permanente, disponga de las competencias y la experiencia necesarias para tomar todas las decisiones pertinentes para asistir al buque en peligro con el fin de proteger vidas humanas y el medio ambiente y de minimizar los daños económicos, con el fin de poder tomar de forma independiente una decisión sobre la acogida de un buque en peligro en un lugar de refugio.

[52] COMITÉ DE LAS REGIONES, Dictamen del Comité de las Regiones sobre el "Tercer Paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima", Bruselas, 15 de junio de 2006 (DO C 229, de 22 de septiembre de 2006, págs. 38-50).

Otro de los aspectos que refuerza la propuesta del Parlamento es la confidencialidad, en relación a las autoridades competentes, y específicamente a los planes y lugares de refugio predeterminados por cada Estado. De esta forma, se pretenden eliminar las reticencias estatales al intercambio de información, que resulta indispensable para que exista una auténtica colaboración entre los Estados vecinos, y las propias instituciones comunitarias; así como para la cooperación de los medios personales y materiales, y para el análisis objetivo sobre el mejor destino para un buque necesitado de asistencia.

El Parlamento Europeo introduce modificaciones en el texto de la Propuesta de Directiva sobre la exigencia de las garantías financieras o seguros. La propuesta parlamentaria permite a las autoridades competentes comprobar si el buque está cubierto por un seguro u otro tipo de garantía financiera que permita una indemnización adecuada de los gastos y daños derivados de su acogida en un lugar de refugio; si bien estima que esta solicitud de información no debe retrasar la operación de salvamento, y la ausencia de garantías financieras o seguros no podrá eximir a un Estado miembro de la obligación de asistir a un buque en peligro y acogerle en un lugar de refugio si con ello pueden limitarse los riesgos para la tripulación y el medio ambiente. En cierta medida, el Parlamento relativiza la efectividad de esta exigencia de garantías, a la vez que las legitima definitivamente, solventando las dudas sobre su oportunidad[53].

[53] El Parlamento considera que "la vigilancia de las costas de la Unión Europea y el control de los buques que entran en sus aguas territoriales son elementos fundamentales de la seguridad marítima europea. Con el objetivo de impedir la impunidad de los buques y asegurar que cualquier lugar de refugio reciba una indemnización en caso de accidente, es esencial reforzar los controles costeros y asegurar que ningún buque que no haya suscrito una garantía financiera en el sentido de la Directiva 2007/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., [relativa a la responsabilidad civil y a las garantías financieras de los propietarios de buques], entre en las aguas territoriales de la Unión Europea".

Los costes y daños que pueden derivarse de la acogida de un buque en peligro constituyen el principal obstáculo al que se enfrentan las autoridades competentes, y se encuentran en el origen de las reticencias estatales a dar refugio a buques necesitados de asistencia. La propuesta del Parlamento Europeo reconoce la necesidad de agilizar las indemnizaciones para los puertos que acojan a un buque en peligro, para lo que se prevé la aplicación de la Directiva relativa a la responsabilidad civil y a las garantías financieras de los propietarios de los buques[54], y las normas internacionales sobre indemnización (los Fondos Internacionales de Indemnización de Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos, el Convenio internacional de la OMI sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas y el Convenio internacional de 2001 sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques). También se prevé, en supuestos excepcionales, que los Estados miembros asuman la indemnización de los costes y los daños económicos que haya sufrido el puerto, en particular cuando las garantías financieras de los propietarios de los buques y otros mecanismos de indemnización existentes no los cubran.

La fluidez en la relación entre el capitán del buque y su tripulación con las autoridades estatales competentes, es un factor determinante para el éxito de la asistencia a un buque en peligro; por ello, una de las propuestas parlamentarias persigue la plena cooperación y confianza de los capitanes y la tripulación, garantizando un trato correcto y justo por parte de las autoridades competentes del Estado miembro que deba acoger a su buque en peligro. Para ello, se recomienda que los Estados miembros apliquen las Directrices de la OMI sobre el trato justo de la tripulación en caso de accidente marítimo.

[54] Las referencias a la Directiva relativa a la responsabilidad civil y a las garantías financieras de los propietarios de buques, hay que entenderlas realizadas a la Propuesta de Directiva presentada por la Comisión, con fecha de 23 de noviembre de 2005, (COM(2005) 593 final) y que en la actualidad se encuentra en tramitación.

5.-REGULACIÓN NACIONAL. LA TRANSPOSICIÓN DE LAS DISPOSICIONES COMUNITARIAS

El desastre del buque *Prestige* marcó el inicio de una nueva etapa en el ámbito de la seguridad marítima, y reabrió el debate sobre la creación de lugares de refugio en las costas españolas, determinado por los modelos del Reino Unido, Australia y Alemania[55]. La transposición en nuestro país de la Directiva 2002/59/CE se inició con un precepto incorporado en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social[56]. El artículo 108 de la Ley 62/2003 establece los criterios generales que rigen la autorización de entrada de un buque que busque refugio en un puerto o lugar de abrigo español.

En primer lugar, se reconoce que el Estado español no tiene obligación de admitir a un buque que solicite refugio; asimismo se exponen dos requisitos a los que se condiciona la autorización de acceso, debe ser la medida más adecuada para la seguridad de las personas, el tráfico marítimo, el medio ambiente y los bienes, y puede estar sujeta a la prestación de una garantía financiera por los posibles daños que el buque pueda ocasionar. Además de estas previsiones, también se identifica a la autoridad competente para autorizar o denegar el acceso del buque, que correspondería directamente a la Dirección General de la Marina Mercante, o bien a través de la Capitanía Marítima correspondiente[57].

---

[55] DHAENE, J., "Nunca maìs: avoiding another Prestige accident", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

GÓMEZ BARQUÍN, G., "Methodology for risk assessment in coastal zones in Spain", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

[56] DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, año 2003, VII Legislatura, núm. 869, Economía y Hacienda, Presidencia del Excmo. Sr. D. Santiago Lanzuela Marina, Sesión núm. 91 celebrada el miércoles, 12 de noviembre de 2003. El señor Segura Clavell, en representación del Grupo Parlamentario Socialista se pronunció en los siguientes términos en relación a : "Pretendemos que el texto del artículo 70 se complemente con un párrafo en el que se diga: El Ministerio de Fomento deberá elaborar -es decir, deberá cumplir una norma comunitaria que no ha transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico- un mapa de zonas de refugio para buques en estado de avería o situación de emergencia. Los lugares designados a tal fin deberán dotarse de un plan de contingencia -¡qué cosa tan elemental y lógica estamos demandando!-, plan que prevea las medidas a tomar en función de los posibles casos, así como de los medios materiales, técnicos y humanos para poder desarrollarlo de forma eficaz. Y añadimos: el acceso a las zonas de refugio será guiado y supervisado por las autoridades marítimas españolas a través de la capitanía marítima competente, en función de la ubicación geográfica de la zona de refugio correspondiente y en coordinación con Salvamento Marítimo; todo ello en los términos previstos en el plan de contingencia previamente establecido. Y terminamos: la determinación de los lugares de refugio y de las actuaciones necesarias para su funcionamiento eficaz se desarrollará sin perjuicio de las recomendaciones y normativas de carácter nacional e internacional sobre la materia".

[57] El art. 24 del RD 210/2004, reitera la competencia del Director General de la Marina Mercante, que puede delegar en el capitán marítimo de la circunscripción en que se encuentre el buque

Además de este desarrollo normativo, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 2003 se aprobó el "Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007", que por vez primera incorpora un "Plan Nacional de Medios de Transporte". En lo que respecta al transporte marítimo, el citado Plan Nacional ha elaborado un Subprograma Nacional específico que configura el desarrollo de las zonas de refugio, como una de sus áreas de actuación prioritarias, junto a la mejora de la seguridad marítima, la prevención de la contaminación y la protección del medio ambiente[58].

El Real Decreto 210/2004, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo[59], fue el encargado de la transposición completa de la norma comunitaria. Esta nueva norma aspira, entre otras finalidades, a desarrollar y determinar los criterios que deben imperar en la autorización o denegación de refugio a un buque.

[58] El "Subprograma Nacional de Transporte Marítimo" también prevé entre sus líneas de actuación: el desarrollo de nuevos buques tecnológicamente diferenciados y con fuerte demanda a corto y medio plazo, la mejora de los procesos de diseño y construcción de buques y sus componentes, nuevos desarrollos para la explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos existentes en el medio marino, el desarrollo de plataformas y artefactos dedicados a la explotación de los recursos marinos, la mejora de los servicios portuarios y el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia.

Con fecha de 15 de noviembre de 2006, se publicó en el BOE la última de las convocatorias para la concesión de las ayudas al Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+I 2004-2007), en la parte dedicada al Fomento de la Investigación Técnica.

Sobre la importancia de la investigación y el desarrollo en torno al transporte, CASCALES MORENO, F., "Nuevas tecnologías y transporte: la política común europea tecnológica del transporte", en MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 450 y ss.

[59] RD 210/2004, de 6 de febrero (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2004, págs. 6.868 y ss).

Dictamen del Consejo de Estado, de 5 de febrero de 2004, referencia 71/2004, asunto: **"**Proyecto Real Decreto por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo", el Consejo de Estado se pronunció sobre la fórmula empleada para la transposición de la Directiva comunitaria 2002/59/CE, en los siguientes términos: "6. Este Cuerpo Consultivo debe, por último, señalar que el proyecto elaborado sigue con absoluto mimetismo la Directiva que incorpora. Ello hace que algun extremo de la estructura de la norma no resulte usual y correcto; en concreto, que el contenido del anejo IV, relativo a las medidas que pueden adoptarse en el caso de riesgo para la seguridad marítima y la protección del medio ambiente en aplicación del artículo 19.1, no se incluya en el articulado de la norma proyectada y se defiera a un anejo. Tal forma de proceder ni es conforme con una correcta técnica normativa y ni facilita, por otra parte, el manejo de la disposición. Lo adecuado es que el contenido de dicho anejo se lleve al artículo 19 del proyecto de Real Decreto, pues, fuera de los casos de previsiones técnicas específicas, la razón justificativa de que, en la norma comunitaria -siguiendo una práctica anglosajona-, determinadas previsiones se incluyan en anejos no existe en nuestro ordenamiento. Sabido es que, en las normas comunitarias, los procedimientos de modificación de los anejos de las disposiciones legales no requieren las mismas exigencias y formalidades que cuando se trata de previsiones troncales, siendo de ordinario más flexibles. Ello no ocurre en nuestro ordenamiento, ni con carácter general, ni, específicamente, en el caso presente, razón por la cual se considera inadecuada la fórmula proyectada".

Este texto incorpora una definición sobre lugar de refugio, entendiendo por este concepto "un puerto o parte del puerto, cualquier atracadero o fondeadero sea natural o artificial, o bien cualquier otra zona que se establezca por la Administración marítima para acoger buques necesitados de asistencia"[60]. Por tanto nos encontramos, al igual que en las Directrices de la OMI, con un término amplio, que no se limita a los puertos, sino que hace referencia a cualquier punto al que pueda acceder el buque para minimizar los riesgos de su estado. No obstante, no incorpora la norma española ninguna definición de lo que deba entenderse por buque necesitado de asistencia.

La regulación de los lugares de refugio se limita a cuatro preceptos, incorporados en el capítulo IV del RD, que lleva por título "Seguimiento de los buques peligrosos e intervención en caso de problemas y accidentes en el mar"[61]. Esta breve regulación se centra en tres aspectos esenciales: la elaboración de una planificación adecuada sobre lugares de refugio, el procedimiento a seguir para decidir sobre acogida de un buque necesitado de asistencia y la constitución de la garantía necesaria que permita hacer frente los posibles daños ocasionados por el buque.

Este esquema normativo se completa con las referencias al régimen de estancia en aguas interiores y en puerto que introduce el Proyecto de Ley General de Navegación Marítima[62]. En esta norma se incorpora como principio general la libertad de entrada de todos los buques, en los puertos españoles abiertos a la navegación marítima nacional e internacional; con sujeción en todo caso a las prescripciones contenidas en esta Ley y a las demás de la legislación portuaria, de seguridad, de aduanas, de extranjería e inmigración y de policía. Sin embargo esta regla general tiene una excepción, para aquellos supuestos en los que razones de emergencia o riesgos específicos para la salud pública, de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable, se faculta a las autoridades marítimas competencias para prohibir o condicionar la entrada de un buque en los puertos españoles.

La referencia a los buques necesitados de asistencia se vincula a los supuestos de arribada forzosa; ante esta situación el armador, capitán o consignatario deberá comunicar sus causas a la Administración marítima, la cual verificará los motivos que la justifiquen y señalará las formalidades y requisitos especiales que, en su caso, deban cumplirse para tales supuestos. La Dirección General de la Marina Mercante, podrá condicionar la entrada del buque en un puerto o lugar de abrigo, en función de la concurrencia de determinadas circunstancias que hagan de esta medida la más adecuada para la seguridad de las personas, del tráfico marítimo, del medio ambiente y de los bienes. Igualmente podrá condicionarse la arribada a la prestación de una garantía suficiente por parte del propietario, armador, o cargador del buque para responder de los posibles daños que dicho buque pueda ocasionar.

---

[60] Art. 3 n), del RD 210/2004.

[61] Arts. 20 a 24 del RD 210/2004.

[62] Arts. 13 y 15 del Proyecto de Ley General de Navegación Marítima, (BO de las Cortes Generales, de 10 de noviembre de 2006, núm. 111, págs. 1 y ss). Asimismo, el art. 74.1 de este Proyecto establece: "La Administración marítima estará facultada para prohibir o condicionar la entrada en los puertos y demás aguas interiores a los buques cuyo estado de avería o cuyas instalaciones o carga no garanticen el respeto de las normas vigentes en materia de prevención de contaminación, de acuerdo con los Convenios internacionales aplicables".

5.1.-PLANIFICACIÓN

El Real Decreto no incorpora novedad alguna que distinga la regulación española de las previas directrices comunitarias, expresándose prácticamente en sus mismos términos. La norma española establece la obligación de elaborar planes para albergar buques necesitados de asistencia; sin embargo, no se incorpora referencia alguna sobre el alcance de esta planificación, por lo que se desconoce si la norma hace referencia a una planificación estatal general, desarrollada posteriormente por planes específicos, o directamente se elaborarán planes para cada uno de los lugares de refugio.

La creación de planes específicos que analicen los caracteres operativos y ambientales de cada lugar de refugio, exige la elaboración previa de un listado sobre los puntos de la franja costera nacional, que la Administración considere aptos para actuar como punto de acogida para los buques necesitados de asistencia. Por tanto, el Real Decreto exige de forma indirecta, la creación previa de un inventario nacional sobre lugares de refugio.

La elaboración de los planes previstos será competencia de la Administración marítima, si bien se prevé la consulta a las partes interesadas, y la participación del ente público Puertos del Estado, mediante la elaboración de un informe, no vinculante, sobre las condiciones técnicas y de operatividad portuaria.

Sobre el contenido mínimo de la planificación, tampoco concreta el Real Decreto las previsiones de la Directiva, limitándose a establecer como contenido mínimo, la referencia a las limitaciones operativas y medioambientales que permitan garantizar el acceso inmediato de un buque a un lugar de refugio, cuando medie autorización al respecto de la autoridad competente. Por otro lado, el artículo 20, sobre la publicidad de los planes, reconoce que deberán estar disponibles a petición de las partes interesadas.

El término interesado queda indeterminado a lo largo de todo el precepto; ya que los interesados participarán en la elaboración de los planes, y podrán acceder a su contenido definitivo, es necesario determinar quién puede constituirse como interesado. Consideramos que en la categoría de interesado deben tener cabida las autoridades locales y los vecinos de las localidades en que se sitúen los lugares de refugio, ya que deben estar legitimados para participar en el procedimiento de elaboración del plan, y presentar las alegaciones oportunas al mismo, así como tener conocimiento de las medidas que deban adoptar para poder participar activamente en la acogida de un buque.

Asimismo, también serán interesados los sujetos que participen en las operaciones de acogida del buque, desde el capitán y la compañía del buque, hasta los responsables de la asistencia y remolque. Estos sujetos actuarán como interesados, y por tanto, podrán acceder a conocer el contenido del plan desde el momento en el que van a participar en una operación vinculada al acceso a un lugar de refugio. En lo que respecta a la elaboración previa de la planificación, sería necesaria la participación de las organizaciones o asociaciones de profesionales que representen los distintos sectores implicados, y cuyas aportaciones pueden permitir la adecuación de los planes a las necesidades prácticas.

Por otro lado, también será necesaria la participación directa de las autoridades portuarias. Resulta insuficiente la elaboración de un informe no vinculante por parte del ente público Puertos del Estado, ya que su participación debe complementarse con la presencia activa de las autoridades portuarias de las zonas seleccionadas como lugares de refugio.

El legislador español ha desaprovechado la oportunidad de pronunciarse de forma más estricta sobre el contenido mínimo de los planes sobre lugares de refugio. La Directiva comunitaria otorgaba un importante margen de discrecionalidad a los Estados, para que se pronunciaran sobre la oportunidad de incluir previsiones sobre la dotación personal y material necesaria para hacer frente a las labores de asistencia, salvamento y control de la contaminación. La norma española ha repetido los términos de la norma comunitaria, y ha trasladado a la Administración marítima la competencia para pronunciarse sobre la oportunidad de incluir las citadas previsiones en la planificación, cuando lo estime “necesario y factible”.

La referencia al personal especializado y la estructura necesaria para contrarrestar los efectos de la contaminación, y desempeñar labores de asistencia y salvamento, no pueden considerarse como medidas accesorias e independientes de los planes de asistencia a buques que soliciten refugio. La integración adecuada de todas las disposiciones y protocolos de actuación operativos ante una solicitud de refugio, permitirá una respuesta más adecuada a las necesidades de la tripulación del buque, el medio marino, y el propio buque. Por tanto, es necesario incluir estas previsiones entre el contenido mínimo e imperativo de los planes para albergar buques necesitados de asistencia.

5.2.-PROCEDIMIENTO

El inicio del procedimiento a instancia de parte corresponde al capitán del buque afectado, o a un representante del operador o de la compañía naviera[63]. Asimismo, el procedimiento puede iniciarse de oficio, cuando se haya producido un incidente o accidente en el mar que comporte un peligro inminente; la Administración marítima se verá constreñida a ordenar al capitán del buque dirigirse a un lugar de refugio para garantizar la seguridad marítima, la vida humana en el mar y la protección del medio marino y costero.

Cualquier incidente o accidente que afecte a la seguridad del buque o a la seguridad de la navegación, o bien cualquier situación que pueda ocasionar la contaminación de las aguas o del litoral de un Estado miembro de la Unión Europea, o cualquier mancha de materiales contaminantes o contenedores o bultos a la deriva observados en el mar, tienen la consideración de incidente o accidente en el mar, y legitiman a la Administración marítima para imponer como destino del buque un lugar de refugio[64].

La norma española realiza una enumeración tasada de los supuestos en que nos encontramos ante un incidente o accidente en el mar, por lo que las circunstancias que enumera son las únicas que pueden provocar la actuación de oficio de la Administración. Sin embargo, el inicio del procedimiento se encuentra condicionado al conocimiento de estas circunstancias por parte de la Administración marítima, lo cual exige la comunicación previa de los capitanes de buques a las estaciones costeras de cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

La instrucción del procedimiento será competencia de la Capitanía Marítima, que podrá llevar a cabo todas las actuaciones necesarias, incluso puede solicitar la inspección del buque. En el ordenamiento español no existe una obligación general de autorizar el acceso a un lugar de refugio por parte de las autoridades españolas. El Real Decreto establece una regla general de actuación ante la solicitud de refugio, se otorgará la autorización cuando no exista otra medida alternativa de auxilio al buque que pueda minimizar los daños previsibles.

---

[63] Art. 24 del RD 210/2004.

ALBA FERNÁNDEZ, M., *Poder de representación y responsabilidad civil del Capitán del buque*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, San Sebastián, 2000.

[64] Art. 17 del RD 210/2004.

Por tanto, la actuación de la Capitanía Marítima a lo largo de toda la fase de instrucción se encuentra encaminada a conocer la oportunidad de autorizar la acogida del buque, ya que el acceso a un lugar de refugio situado en aguas marítimas españolas se considera como una medida excepcional, y subsidiaria de cualquier otra actuación. En aquellos supuestos en que el buque que solicita el acceso a un lugar de refugio sufra cualquier situación que haga peligrar la integridad de las personas, el medio ambiente o los recursos naturales, la Administración marítima deberá decidir a la vista de los protocolos de actuación elaborados a tal efecto, y a la prestación de una garantía[65].

Los protocolos de actuación específicos, serán elaborados por la Administración marítima y analizarán la naturaleza del suceso desencadenante de la emergencia y la evaluación de los riesgos asociados a dicho suceso, tales como los factores personales, ambientales, socioeconómicas, naturales y físicos, los medios personales y materiales de los que se disponen, y las consecuencias previsibles. Cuando no existan protocolos de actuación aplicables a la emergencia que sufre el buque, se impone el análisis de aquellos condicionantes vinculados a la situación real del buque, su tripulación y su carga, la colaboración del capitán y la sociedad de clasificación, y el estudio del régimen de responsabilidad ante los previsibles daños[66].

[65] VAN DER VELDE, W., "The Position of Coastal States and Casualty Ships in International Law", *CMI Yearbook*, 2003, pág. 489. A pesar de pronunciarse a favor de la claridad del Real Decreto español en torno a los criterios que deben ser analizados para autorizar o denegar el acceso a un lugar de refugio, considera que sería más positivo la elaboración de criterios internacionales uniformes.

Sobre la Administración Marítima, ARROYO MARTÍNEZ, I., *Compendio de Derecho Marítimo*, Tecnos, 2002, págs. 49-62.

[66] El art. 21.5, enumera los elementos de juicio que serán evaluados por la Administración marítima, cuando no exista un protocolo específico de actuación aplicable al caso, adoptará la decisión que proceda. Los factores que se analizan son los siguientes: "a) Navegabilidad del buque, en particular: flotabilidad, estabilidad, disponibilidad de medios de propulsión y de producción de energía y capacidad de atraque; b) Naturaleza y estado de la carga, provisiones y combustible y, en particular, mercancías peligrosas; c) Distancia y tiempo estimado de navegación hasta un lugar de refugio; d) Presencia o ausencia del capitán en el buque y colaboración en el siniestro de toda la dotación con las autoridades competentes; e) Número de los demás tripulantes u otras personas que se encuentran a bordo en funciones de auxilio o por cualquier otro motivo y una evaluación de los factores humanos, incluida la fatiga; f) Si el buque está o no asegurado, incluida la responsabilidad civil, y, si lo estuviera, identificación del asegurador, y los límites de responsabilidad aplicables si los hubiera; g) Renuncia al beneficio de limitación o exoneración de responsabilidad por parte de quien lo invoque para el caso de aceptación del refugio; h) Conformidad del capitán, operador o de la empresa naviera con las propuestas de la Administración marítima sobre continuar la travesía o dirigirse a un lugar de refugio; i) Conformidad y justificación técnica de la sociedad de clasificación emisora del correspondiente certificado de clase, así como de los salvadores, si los hubiera, en cuanto a continuar la travesía o dirigirse a un lugar de refugio; j) Prestación de la garantía financiera exigida o de las medidas provisionales al respecto; k) Contratos de salvamento suscritos por el capitán, operador o empresa naviera; l) Información sobre las intenciones del capitán y/o la empresa que vaya a prestar el salvamento; m) Designación de un representante de la empresa naviera en España con aceptación de su domicilio para notificaciones".

Existen importantes diferencias entre el contenido mínimo de los protocolos de actuación específicos y los factores que son analizados ante la inexistencia de un protocolo adecuado para la emergencia que haya acaecido. En este último supuesto el legislador no lleva a cabo la ponderación de los intereses locales en juego, y los caracteres físicos y naturales que puedan afectar al normal desarrollo de la operación de refugio; limitándose a analizar las circunstancias del buque y su carga. Ante esta ausencia, la única opción que cabe es la aplicación parcial de los protocolos específicos que se hayan elaborado para el lugar de refugio afectado, de manera que se puedan predecir los efectos tras la acogida del buque.

La competencia para resolver el procedimiento y, por tanto, conceder o denegar la autorización de acceso de un buque a un lugar de refugio, corresponde al Director General de la Marina Mercante, que podrá delegar en el capitán marítimo en cuya circunscripción se encuentre el buque. La resolución que autorice el acceso deberá ser expresamente acordada, y podrá adoptarse verbalmente y sin sujeción a formalidades especiales; el Real Decreto establece esta previsión específica sobre la forma de la resolución, para aquellos supuestos de urgente necesidad, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento, todos las peticiones de refugio se encontrarán ante estas circunstancias, por cuanto la excepción se convierte en este procedimiento en la regla general.

Por otro lado, la urgencia de la resolución no exime a la Administración de notificar el acto a los interesados, ni de motivar por escrito el contenido de la resolución; que deberá realizarse a la mayor brevedad posible y, en todo caso, en el plazo máximo de 96 horas. La resolución adoptada por el Director General de la Marina Mercante, o el capitán marítimo, pondrá fin a la vía administrativa. Esta resolución podrá ser recurrida potestativamente en reposición ante el mismo órgano que la haya dictado, o bien puede ser impugnada directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; asimismo, también podrá ser objeto de un recurso extraordinario de revisión, ante el órgano administrativo que dictó la resolución, cuando concurran algunas de las circunstancias previstas en el artículo 118 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas[67].

[67] La regulación de los caracteres básicos del recurso de reposición y el recurso extraordinario de revisión se encuentra en los arts. 116-119 de la Ley 20/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sobre el recurso contencioso-administrativo, Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5.3.-CONSTITUCIÓN DE UNA GARANTÍA FINANCIERA

La norma española introduce una novedad importante entre los requisitos que pueden ser exigidos para autorizar la entrada de un buque a un lugar de refugio, la constitución de una garantía financiera[68]. Este requisito es una condición que sólo resultará de aplicación ante los supuestos previstos en el Real Decreto, que son los siguientes: cuando el buque, por su propia situación o por circunstancias externas presente riesgos de incendio, explosión, avería, incluidos los fallos mecánicos o estructurales, abordaje, contaminación, disminución de la estabilidad, varada o cualquier otro que pueda suponer peligro para la vida de las personas o daños al medio ambiente marino o a los recursos naturales.

[68] El establecimiento de garantías financieras se ha previsto en otros ámbitos con el fin de garantizar la protección ambiental. En este sentido ya se ha pronunciado la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143 de 30 de abril de 2004, págs. 0056 – 0075).

La transposición de esta disposición comunitaria no se ha completado en la actualidad en nuestro país, pero al respecto se está tramitando el Proyecto de Ley de responsabilidad medioambiental (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 130, de 23 de marzo de 2007). El Capítulo IV de este anteproyecto se ocupa de las garantías financieras cuya constitución es requisito imprescindible para el ejercicio de las actividades profesionales relacionadas en el Anexo III de la ley, en el apartado 8º del mismo se incluye el transporte marítimo de mercancías peligrosas o contaminantes de acuerdo con la definición que figura en el artículo 3.h) del Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo. Con el establecimiento de estas garantías se pretende asegurar que el operador dispondrá de recursos económicos suficientes para hacer frente a los costes derivados de la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales.

El artículo 24 establece tres modalidades de garantías financieras, que podrán constituirse alternativa o complementariamente entre sí. Las modalidades son: a) La suscripción de una póliza de seguro con una entidad aseguradora autorizada para operar en España.; b) La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España; c) La constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo "ad hoc" para responder de los eventuales daños medioambientales de la actividad con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

Como señala la Exposición de Motivos, los artículos 27 a 33, fijan las reglas que deberán regir la constitución y el funcionamiento de tales garantías; establecen los riesgos y los costes que quedarán cubiertos por ellas; determinan las reglas sobre su vigencia y los límites cuantitativos de las garantías; y, finalmente, identifican los sujetos responsables de constituir las garantías y los operadores que quedan exentos de tal obligación.

Sobre la futura ley de responsabilidad ambiental, Dictamen del Consejo de Estado, de 22 de febrero de 2007, referencia 2627/2006, asunto: "Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Ambiental".

BONET RULL, L., "¿Quien contamine pagará? Algunas reflexiones acerca de la próxima adopción de un régimen de responsabilidad ambiental", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, diciembre 2003, 21-31.

La constitución de la garantía no se convierte en requisito ineludible, sino que su exigencia se encuentra condicionada no sólo a los supuestos enumerados a los que se circunscribe, sino también se encuentra limitada por la valoración de las circunstancias que lleven a cabo las autoridades competentes. Por tanto, este requisito es flexible, y permite su valoración a tenor de los condicionantes del supuesto concreto.

El objeto de este requisito es que la garantía permita hacer frente a las reclamaciones de indemnización derivadas de los daños producidos a las personas, entidades públicas o bienes, de cualquier naturaleza, y tengan su origen en el buque o en su carga; además de cubrir todos los gastos previos encaminados a reducir los daños, las medidas adoptadas para el desplazamiento del buque o su carga, y las inversiones realizadas para la restauración del medio ambiente.

Los sujetos legitimados para presentar la garantía son: el operador, la empresa naviera, el salvador del buque o el expedidor, el propietario o el receptor de la carga. Este listado se encuentra incompleto, ya que no reconoce la legitimidad al propietario registral del buque, que debe estar incluido entre los sujetos que deben prestar la garantía financiera, ya que se configura como el responsable frente a los daños ocasionados por contaminación marina en el Convenio CLC 1969 y el FIDAC[69].

La garantía financiera deberá ser presentada en una entidad bancaria con domicilio en España, a favor de la Dirección General de la Marina Mercante, con sometimiento expreso a los tribunales españoles, y expresando claramente el objeto de su constitución, que hemos analizado con anterioridad.

La urgencia que caracteriza la adopción de una resolución sobre la acogida de un buque en un lugar de refugio, ha exigido al legislador la constitución de un medio de garantía alternativo, ante la imposibilidad de formalizar la garantía financiera ante una entidad bancaria. El Real Decreto autoriza a los sujetos legitimados para extender un cheque librado por una entidad financiera o aportar un aval, a primer requerimiento y sin beneficio de excusión, o cualquier otra garantía de efectos equivalentes a juicio de la Dirección General de la Marina Mercante por la cuantía que corresponda. Esta vía alternativa es provisional, hasta que sea posible la prestación de la garantía financiera, por lo que no es un medio alternativo de garantía, sino una vía temporal, que permite otorgar celeridad al procedimiento.

GALBIS, F., "Ley de responsabilidad ambiental. Todavía puede mejorarse", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 63, 2007, págs. 77-78.

LOZANO CUTANDA, B., "La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de Derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE", *Justicia Administrativa,* núm. 26, 2005, págs. 5-33.

SERAPHIM FERREIRA, G., "El nuevo régimen jurídico de la responsabilidad por daños ambientales en la Unión Europea. (La Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril)", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 273, 2007, págs. 5-19.

[69] PULIDO BEGINES, J., "La exigencia de garantías financieras como requisito de acceso a un lugar de refugio en España", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, A Coruña, 2006, pág. 97.

El montante total de la garantía se calcula en función del coste total de los daños y perjuicios previstos, así como la naturaleza y cantidad de la carga transportada, y las características y estado del buque. Sin embargo, la norma española establece un límite máximo, prefijado en función del arqueo de los buques y de la naturaleza de su carga, incorporando una cuantía notablemente más elevada para los petroleros[70]. Este límite rige únicamente para la constitución de la garantía, ya que en el supuesto de que la cuantía de los daños y perjuicios resulte superior, el operador, el agente, el expedidor o el salvador, deberán satisfacerlos. Cuando la cantidad ejecutada no resulta suficiente, el Real Decreto no establece ningún requisito sobre los medios para que los sujetos responsables hagan frente a los daños ocasionados, ya que la principal preocupación del legislador es la celeridad con que se efectúe la reparación.

La exigencia española de constituir una garantía financiera para autorizar la acogida de un buque en peligro, no ha sido bien recibida por el sector del salvamento marítimo, que considera desproporcionada su cuantía. La exigencia de la prestación de una garantía de elevada cuantía, ha sido considerada como una medida de blindaje de las costas españolas ante las posibles solicitudes de refugio[71]. Es evidente que esta medida presenta interrogantes en cuanto a la efectividad de su aplicación, ya que como ha sido puesto de manifiesto por algunos autores, puede presentar dificultades en cuanto al tiempo necesario para la obtención de la garantía, al importe de la misma, y a su contenido jurídico, por los diferentes sistemas aplicables en función de los países de origen de los armadores. Sin embargo, la propia flexibilidad que presenta la norma española, permitirá a las autoridades competentes su aplicación en función de las circunstancias de cada supuesto, permitiendo una relajación en la rigidez de las condiciones exigidas[72].

[70] El artículo 23 dispone: "1. Para los buques tanque que transporten mercancías con las características reseñadas en el Reglamento (CE) nº 1726/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, la cuantía de la garantía será la siguiente: Buques cuyo arqueo no exceda de 2.000 GT, hasta siete millones de euros, y por cada unidad de arqueo que exceda de 2.000 GT, hasta 10.000 euros. 2. Para el resto de los buques, la cuantía de la garantía será la siguiente: Buques cuyo arqueo no exceda de 2.000 GT, hasta 2,5 millones de euros, y por cada unidad de arqueo que exceda de 2.000 GT, hasta 600 euros".

[71] REYES, B., "Salvors' concern over cash guarantees for refuge rules", *Lloyd's List*, 2 de marzo de 2004. Joop Timmermans, presidente de ISU (*International Salvage Union*), se manifestó preocupado por la adopción de la norma española, y consideró que podría resultar contraproducente y, en algunos casos, podría aumentar el riesgo de contaminación.

[72] CORTE, J., "Garantías para puertos de refugio", *Transporte XXI*, julio de 2004, pág. 5.

Asimismo, ha sido cuestionada la legalidad de este requisito por contradecir, en cierto sentido, la finalidad de la Directiva comunitaria de facilitar los trámites para el acceso a un lugar de refugio, ya que representa un trámite más que debe ser cumplimentado. E incluso, se ha manifestado su posible contradicción con el derecho de paso inocente, o el derecho de paso en tránsito, e incluso con el Convenio CLC 1969 y FIDAC, que permiten la reclamación de la cuantía de las medidas preventivas y de limpieza por parte de las autoridades, pero con ciertos límites[73].

A pesar de las críticas recibidas, las propias instituciones comunitarias han introducido entre las propuestas de reforma, la posibilidad para los Estados de exigir la constitución de una garantía financiera, si bien no constituye un requisito imperativo, a diferencia de lo que sucede en la actual regulación española. Es evidente, que la exigencia de una garantía financiera es un medio de proteger a las costas españolas, sin embargo, no puede considerarse una medida desproporcionada por cuanto la cuantía de los gastos ocasionados suele ser muy elevada, y exige un importante desembolso por parte de las autoridades.

La atención de un buque en peligro obliga a los Estados a realizar una inversión previa en la elaboración de planes de asistencia, la dotación de personal cualificado y de los medios necesarios, y la creación de infraestructuras que permitan albergar al buque en peligro. Por tanto, es necesario que los responsables del buque presten una garantía financiera suficiente que permita a los Estados asegurar una compensación por los daños previsibles que, a pesar de la cuantía en la que se encuentra fijada en la actualidad, no alcanza a cubrir los costes previos y posteriores a los que debe hacer frente el Estado ribereño, y más concretamente la localidad afectada.

La acogida de un buque en peligro constituye una medida que protege intereses privados y públicos. Cuando un Estado decide autorizar la entrada de un buque en un lugar de refugio sitúa a la zona de acogida en una situación de grave riesgo, que asume en función de la necesidad de evitar una previsible catástrofe de mayor envergadura, y que redundaría en un grave perjuicio para el ambiente marino y costero, y para el desarrollo económico y social de un territorio más amplio, que puede afectar a varios países; en este sentido se protegen intereses públicos, que pertenecen a toda la comunidad internacional.

---

[73] PULIDO BEGINES, J., "Los lugares de refugio en el Real Decreto 210/2004", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J., y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, pág. 196.

VAN HOOYDONK, E., "The Obligation to offer a Place of Refuge to a Ship in Distress", *CMI Yearbook*, 2003, págs. 369 y 370. Otra obra destacada de este autor en este ámbito, "Some Remarks on Financial Securities Imposed by Public Authorities on Casualty Ships as a Condition for Entry into Ports", en HUYBRECHTS, M. (ed.), *Marine Insurance at the Turn of the Millennium*, Vol. II, Intersentia, Antwerpen, 2000, págs. 129-130.

Sin embargo, mediante la asistencia al buque también se protegen intereses privados, del propietario del buque, o bien del propietario o receptor de su carga, entre otros; estos sujetos se convierten en beneficiarios directos de una actuación pública y, en ciertas ocasiones, a pesar de ser los responsables de la situación de peligro del buque. Como beneficiarios, están obligados a coparticipar en el esfuerzo de las autoridades competentes y, especialmente, de los ciudadanos de la localidad afectada.

Consideramos que es positiva la exigencia de la constitución de una garantía financiera, siempre que su espíritu sea la reparación de los posibles daños derivados de la acogida del buque, en lugar de un instrumento para disuadir a los potenciales solicitantes de refugio. La obligación de prestar una garantía financiera no puede ser un medio para crear un mercado de bajo coste sobre lugares de refugio; la trayectoria de un buque necesitado de asistencia debe estar marcada por su trayectoria hacia un lugar de refugio en el que pueda ser solventada su situación de peligro, y se controlen los potenciales riesgos para el entorno ambiental, social y económico.

El establecimiento de garantías financieras, al igual que cualquier otro requisito exigido a los buques que solicitan refugio, puede transformarse en una medida perniciosa, que aleje a los buques necesitados de asistencia de los países más proteccionistas, hacia aquellos Estados más permisivos[74]. Este riesgo se encuentra presente en cualquiera de las medidas adoptadas en el ámbito de la seguridad marítima, sin embargo no puede ser excusa para impedir el desarrollo e implantación de las mismas. El apoyo hacia Estados con menos capacidad económica, y el desarrollo de las iniciativas de la OMI y el CMI, así como la asunción de la protección del medio marino como un principio básico en la actuación de cualquier Estado, son los mecanismos adecuados para contrarrestar este riesgo.

[74] RINGBOM, H., "You are welcome, but… Places of refuge and environmental liability and compensation, with particular reference to the EU", *CMI Yearbook*, 2004, págs. 214-215. Este autor señala que la diversidad de regímenes de responsabilidad y compensación de daños, se encuentra en el origen del riesgo de preselección de puertos de refugio, en función de su menor coste económico. Esta situación puede ocasionar que los buques se dirijan hacia aquellos lugares de refugio situados en Estados en los que se aplique un régimen de responsabilidad más indulgente, y las exigencias y garantías mínimas exigidas sean menores.

5.4.-EL BUQUE *OSTEDIJK*: PARADIGMA DE LA GESTIÓN ESPAÑOLA ANTE UN BUQUE NECESITADO DE ASISTENCIA

El día 17 de febrero de 2007, el capitán del buque de bandera holandesa *Ostedijk*, envió aviso al centro de control de tráfico marítimo de Fisterra, poniendo en conocimiento del mismo que la carga de 6.000 toneladas de fertilizantes que transportaba se estaba descomponiendo[75]. En el momento de la notificación el buque se encontraba a 50 millas náuticas de La Coruña y se dirigía hacia el puerto de Valencia; la carga que había empezado a descomponerse se encontraba en la bodega y estaba afectando a la sala de máquinas.

La primera decisión adoptada por las autoridades españolas fue la constitución en la Capitanía Marítima de La Coruña del Centro de Operaciones desde el que se iba a dirigir la asistencia al buque. El gabinete de crisis constituido a tal efecto se encontraba formado por representantes de la Administración General del Estado y de sus organismos dependientes, así como por autoridades de la Xunta de Galicia, si bien no existía representación alguna de las autoridades locales, cuyos intereses podían verse comprometidos por la situación del buque, así como por las decisiones adoptadas por el gabinete creado para la gestión del accidente.

Los miembros del citado gabinete eran los siguientes: el Delegado del Gobierno en Galicia, que desempeñaba las funciones de presidencia, el Director General de la Marina Mercante, la Directora de SASEMAR, el Capitán Marítimo de A Coruña, la Directora del CEPRECO, y, por parte de la Xunta de Galicia, el Consejero de la Presidencia, el Subdirector de Protección Civil, el Director de Puertos de Galicia y el Subdirector de Vigilancia Costera.

[75] El fertilizante transportado pertenecía a la categoría NPK-15-15-15-C, principalmente se emplea para actividades agrícolas y se encuentra compuesto de nitrógeno (NA), fósforo (P), y potasio (K). La numeración utilizada para la identificación del producto quiere decir que tiene un 15% de cada uno de los compuestos químicos empleados en su fabricación. La C final identifica la categoría de los fertilizantes de nitrato amónico que están mezclados con materias inertes. Con esa mezcla se trata de recudir los riesgos tóxicos como consecuencia de un incendio o una explosión. Los de tipo C no son considerados peligrosos por la ONU, según información publicada por la consultora de ingeniería y riesgos LEA, pero si se calientan en recipientes cerrados puede producirse una reacción violenta, especialmente si entran en contacto con sustancias como azufre, níquel, zinc o polvos metálicos. Diario *La Voz de Galicia*, 17 de febrero de 2007, sección "Documentación", edición digital (http://www.lavozdegalicia.es/), consultada el 6 de marzo de 2007

Las primeras medidas adoptadas fueron el envío de dos remolcadores de Salvamento Marítimo, que mantuvieron al buque a una distancia de 8 millas (aproximadamente unos 15 kilómetros) de La Coruña, y de un grupo de expertos que valoraran la situación del buque in situ. A la vista de los resultados obtenidos tras esta inspección, el Centro de Coordinación de Operaciones decidió que el buque podía continuar con su trayectoria originaria, y encaminarse hacia su destino en el puerto de Valencia, ya que los expertos consultados consideraron que bodega afectada había sido suficientemente ventilada y no existía riesgo alguno para la navegación. El capitán del buque también solicitó autorización para continuar con su ruta, al entender que tenía controlada la situación de su buque y no existía peligro ni para la tripulación ni para la navegación.

Sin embargo los hechos demostraron que la situación distaba mucho de estar controlada. El día 18 de febrero los efectos de la descomposición del fertilizante comenzaron a afectar a la tripulación del buque, y cuatro de sus miembros tuvieron que ser evacuados a petición del capitán del barco y recibieron asistencia médica en tierra. El Centro de Coordinación optó por alejar la buque de la costa española, de forma que a las 20.30 horas ya se encontraba a 20 millas al norte de las Islas Sisargas y a 31 millas de La Coruña, y continuaba su navegación, remolcado por un buque de Salvamento Marítimo. El gabinete de crisis decidió dirigir el buque hacia la costa norte de Galicia, al abrigo de los vientos del sur y suroeste que se preveían para los próximos días, y manteniendo un rumbo de seguridad que permitiera garantizar la adecuada ventilación de la bodega afectada[76].

El 19 de febrero el buque tuvo que ser desalojado, incluso el capitán fue evacuado por sufrir irritaciones en los ojos y en las vías respiratorias. El buque *Ostedijk*, ya sin tripulación y remolcado por un buque de Salvamento Marítimo, fue dirigido a una zona al este de Estaca de Bares, entre las provincias de A Coruña y Lugo, donde su carga comenzó a ser enfriada por medio de chorros de agua, con el fin de frenar su fermentación. La nube de humo que envolvía el barco era visible de la costa, de la que distaba unas 13 millas; esta distancia de seguridad debía ser mantenida, ya que la cercanía de la costa podría facilitar que los gases que emanaban de la bodega del buque alcanzaran a las poblaciones vecinas, por lo que la asistencia la buque debía realizarse en el mar.

[76] CABELLOS, F., "El Ostedijk y su crisis", *Recalada: Revista de divulgación marítima*, núm. 100, 2007, págs. 22 y ss.

A la vista de estas circunstancias, el Gobierno solicitó a los representantes del armador holandés del buque que presentaran un plan que estableciera el tratamiento que debía ser dispensado a la carga. Sin embargo, la propuesta presentada no satisfizo a las autoridades españolas, ya que consideraron que atracar el buque en un puerto donde vaciar las bodegas afectadas, no era la medida más adecuada para la minimización de los riesgos vinculados con la asistencia del buque[77]. El gabinete de crisis consideró más oportuno continuar con las medidas para reducir las altas temperaturas que sufría el buque, mediante la ventilación de las zonas afectadas, y a través del lanzamiento de agua.

La propuesta del armador del buque tenía como eje principal la admisión del buque en un puerto de refugio, en el que poder descargar el fertilizante en descomposición. A pesar de la oposición del Centro de Operaciones, otros expertos sí se manifestaban conformes con esta actuación, de hecho consideraban que la mejor y más fácil opción era dirigir el buque hacia un puerto de refugio u otra zona de abrigo en la cual poder llevar a cabo con efectividad su asistencia[78].

Finalmente, con fecha de 28 de febrero de 2007, Salvamento Marítimo, dependiente del Ministerio de Fomento, dio por finalizada la crisis del buque *Ostedijk*. Las autoridades españolas permitieron que el buque continuara su trayectoria hasta el puerto de Bilbao, en el que se llevó a cabo la descarga de su mercancía, una vez que fueron presentados tres certificados que avalan la seguridad del buque y su carga. La carga de fertilizantes atracó en Bilbao el 1 de marzo de 2007, once días después del aviso al centro de control de tráfico marítimo de Fisterra.

La crisis del buque *Ostedijk* confirma las debilidades de la política española en materia de lugares de refugio y de gestión de crisis ante la solicitud de refugio. A diferencia de lo que sucede en otros Estados, no existe un mando centralizado capaz de gestionar las crisis, sino que se debe crear un comité *ad hoc,* para decidir sobre el destino del buque. La creación de un comité de estas características, en el que se encuentran representadas autoridades de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma afectada supone la exclusión de los representantes locales y de las asociaciones ambientales; estos sectores sólo cumplieron un papel secundario y pasivo, ya que no participaron en la adopción de decisiones sobre el destino del buque.

[77] La directora de SASEMAR, Sra. Pilar Tejo, y portavoz del gabinete de crisis, justificó en su comparecencia ante los medios de comunicación celebrada el 20 de febrero de 2007 la reclamación de intervención al armador en el hecho de que el Gobierno no es el propietario del buque ni de la carga, y advirtió de que las autoridades marítimas españolas sólo podían hacerse cargo del buque si había negligencia, dejación de funciones por parte del capitán y el armador o un peligro para la vida de las personas o el medio ambiente.

[78] José Manuel MARTÍNEZ MAYÁN, profesor de Seguridad Marítima de de la Escuela Superior de Marina Civil de A Coruña, consideró que el plan más adecuado era dirigir el buque hacia un puerto e iniciar el trasbordo de la carga. Artículo publicado en la página web de la Asociación Española de Marina Civil, febrero de 2007, (http://www.marinacivil.com/articulos)

Las autoridades gallegas, en su evaluación de esta crisis, han manifestado que mantuvieron un estrecho diálogo con los sectores implicados. El Consejero de la Presidencia ha afirmado que desde su Consejería, y con anterioridad al inicio de las operaciones de enfriamiento del buque, informó sobre la situación a los alcaldes de las zonas próximas a la situación del buque, concretamente Mañón, Viveiro, O Vicedo, Cervo e Burela. Por su parte, desde la Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos se informó y recibieron los datos que le proporcionaron las cofradías y demás organizaciones del sector pesquero; mientras que el Consejero de Medio Ambiente informaba y recababa la opinión de los grupos ecologistas gallegos[79]. Sin embargo este intercambio de información no puede ser considerado suficiente a la vista de su inicio tardío, y de la ausencia de representantes de autoridades locales, ecologistas y sector pesquero, en el propio gabinete de crisis.

Resulta incomprensible que no se cumplieran los presupuestos necesarios para activar el Plan Nacional de Contaminación Marítima, ni el Plan de Contingencias por Contaminación Marítima de Galicia, pero sí se consideró apropiado la creación un Gabinete de Crisis, al igual que fueron activados los grupos operativos de acción, previstos en los citados planes, si bien sólo con carácter preventivo[80].

La excesiva territorialización a la que estuvo sometida esta crisis pone de manifiesto la ausencia de cooperación con otras Comunidades Autonómicas, que también se encontraban comprometidas, en este caso en concreto hubiera sido deseable la coordinación con las autoridades competentes de la Comunidad Valenciana, ya que a su territorio se dirigía el buque. En el mismo sentido hubiera sido deseable la comunicación de la situación a las autoridades portuguesas, con el fin de exponer la existencia o no de riesgos para la salud, la navegación o el medio ambiente.

La dificultad de coordinar a todas las Administraciones implicadas obtendría una fácil solución con el establecimiento de una autoridad única con competencias suficientes para decidir sobre el destino del buque, sin perjuicio de la necesaria participación en el proceso de los entes autonómicos y locales, así como de las autoridades portuarias, las asociaciones ambientales y los propios representantes del sector industrial cuya actividad pudiera verse comprometida.

[79] Comparecencia del Consejero de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, Sr. Méndez Romeu, publicada en el Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, núm. 73, de 27 de febrero de 2007, pág. 62.

[80] Comparecencia del Consejero de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, Sr. Méndez Romeu, publicada en el Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, núm. 73, de 27 de febrero de 2007, pág. 61.

Otra de las deficiencias detectadas es la ausencia de una información clara sobre las circunstancias del buque, no existe informe oficial alguno publicado por parte del Ministerio de Fomento o de cualquiera de sus organismos, fundamentalmente Salvamento Marítimo, que permita conocer cuáles fueron las circunstancias del buque *Ostedijk*, y las recomendaciones técnicas que realizaron los expertos sobre su destino. Las únicas referencias oficiales sobre este asunto son los comunicados de prensa que elaboró la Delegación del Gobierno de Galicia, y el publicado por el Ministerio de Fomento, informando sobre la superación de las deficiencias del buque. Los comunicados oficiales fueron escuetos y no consiguieron responder a los interrogantes que se planteaban los vecinos de las localidades gallegas afectadas, que aún tenían presentes las desastrosas consecuencias de las iniciativas de las autoridades en el accidente del buque *Prestige.*

La alarma social originada por los riesgos para la salud que podían provocar los gases que emanaban del buque fueron motivos suficientes para que el gabinete de crisis hubiera elaborado un completo informe sobre las características y naturaleza de la carga, su situación y las consecuencias sobre la salud, el medio ambiente y la navegación. En este mismo sentido se ha pronunciado la asociación ecologista Greenpeace, que denunció públicamente la desinformación del Ministerio de Fomento sobre las características de la carga del buque y su estado, así como las consecuencias de las emisiones tóxicas que provocó el buque[81].

Por otro lado, la negativa de las autoridades españolas para permitir el acceso del buque a un lugar de refugio, viene siendo una práctica reiterada en los últimos años[82]. La larga agonía a la que se somete a los buques necesitados de asistencia, y su exposición a los temporales que azotan nuestras aguas, es una muestra de la inoperancia de los gabinetes de crisis, y del miedo real de las autoridades para autorizar el acceso a un lugar de refugio. Las autoridades españolas no han sido capaces de establecer una política real sobre esta materia, lo que ha ocasionado en el pasado, y continúa provocando situaciones irregulares, en las que el alejamiento del buque de las costas, parece la única salida[83].

---

[81] La organización ecologista Greenpeace denunció con fecha de 27 de febrero de 2007 las contradicciones entre la información que está dando el Ministerio de Fomento, y la evolución de los hechos en torno al buque Ostedijk (www.greenpeace.org, consultado el 12 de marzo de 2007).

[82] Esta situación contrasta con la realidad de otros Estados. Un caso paradigmático son los Países Bajos , donde la regla general es que los buques en situación de necesidad, se encuentran mejor en puerto. HUISMAN, S., "Contingency, Planning, Preparedness and Response in the Netherlands. The Dutch Approach", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambinente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Coruña, 2006, pág. 136.

[83] Comparecencia del Consejero de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, Sr. Méndez Romeu, publicada en el Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, núm. 73, de 27 de febrero de 2007, pág. 62: "Desde el primero momento, el gabinete de crisis tuvo claras las opciones existentes. En primer lugar, alejar el buque de los vientos del sur. En segundo lugar, abordar el problema en aguas resguardadas, en un fondeadero o en aguas tranquilas. Y, en tercer lugar, descartar la entrada en cualquier puerto o ría de Galicia para evitar que las emanaciones de gases, que no siendo tóxicas podían ser irritativas, en especial para grupos de riesgo, hicieran necesario adoptar otras medidas de autoprotección".

Desde el momento en el que se plantea la posibilidad de acceso a un lugar de refugio, las autoridades locales dan muestras de pánico ante el riesgo de la atención en su territorio de un buque necesitado de asistencia. Este hecho es consecuencia de la ausencia de previsión, ya que una adecuada política sobre lugares de refugio exige la escrupulosa aplicación de los principios recogidos en el RD 210/2004, y específicamente sus referencias a la planificación, y al establecimiento de un listado de lugares de refugio. Las autoridades españolas continúan siendo reacias al establecimiento de lugares de refugio, incluso toman como referencia la dejadez de otros Estados comunitarios, que tampoco han elaborado un listado sobre las zonas de refugio para los buques necesitados de asistencia.

Si los representantes del Ministerio de Fomento que deben aplicar y desarrollar el contenido del RD 210/2004 no encuentran suficientes garantías para su efectiva implantación, es evidente que deben ser presentadas propuestas de mejora para su perfeccionamiento; al igual que debe ser solicitada a las instituciones comunitarias la elaboración de una disposición más acorde con la realidad de los Estados miembros. No consideramos que la inaplicación de las disposiciones vigentes tenga su origen en el carácter defectuoso de los propios textos normativos, sino en la ausencia de voluntad de las autoridades competentes para su aplicación[84].

[84] Sobre este aspecto, se pronunció el Secretario General de Transportes del Ministerio de Fomento, Sr. Fernando Palao, que afirmó: "Todo el mundo pide puertos de refugio, pero siempre que no sea en el suyo", publicado el 23 de febrero de 2007 en el diario *La Voz de Galicia*, en su edición en Internet (www.lavozdegalicia.es). Por su parte, el Presidente de la Xunta de Galicia, Emilio Pérez Touriño, también se manifestó sobre la compleja cuestión de los puertos de refugio en el marco de la UE, y reconoció que en España, el Ministerio de Fomento aún no había definido las características técnicas de estas instalaciones.

El principal riesgo al que se enfrentan las autoridades es el propio precio político que deben pagar por asumir la responsabilidad de decidir el acceso de un buque a un lugar de refugio. La objetividad que debe primar en la evaluación de los riesgos y en la adecuación de la zona de abrigo seleccionada, deben configurarse como garantía suficiente para la oportunidad de la decisión[85]. La elaboración de una planificación adecuada, prevista en el RD 210/2004, y a la vista de los principios que rigen la regulación comunitaria y las propias Directrices de la OMI, es el primer paso para lograr que las autoridades locales puedan colaborar activamente en la asistencia a los buques en peligro, y no oponerse al establecimiento de lugares de refugio en sus territorios[86].

La reacción de la Administración General del Estado, y de la Administración Autonómica de Galicia ante un buque necesitado de asistencia ha mejorado notablemente desde el accidente del buque *Prestige* en las mismas aguas. La actuación de los organismos estatales y autonómicos muestra que existe una voluntad de reacción, mientras que en el anterior accidente, ni siquiera podemos hablar de reacción ante la crisis, ya que los hechos se sucedieron sin una respuesta real por parte de las Administraciones implicadas. Sin embargo, y a pesar de este avance cualitativo, y cuantitativo en lo que respecta a los propios medios empleados, no existe una política efectiva de aplicación de las disposiciones de la OMI, de la Unión Europea, y de la propia legislación nacional, sobre asistencia a buques en peligro. Y, a pesar de las opiniones expresadas por los representantes políticos, otros Estados comunitarios sí han desarrollado con éxito una política sobre esta materia.

[85] BROWNE, B., "Lugares de Refugio. Postura de la Unión Internacional de Aseguradores Marítimos", *Tribuna Profesional*, ANAVE-BIA, núm. 419, octubre de 2003: "Los Estados actúan independientemente o en pequeños grupos y existe muy poca uniformidad. En la práctica, son las circunstancias políticas las que marcan las decisiones que adopta un Estado en este tipo de situaciones. Los políticos pueden hacer caso omiso del asesoramiento científico de expertos en la materia (ingenieros navales, técnicos de salvamento, etc.) y las consecuencias pueden ser más graves de lo que serían si se contase con ellos".

[86] Comparecencia del Consejero de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, Sr. Méndez Romeu, publicada en el Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, núm. 73, de 27 de febrero de 2007, pág. 70, ante una cuestión planteada por el miembro del Partido Popular Sr. López Veiga (Consejero de Pesca de la Xunta durante la catástrofe del buque *Prestige*): "Habla usted de los estudios y de los documentos sobre los lugares de refugio. Bueno, le adelanto que este consejero algo estudia los temas y conoce los estudios contratados durante su mandato como consejero a diferentes consultoras, las propuestas y la relación de lugares de abrigo que proponía ese documento, que no llegó a tener validez oficial, igual que conozco la relación de lugares de abrigo que prepara el Gobierno español; Gobierno español que se encuentra, en cuanto a este asunto de la definición de lugares de abrigo recomendado por una directiva de la Unión Europea, en la misma situación que otros gobiernos de la Unión Europea. Es decir, hay ahí una directiva pendiente de transposición a nuestro ordenamiento. No se fijo en el plazo marcado por el real decreto que usted viene de citar y usted como yo probablemente conoce la situación de fondo que hay alrededor del problema de los lugares de refugio, no solo en Galicia, en España, sino en la Unión Europea. Y ahí está la lista que usted conoce de los puertos existentes, de los lugares de refugio existentes en Europa, ninguna incluso el momento actual".

El ejemplo de otros Estados comunitarios y extracomunitarios en el desarrollo de su política sobre lugares de refugio pone de manifiesto que la adopción de una decisión rápida sobre el lugar de refugio al que pueda dirigirse el buque logra minimizar los riesgos para la seguridad de las personas, de la navegación y del medio ambiente. Sin embargo, el desinterés de las autoridades españolas sobre los puertos de refugio se muestra en el propio contenido del Plan Nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino 2006-2009[87], en el que no existe referencia alguna a los puertos de refugio.

La crisis del buque *Ostedijk* pudo ser solucionada en el mar, y su carga no puede ser considerada como de especial peligrosidad, pero cada año transitan, sólo frente a las costas de Galicia, alrededor de 50.000 buques, de los cuales 8.000 transportan mercancías peligrosas; ante una solicitud de refugio por parte de uno de estos buques con gran potencial contaminante no será suficiente con la creación de un gabinete de crisis. La cuestión es si las Administraciones competentes se encuentran preparadas para dar refugio a uno de estos buques, en condiciones que garanticen la seguridad de la población, el medio ambiente y el propio buque; y a través de un procedimiento de decisiones adoptadas en un breve lapso de tiempo, ya que en estos supuestos la celeridad en lo que respecta a las medidas de protección son de vital importancia. La respuesta debe ser negativa, ante la ausencia de la planificación, y teniendo presente que la decisión adoptada debe valorar objetivamente los riesgos del supuesto concreto, y las circunstancias sociales, ambientales y económicas para la aceptación o denegación de la autorización de acceso a un lugar de refugio.

5.5.-VALORACIÓN DEL ACTUAL MARCO NORMATIVO

La conservación del medio marino continúa sin alcanzar el grado de "prioridad" en la actuación de los Estados ribereños; a pesar de que sus recursos naturales son los principales afectados de sus reticencias. La principal problemática a la que se enfrenta el establecimiento de lugares de refugio es su consideración como un foco de perjuicios económicos y medioambientales para la localidad en la que se establezca.

[87] El Acuerdo por el que se aprueba el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la mar y de la Lucha contra la Contaminación del medio marino 2006-2009, elaborado por el Ministerio de Fomento, y aprobado en el Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2006. Este Acuerdo fue publicado en el BOE 28 junio 2006, núm. 153, pág. 24283.

La consideración parcial y localista del medio ambiente marino, denota la ausencia de comprensión real de las repercusiones finales de las catástrofes marítimas. Si bien es evidente que la localidad en la que se refugie el buque se encontrará expuesta a graves riesgos ambientales, no lo es menos que permitir que el buque continúe en alta mar, multiplica el riesgo para esa localidad y para la totalidad de la franja litoral. El establecimiento de lugares de refugio que dispongan de los medios necesarios para neutralizar los riesgos de los buques en peligro, garantizaría la minimización de los efectos negativos.

La visión simplista con la que aún se lleva a cabo el análisis del marco normativo que debe regular los lugares de refugio, también ha reducido al mínimo los factores que deben ser analizados ante la problemática de acceso a zonas de refugio de los buques necesitados de asistencia. La supeditación del Capitán a la figura del armador, como se ha puesto de manifiesto en los accidentes de los buques *Prestige* y *Ostedijk*, obligan a incluir a esta figura en la regulación, lo que permitirá el reconocimiento jurídico de un sujeto que estaba decidiendo, de facto, la trayectoria del buque. También es necesario regular sobre la labor que desempeñan los salvadores, que en buena parte de los siniestros son empresas privadas, no vinculadas con el país ribereño, pero cuya labor adquiere una destacada relevancia, ya que de la eficacia de sus actuaciones dependerán buena parte de los daños económicos y ambientales que se deriven del siniestro[88].

Se debe tener presente que la aceptación de un buque en un lugar de refugio responderá a unas necesidades concretas, ante supuestos excepcionales. No se pueden convertir los lugares de refugio en paradas obligatorias de buques que representan un riesgo para la seguridad marítima. Por tanto, consideramos que el establecimiento de lugares de refugio no debe ser entendido como una medida preventiva, sino una medida reparadora. El control de la seguridad marítima dispone de suficientes medios, de carácter nacional e internacional, para impedir, o al menos controlar, la presencia de buques subestándares que suponen un riesgo potencial. Sólo una vez que el buque tiene graves dificultades o necesita asistencia, es decir, cuando se han producido daños y es necesario reducirlos, se plantea la necesidad de trasladar al buque a un lugar de refugio.

[88] ZAMORA TERRÉS, J., y LEÓN ARIAS, A., *Serie Prestige. Lugares de Refugio*, CELSEM-UPC, (http://www.upc.edu/celsem/), se han pronunciado sobre la necesidad superar "la simple tripleta de actores (Capitán–mar-, administración –tierra-, y procedimientos –nexo mar/tierra-)", que ofrece la OMI, para incoporar a "otros actores en absoluto secundarios", que permitan reflejar la realidad vivida con los casos de los buques *Erika* y *Prestige*, que son fiel reflejo de una realidad más compleja.

Las propuestas de modificación de la regulación comunitaria presentadas por la Comisión son una muestra de la voluntad para el establecimiento de un régimen de actuación armonizado, que permita a los Estados comunitarios estar preparados frente a contingencias que coloquen en una situación de peligro a un buque. La propuesta de la Comisión supone una mayor implicación de los Estados en la seguridad marítima, por lo que es previsible que las autoridades nacionales se muestren reacias a aceptar el contenido de las propuestas, a pesar de los informes favorables del Consejo Económico y Social y del Comité de las Regiones. La primera cuestión que habrá que resolver es si todos los Estados comunitarios están dispuestos a crear lugares de refugio, o impulsarán su localización más allá de sus fronteras nacionales, en los Estados ribereños vecinos. La actuación común de los Estados miembros es el paso previo para la adopción de medidas reales que contribuyan a la acogida de los buques en peligro, y permita un mayor control sobre los riesgos, innatos y provocados, del transporte marítimo.

La aportación española a la regulación sobre lugares de refugio ha supuesto la aprobación y aplicación de una norma arriesgada y novedosa en sus planteamientos, que sin duda han estado determinados por los desastres ambientales que han sufrido nuestras costas. El contenido del Real Decreto merece una valoración positiva, pero sólo como una regulación de primer nivel. Sin embargo es un texto normativo sin valor real, por cuanto no se producido su efectiva implantación, las Administraciones competentes no han elaborado los planes de prevención y actuación, y la dejadez de la propia Administración General del Estado se ha traducido en el mantenimiento de las tendencias de rechazo a los buques en peligro que ya se habían impuesto con anterioridad a la entrada en vigor del actual marco normativo. No existe voluntad real para el desarrollo del Real Decreto, y por tanto su eficacia es nula, ya que no consideramos que haya sido aplicado[89].

La futura modificación de la regulación comunitaria obligará a la consecuente reforma de la norma española y, debe ser la oportunidad para que el legislador español pueda materializar las propuestas de la Comisión, y pueda ir un paso más allá de las propia Directiva, alcanzando objetivos que difícilmente serían aceptados por el conjunto de los Estados comunitarios. La duda que cabe plantearse ante esta perspectiva de futuro es si las Administraciones competentes estarán dispuestas a desarrollar el texto normativo adoptado, o se convertirán en el principal obstáculo para su implantación.

[89] SANZ LARRUGA, F., GARCÍA PÉREZ, M. y PERNAS GARCÍA, J., "Las lecciones jurídicas del caso Prestige: diez tesis sobre la mejora de la seguridad del transporte marítimo y la protección del medio ambiente en España", *Medio Ambiente y Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental, núm. 12-13*, 2005, (www.cica.es). En este artículo se pone de manifiesto que en la regulación sobre lugares de refugio que realiza el RD 210/2004 "se echa en falta, respecto a la determinación de los lugares o puertos de refugio, un compromiso legal de aportación de los medios y recursos indispensables para dotar de eficacia a esta medida". Por otro lado, estos autores, ponen de manifiesto que "con todas las dificultades que plantea concretar un mapa de lugares de refugio, es preciso determinarlos, con todas las reservas que sean precisas, para que estén disponibles y dotados adecuadamente en caso de emergencia".

6.-DERECHO COMPARADO

6.1.-AUSTRALIA

La riqueza natural de Australia ha situado este territorio como uno de los puntos de referencia en las actuaciones adoptadas sobre el medio marino, entre las que destaca la lucha por la conservación de la Gran Barrera de Coral[90]. La estructura administrativa australiana no dispone de un órgano centralizado con legitimidad suficiente para adoptar las decisiones sobre seguridad marítima, y la responsabilidad se encuentra dividida entre el Estado (*Commonwealth*) y los Gobiernos federales[91]. Como consecuencia de la propia organización australiana, existe un esquema de planificación en estratos, en función de las autoridades responsables y de las materias reguladas. El nivel más amplio de actuación corresponde al Plan Nacional, que se completa con la existencia de planes estatales para la protección frente a los vertidos de petróleo, y planes locales propios para las áreas especialmente sensibles como la Gran Barrera de Coral y el Estrecho de Torres[92].

[90] La política ambiental en Australia presenta importantes desafíos, en primer lugar por su propia natauraleza de colonia, ya que los colonizadores desbancaron no sólo a la población indígena, sino también a las especies autóctonas, lo que ocasionó un importante desequilibrio ecológico que, a pesar de no poder ser reestablecido por completo, debe ser compensado. Sobre la política ambiental australiana, WALKER, K., "Environmental Policy in Australia", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002, págs. 249-293.

[91] KELEMEN, R., "Regulatory Federalism: EU Environmental Regulation in Comparative Perspective", *Journal of Public Policy,* vol.20, 2000, págs. 133-167, pág. 148, En Australia y en Canadá, los Gobiernos federales en escasas ocasiones tienen un papel relevante en la adopción de medidas para la entrada en vigor y la aplicación real de las disposiciones ambientales, que queda en manos del Estado.

WÄLTI, S., "How multilevel structures affect environmental policy in industrialized countries", *European Journal of Political Research*, vol. 43, núm. 4, junio 2004, págs. 599-634.

[92] El Plan para la Gran Barrera de Coral, "Great Barrier Reef Plan" (REEFPLAN) y el Plan para el Estrecho de Torres, "Torres Strait Plan" (TORRESPLAN). El Estrecho de Torres separa Australia de Papua Nueva Guinea, forma parte del Estado de Queensland y se encuentra conformado por más de cien islas de una gran riqueza cultural y ambiental; ya que los isleños del Estrecho de Torres, de origen melanesio, constituyen una comunidad étnica y culturalmente diferente a los aborígenes australianos, y la riqueza ambiental del Estrecho, con importantes formaciones coralinas, obligan a la especial protección de este territorio.

Sobre el Estrecho de Torres, BECKETT, J., *Torres Strait Islanders*, Cambridge University Press, Sydney, 1990; KAYE, S., *The Torres Strait,* Martinus Nijhoff Publishers, Londres, 1997.

En el año 1990, Australia sufrió uno de los vertidos más importantes de crudo que han sufrido sus aguas, y uno de los agravantes de la catástrofe fue la no admisión del buque en un lugar de refugio. El buque *Kirki* transportaba 82.650 toneladas de crudo, además de su propio combustible, desde Jebel Dhanna en el Golfo de Arabia, hacia Kwinana (Australia). El 20 de julio se detectaron daños en la estructura del buque, que condujeron al derrame del crudo que provocó un incendio. A la gravedad de las circunstancias, había que añadir las duras condiciones meteorológicas a las que se encontraba expuesto el buque. A pesar de la existencia de un elevado riesgo de contaminación, como consecuencia del vertido de la carga y el combustible del buque, las autoridades del Estado Occidental de Australia impidieron que el buque se refugiara en el puerto de Perth. Como consecuencia de esta decisión, la compañía encargada del salvamento, se vio obligada a dirigir el buque hacia el archipiélago Dampier, durante todo el trayecto las autoridades australianas obligaron a que el buque mantuviera una distancia no inferior a 100 millas náuticas de la costa.

Una vez que el buque alcanzó las proximidades del puerto de Dampier, las autoridades australianas autorizaron su acceso a una zona de abrigo, en la que se pudo efectuar el transvase del crudo hacia otro buque. El buque *Kirki* vertió 17.280 toneladas de crudo al mar, el gobierno de Australia Occidental no aplicó el Plan Nacional para combatir la polución marítima (*National Plan to Combat Pollution of the Sea by Oil and other Noxious and Hazardous Substances)*, y la descoordinación de las autoridades nacionales y estatales, determinaron la ausencia de un mando efectivo que adoptara las decisiones oportunas en torno al destino del buque[93].

En el año 1993, un grupo de expertos propuso la inclusión de una regulación propia sobre lugares de refugio, que pudiera ser incluida en el Plan Nacional. Sin embargo, esta propuesta no fue aceptada ya que dificultaría las negociaciones con los gobiernos locales, las agencias ambientales y otras organizaciones que participaban en la revisión del Plan Nacional. Una de las materias más críticas que determinó la no inclusión de estas previsiones fue la referencia a la relación predeterminada de lugares de refugio, por lo que finalmente se desaprovechó la oportunidad de crear un listado de lugares de refugio, y el Comité de trabajo se limitó a introducir una serie de criterios que deben ser analizados para estudiar la viabilidad de un área que se utilizará como lugar de refugio[94].

[93] DEEGAN, C., RANKIN, M., y VOGHT, P., "Firms' Disclosure Reactions to Major Social Incidents: Australian Evidence", *Accounting Forum,* vol. 24, núm.1, 2000, págs. 101-130.

Sobre algunas de las consecuencias ambientales del vertido de crudo en Australia, DUKE, N., y BURNS, K., *Fate an Effects of Oil and Dispersed Oil on Mangrove Ecosystems in Australia. Final Report to the Australian Petroleum Production and Exploration Association*, Australian Institute of Marine Science and CRC Reef Research Centre, 12 de junio de 1999.

[94] Entre los criterios de análisis previstos se encuentran: la profundidad del agua, la facilidad de acceso para los medios de transporte aéreo y terrestre, la clasificación ambiental de la zona, la viabilidad para la asistencia de los equipos de emergencia.

Es necesario destacar el significativo adelanto de las propuestas de seguridad marítima en Australia, frente a la ausencia de medidas en este sentido en la política comunitaria, y en el ordenamiento español. Desde el año 1993, las autoridades australianas establecieron unas pautas comunes de actuación para los lugares de refugio, mientras que estas medidas son de reciente incorporación en la regulación comunitaria y en su posterior desarrollo por parte del legislador español.

Uno de los principales problemas vinculados al acceso a los lugares de refugio es la ausencia de una figura única con autoridad suficiente, para decidir sobre la autorización o denegación de la solicitud de acogida. En virtud de lo dispuesto en las distintas regulaciones aplicables, son competentes las autoridades de la Commonwealth, de los distintos Estados, y las propias autoridades portuarias. La existencia de una competencia compartida dificulta la adopción de decisiones, y obstaculiza la necesaria respuesta inminente por parte de las autoridades competentes. Igualmente, tampoco existe una regulación adecuada sobre cuáles son los sujetos legitimados para solicitar el acceso a un lugar de refugio, por lo que tampoco existe claridad sobre quién es el responsable para solicitar la autorización de acceso para un buque en peligro[95].

La configuración federal australiana incorpora un elemento más de distorsión para la regulación sobre lugares de refugio, qué autoridad es competente para legislar sobre esta materia, y para determinar el organismo responsable para autorizar o denegar el acceso a un lugar de refugio. La competencia para legislar sobre este ámbito corresponde a la Commonwealth, quien puede decidir sobre las contingencias que acaezcan en las aguas australianas, y prevalecer sobre la decisión de las autoridades de los Estados, cuando existan divergencias[96]. Para decidir sobre la oportunidad de autorizar o denegar el acceso de un buque en peligro, la autoridad competente debe respetar el marco previsto en el Plan Nacional. Sin embargo, el aspecto más relevante de este procedimiento es la determinación de la autoridad competente, que puede ser una autoridad de la Commonwealth, o bien una autoridad estatal que respetara para adoptar su decisión un protocolo armonizado de actuación previsto por la legislación federal.

---

[95] MADDERN, D. y KNIGHT, S., "Refuge for Ships in Distress: International Developments and the Australian Position", *The Maritime Law Association of Australia and New Zealand Journal,* vol. 17, 2003, págs. 107 y ss.

[96] El marco normativo australiano que resulta aplicable para la regulación de los lugares de refugio, con especial atención a la distribución de competencias entre las distintas autoridades marítima es la *Protection of the Sea (Powers of Intervention) Act 1981*; además de las referencias a las competencias del Parlamento nacional que se recogen en la sección 51 de la Constitución australiana. BAIRD, D., y LIPSCOMBE, R., "Safe havens policy and practice in Australia", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002.

DEPARTMENT OF TRANSPORT AND REGIONAL SERVICES AND THE AUSTRALIAN MARITIME SAFETY AUTHORITY, *Maritime Salvage in Australian Waters,* Submission to the House of Representatives Standing Committee on Transport and Regional Services, Mayo de 2004.

PETRACHENKO, D., "Report on Austrlia's experience", *Seminar on Maritime Policies and Globalisation*, Terceira (Azores), 9-10 de julio de 2007.

A pesar de las lagunas del régimen australiano, son numerosos los aspectos sobre los que existen diferencias importantes frente a la regulación comunitaria. Una de los aspectos más necesarios en el ámbito de la Unión Europea es la introducción de la planificación comunitaria, la existencia de un Plan Europeo que permita instaurar un marco común de actuación, y se conforme de un conjunto de directrices a desarrollar por cada uno de los Estados miembros. En el ámbito comunitario se multiplican las dificultades para elaborar una planificación que sea aceptada por todos los Estados, pero sí sería de fácil implantación a nivel nacional.

6.1.1.-LAS DIRECTRICES AUSTRALIANAS SOBRE LUGARES DE REFUGIO

A pesar de las reticencias de algunos sectores para elaborar un texto sobre lugares de refugio, en el año 2002, la Autoridad Australiana para la Seguridad Marítima, y la Asociación Australiana de Autoridades Marinas y Portuarias, decidieron comenzar la elaboración de una disposición común sobre lugares de refugio. Este impulso se materializó finalmente en la elaboración de las Directrices sobre Lugares de Refugio, adoptadas en Mayo de 2003, y cuya principal finalidad es asistir a las autoridades australianas, los capitanes de buques y la industria marítima, en la identificación del lugar que deba acoger al buque en peligro, y el procedimiento a seguir ante esta situación de emergencia[97].

Las Directrices fueron elaboradas por la Comisión de gestión del Plan Nacional, y fueron consultados los Gobiernos Estatales y los Ministerios implicados del Gobierno australiano; de esta forma, el texto adoptado da respuesta a las inquietudes de todas las autoridades territoriales implicadas. El texto se configura como un instrumento para establecer unas reglas nacionales armonizadas que permitan una respuesta común para el acceso de buques en peligro en el territorio australiano, pero no aspiran a reemplazar las acciones que ya han elaborado los gobiernos estatales, las autoridades marítimas o la Commonwealth, sino que las Directrices tratan de complementar las iniciativas preexistentes, ya que su aplicación es voluntaria y flexible ante las circunstancias de cada supuesto.

[97] El texto de las Directrices sobre Lugares de Refugio (*The National Maritime Place of Refuge Risk Assessment Guidelines*), se encuentra disponible en http://www.amsa.gov.au/

Las Directrices australianas adoptan una concepción amplia del lugar de refugio y del buque necesitado de asistencia[98]. El término lugar de refugio se define como aquel lugar en el que el buque necesitado de asistencia encontrará las condiciones apropiadas que le permitan estabilizar su situación, proteger la vida humana, y reducir los peligros para la navegación y el medio ambiente. Cualquier buque que se encuentre en una situación que suponga un riesgo para el buque, su tripulación o su pasaje, o suponga una amenaza para el medio marino, u otra propiedad, podría solicitar refugio.

El texto australiano también opta por una concepción amplia de los supuestos en que un buque se encuentra necesitado de asistencia, y sitúa entre los supuestos de solicitud de refugio el riesgo para la tripulación y los pasajeros, a diferencia de las Directrices de la OMI, y de la Directiva comunitaria. Consideramos más acertada la posición de la OMI y de la Unión Europea, ya que la asistencia a la tripulación y los pasajeros dispone de una regulación internacional propia, y es una atención inmediata, que debe ser diferenciada de los supuestos de riesgo para los bienes ambientales o materiales.

A diferencia de las disposiciones de la Unión Europea sobre lugares de refugio, las Directrices australianas han optado por no establecer un listado prefijado de zonas que pueden actuar como lugar de refugio. Ante una solicitud de refugio, se analizarán las zonas más adecuadas para acoger el buque en función de una serie de parámetros que se centran en la disponibilidad de medios materiales y personales, los intereses sociales, ambientales, culturales y económicos que pueden verse comprometidos, y la posición del buque, su estado y la naturaleza de su carga.

Se establece claramente qué autoridad será competente para decidir sobre la petición de refugio, se distingue la competencia en virtud de la zona en la que se encuentra el buque necesitado de asistencia. En los supuestos en que la solicitud de refugio se realice: las autoridades estatales serán competentes sobre las aguas interiores y en el espacio de tres millas desde la costa; mientras que la Autoridad Australia para la Seguridad Marítima (AMSA), como organismo nacional, será competente sobre el resto de las aguas bajo soberanía australiana. Asimismo, se prevé la consulta a la Autoridad del Parque de la Gran Barrera de Coral, para aquellos supuestos en que la solicitud de refugio se efectúe en los límites del parque.

[98] BATEMAN, S., y SHAIRP, A., "Places of Refuge in a Federal Jurisdiction. The Australian Experience", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, págs. 375-414.

Existe un alto grado de flexibilidad en la determinación de los sujetos legitimados para realizar la petición de refugio, ya que, a pesar de preferirse la actuación del Capitán del buque, como responsable más inmediato, pero también se prevé la actuación del propietario, salvador o del oficial del buque, entre otros. La solicitud de acceso a un lugar de refugio se deberá presentar ante el Centro australiano de coordinación para los rescates, perteneciente a la AMSA, aunque el procedimiento de solicitud es flexible, y permite que la solicitud se realice ante cualquier autoridad marítima o portuaria, que deberá remitirla al Centro nacional. En cualquier supuesto, la decisión debe ser comunicada al Centro de coordinación, con el fin de que la AMSA pueda informar a otras agencias implicadas y a los estados vecinos. De esta forma, se favorece el intercambio de datos entre todas las autoridades que pueden ver comprometidas sus actuaciones en función de la presencia de un buque en peligro.

La autoridad competente para autorizar o denegar el acceso a un lugar de refugio, deberá adoptar su decisión en atención a las circunstancias del caso en concreto. Las Directrices australianas, al igual que la Directiva comunitaria, abogan por una decisión para cada supuesto, que permita ponderar los intereses en juego, y cuál puede ser la actuación que permita minimizar los riesgos existentes. Sin embargo, la propia situación geográfica del continente australiano, condicionan a las autoridades competentes para permitir el acceso a un lugar de refugio de buques en peligro, ya que no existen zonas alternativas a las que dirigirse, como consecuencia del aislamiento de Australia. Estos condicionantes no se traducen en un mandato imperativo para aceptar la petición de cualquier solicitud de refugio, pero sí exige a las autoridades marítimas la adopción de medidas alternativas de protección del buque en aquellos supuestos en que sea denegado el acceso a un lugar de refugio.

Como consecuencia de la propia estructura administrativa australiana, y la imposibilidad de solicitar apoyo a terceros Estados, se prima la coordinación entre las distintas autoridades y agencias marítimas implicadas; incluso las Directrices incorporan un formato tipo para la firma de acuerdos de colaboración entre las distintas administraciones implicadas.

En lo que respecta al régimen de responsabilidad aplicable, el texto remite a las Convenciones de la OMI que sean de aplicación al supuesto; asimismo, se prevé la negociación directa entre las autoridades competentes y el Capitán del buque, el propietario o el asegurador con el fin de establecer otros medios que permitan asegurar la reparación de los daños producidos, como la prestación de garantías financieras. Los gastos que se pretenden garantizar son de diversa naturaleza, e incluyen los costes administrativos, ambientales, socio-económicos, culturales, y portuarios.

6.1.2.-LA ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS. LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE QUEENSLAND

La protección de los recursos ambientales australianos se encuentra en la base para el desarrollo de una política sobre seguridad marítima pionera a nivel mundial. La más famosa de las riquezas marinas ambientales australianas es la Gran Barrera de Coral, que se localiza en el Estado de Queensland; por ello, este Estado es uno de los más activos en lo que respecta a la protección del medio marino, y de su zona litoral[99].

Como ya hemos analizado con anterioridad, la división competencial australiana legitima las actuaciones de la AMSA, como autoridad nacional, y de las autoridades marítimas de cada uno de los estados[100]. El Estado de Queensland elaboró un conjunto de Directrices sobre Refugios Seguros (*The Queensland Safe Havens Guidelines*) en el año 1994, estas directrices de actuación han sido empleadas por las autoridades del Estado, y por la propia AMSA, y han demostrado su eficacia desde su aplicación[101].

[99] WATKINSON, J., "Safe havens policy and practice in Australia. A Queensland Appreciation", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002.

WATKINSON, J., "Queensland Issues", *SPILLCON 2004: 10th International Oil Spill Conference,* Brisbane (Australia), 23-27 Agosto, 2004.

[100] El marco regulador sobre el que fueron elaboradas las Directrices, corresponde a disposiciones elaboradas por la Commonwealth y el Estado Queensland. Las disposiciones elaboradas por la Commonwealth: *Protection of the Seas (Powers of Intervention) Act 1981*, *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*, *Great Barrier Reef Marine Park Act 1975*; mientras que el Estado de Queensland elaboró las siguientes normas: *Transport Operations (Marine Safety) Act 1994*, y *Marine Parks Act 1982.*

QUEENSLAND TRANSPORT AND THE GREAT BARRIER REEF MARINE PARK AUTHORITY, *Oil Spill Risk Assessment for the Coastal Waters of Queensland and the Great Barrier Reef Marine Park*, Agosto de 2000.

[101] CMI, "Places of refuge. Report of the CMI to the IMO", *Yearbook 2002*, págs. 117 y ss.

Las Directrices de Queensland establecen como prioridades la protección de la tripulación, y la evaluación de los criterios que permitan el estudio adecuado para la atención al buque, con el fin de proteger el medio ambiente y el potencial económico de la zona afectada, además de la seguridad del buque y su carga. El texto sobre Refugios Seguros es aplicable a los buques que operen en áreas prefijadas (*Water Prescribeb*), que corresponden a: las aguas costeras del Estado de Queensland, las aguas que conforman el mar territorial australiano, las aguas que forman para del área "Gran Barrera de Coral", las aguas comprendidas en la zona económica exclusiva australiana, y la zona del alta mar cuando el riesgo de incidente pueda comprometer los intereses australianos[102].

6.2.-REINO UNIDO

En la actualidad, el modelo del Reino Unido para la atención a los buques necesitados de asistencia, se ha convertido en un ejemplo de la eficacia del mando único en la adopción de decisiones ante un buque en peligro[103]. Sin embargo, los antecedentes que determinaron la implantación de este novedoso sistema organizativo se encuentran determinados por numerosos accidentes en las costas británicas, que permitieron sensibilizar a las autoridades competentes sobre la necesidad de elaborar una política propia sobre seguridad marítima que ofreciera una respuesta adecuada las necesidades del medio marino y el entorno costero[104].

[102] Otros Estados australianos también han elaborado destacadas políticas sobre medio marino, sobre la experiencia del Estado de Victoria y Tasmania: LORD, J., "Safe havens policy and practice in Australia. A Victorian Appreciation", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002; BLACK, C., "Safe havens policy and practice in Tasmania", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002.

CROWLEY, K., COFFEY, B., **"**New Governance, Green Planning and Sustainability: Tasmania *Together* and *Growing Victoria Together***"**, *Australian Journal of Public Administration,* Vol.66, núm.1, marzo, 2007, págs. 23-37.

[103] Sobre el desarrollo de la política ambiental en el Reino Unido, como uno de los países pioneros en esta materia, y su posterior evolución en el entorno comunitario, McCORMICK, J., "Environmental Policy in Britain", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002, págs. 121-147.

[104] MIDDLETON, R., "Development of incident prevention & salvage and counter pollution response in the UK", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002; de este mismo autor, "The UK experience with places of refuge", presentada en el *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

En el año 1967 el Reino Unido sufrió una de las catástrofes marítimas más graves en su historia, que supuso un replanteamiento de la legislación internacional, el accidente del buque *Torrey Canyon*[105]; sin embargo, habría que esperar hasta la década de los noventa, y al accidente del buque *Braer* en las Islas Shetland[106], para que las autoridades británicas solicitaran un primer informe que evaluara las medidas a adoptar para proteger las costas del Reino Unido de la contaminación con origen en el transporte marítimo[107].

La deficiencia de las medidas adoptadas se puso de manifiesto en el año 1996, con el accidente del buque *Sea Empress*[108], la presión de la opinión pública fue determinante para que las autoridades competentes decidieran solicitar la elaboración de un nuevo Informe a Lord Donaldson[109], con el fin de identificar los ámbitos sobre los que era necesario actuar; lo que permitió la elaboración del Plan para el control de la contaminación Marina (*Contingency Plan for Marine Pollution from Shipping and Offshore Installations),* y la unificación de la Agencia para la Seguridad Marítima y la Agencia de Guardacostas, en la Agencia Marítima y de Guardacostas (*Maritime and Coastguard Agency*), y la creación de una autoridad marítima única para la adopción de decisiones (*Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention,* SOSREP), mando único sobre la seguridad marítima en el territorio del Reino Unido.

ROOS, H., "Provisions of safe haven. The Australian/UK and German approach", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubre de 2002.

[105] Como consecuencia del accidente del buque *Torrey Canyon* se creó, en el año 1967, la Unidad para el Control de la Contaminación Marina, en la estructura de la Agencia de Guardacostas (*The Coastguard Agency's Marine Pollution Control Unit*), con el fin de establecer una estructura de control para la adopción de decisiones sobre los incidentes contaminantes en las aguas del Reino Unido.

[106] MARINE ACCIDENT INVESTIGATION BRANCH (DEPARTMENT OF TRANSPORT), *Report of the Chief Inspector of Marine Accidents into the engine failure and subsequent grounding of the Motor Tanker Braer*, *Garth Ness, Shetland, January, 1993*, Southampton, 1993, (http://www.maib.gov.uk/cms_resources/braer-text.pdf)

[107] El gobierno británico solicitó la elaboración de este informe a Lord Donaldson, DONALDSON, J.F., *Safer ships, cleaner seas report of Lord Donaldson's inquiry into the prevention of pollution from merchant shipping*, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), Londres, 1994.

Durante el invierno de los años 1994-1995 el Gobierno británico estableció en el Estrecho de Dover y en las Islas Minches buques remolcadores para emergencias (*UK Government Emergency Towing Vessels,* ETVs). Esta fue la primera medida adoptada tras la publicación del Informe.

[108] MARINE ACCIDENT INVESTIGATION BRANCH (DEPARTMENT OF TRANSPORT), *Report of the Chief Inspector of Marine Accidents into the grounding and subsequent salvage of the tanker Sea Empress*, *at Milford Haven, February, 1996*, Southampton, 1997, (http://www.archive.official-documents.co.uk/document/dot/seaemp/sempfc.htm).

DYRYNDA, P., "An appraisal of the early impacts of the 'SeaEmpress' Oil Spill on Shore Ecology within South West Wales", *Final Report for The Wildlife Trusts and WWF-UK*, 1996.

[109] DONALDSON, JF, *Command and control Lord Donaldson's review of salvage and intervention and their command and control*, The Stationery Office, Londres, 1999.

Las medidas adoptadas en el Reino Unido han logrado que la seguridad marítima se convierta en una prioridad, y han motivado la implantación de un sistema de control y protección frente a los riesgos de contaminación ocasionados por las actividades marítimas, principalmente como consecuencia del transporte marítimo. La respuesta británica a los buques necesitados de asistencia, y la instauración de principios sobre la regulación de los lugares de refugio, es una de las materias sobre las que se han sucedido las novedades[110].

6.2.1.-EL ESTABLECIMIENTO DE UN MANDO ÚNICO. EL MODELO BRITÁNICO

La Agencia Marítima y de Guardacostas (MCA) engloba todos los medios materiales y personales asignados a la seguridad marítima, así como el organigrama administrativo propio de las autoridades competentes. La red de guardacostas es el primer punto de contacto, y conoce de cualquier incidencia que se produzca en las aguas británicas. La Unidad contra la contaminación se engloba en la estructura de la Agencia, y está organizada en tres secciones territoriales (este de Inglaterra, Irlanda del Norte y Escocia, y oeste de Inglaterra), en cada una de las cuales se encuentra una autoridad responsable (*Counter Pollution & Salvage Officer*), que dispone medios materiales y personales a su disposición para atender cualquier emergencia; la Agencia también ha elaborado acuerdos de colaboración con entidades que pueden prestar apoyo material para la asistencia cuando sea requerido por las autoridades competentes.

[110] JOHNSON, D., y BUTT, N., *The Sea Empress Disaster 10 years on. An overview of Shipping Activities in UK Waters*, WWF-UK, febrero de 2006.

WALL, F., *The Fourth Annual Cadwallader Memorial Lecture,* London Shipping Law Centre, Londres, 4 de octubre de 2001. Las ponencias presentadas también se encuentran disponibles en RUITER, W., WALL, F. y EVERARD, M., "Sink or Shelter? - A question of collective responsibility in ship safety", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2-3, vol. 8, 2001, pág. 47 y ss.

Esta primera autoridad competente que conoce de un incidente marítimo, debe decidir, a la vista de los caracteres del mismo, si es necesaria una respuesta local, regional o nacional, según de los medios que sean necesarios para contrarrestar los riesgos potenciales; en función de esta decisión, se activarán los planes adecuados, y se informará a las autoridades competentes (SOSREP, Agencia, autoridades locales)[111].

La principal virtualidad de la autoridad SOSREP es que es competente para imponer las directrices oportunas sobre los propietarios y capitanes de los buques, sobre las empresas participantes en las operaciones de salvamento, y sobre las propias autoridades portuarias[112]. En numerosas ocasiones las autoridades portuarias se encuentran sometidas a un importante conflicto de intereses, ya que la acogida de un buque en sus instalaciones portuarias puede resultar un freno para el vertido de sustancias contaminantes, pero también traducirse en cuantiosos daños al puerto y a sus actividades. En estos supuestos, la actuación de SOSREP permite que una autoridad jerárquica superior, y no afectada por los intereses locales en juego, pueda asumir la responsabilidad de adoptar la decisión de acogida, y favorecer de esta forma los intereses generales; la principal virtud del sistema británico es que la autoridad SOSREP se encuentra por encima de las presiones, tiene suficiente autoridad para imponer su decisión[113].

La planificación británica sobre lugares de refugio aboga por no establecer un listado estricto de lugares de refugio, ya que considera que cualquier zona puede acoger a un buque en peligro, ante una situación de emergencia. Incluso las zonas de especial protección ambiental, son considerados como potenciales zonas de refugio, si las circunstancias así lo requieren. A pesar de esta premisa genérica, es evidente que existen zonas más preparadas para atender a los buques, por su propia situación geográfica, los medios materiales y personales de que dispone, y la ausencia de riesgo para la navegación en sus inmediaciones.

---

[111] En el Reino Unido los vertidos se organizan en tres categorías en función de los medios (nacionales, regionales o locales), que son necesarios para contrarrestar sus efectos contaminantes. Los vertidos de grado uno son aquellos de escasa cuantía, en los que resulta suficiente con la actuación de los medios personales y materiales locales; los vertidos de grado dos corresponden a aquellos con una cuantía media que exigen la implicación de los medios regionales; los vertidos de grado tres son de gran envergadura, y necesitan el empleo de los medios nacionales y la activación del Plan Nacional de Emergencias.

[112] La principal norma del Reino Unido en la que se enumeran las prerrogativas de la autoridad SOSREP es la *Marine Safety Act 2003*, en donde se establece una exhaustiva relación de las actuaciones que pueden ser adoptadas por la Secretaría de Estado, y los sujetos que se pueden encontrar bajo su autoridad cuando se produzca un incidente que afecte a un buque, suponga un riesgo para la seguridad marítima, o de contaminación, y sea necesaria la actuación de la autoridad SOSREP.

[113] MIDDLETON, R., "UK SOSREP perspective on places and ports of refuge", *The 7th Annual Conference 2004, Salvage and Wreck Removal,* Londres, 9-10 de diciembre de 2004, Lloyd's List Events, 2005.

STONE, T., "Places of refuge in the United Kingdom", *17th Annual Oil Pollution Conference* Londres, 15-16 de marzo de 2004, Lloyd's List Events, 2004.

WHITEHEAD, D., "Policy conclusions", presentada en el *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

La inexistencia de un listado exhaustivo de lugares de refugio no significa la ausencia de planificación a este respecto. Por ello, existe una valoración genérica de las zonas más favorables para acoger a un buque necesitado de asistencia, que se completa con un examen específico que se realiza en cada supuesto en concreto, y que evalúa el lugar de refugio más favorable a la vista de los caracteres del buque, su carga y su situación geográfica[114]. Las dificultades asociadas a la elección de un lugar de refugio, se agravan por la oposición de las localidades directamente afectadas, por ello el establecimiento de un procedimiento de selección formal y reglado, se constata como la vía más adecuada para que el principio de objetividad rija en esta actuación, y favorezca la cooperación de las localidades implicadas[115].

Por otro lado, las autoridades británicas consideran indispensable que los Estados vecinos compartan la información sobre lugares de refugio en sus costas, e incluso plantean la posibilidad de dirigir la trayectoria de un buque en peligro hacia las zonas de refugio más apropiadas, con independencia de la nacionalidad de las mismas. Es importante reseñar esta posibilidad ya que, si entre las localidades y regiones de un mismo Estado existen grandes dificultades para seleccionar un lugar de refugio; la oposición que pueden plantear los afectados de distintos Estados sería mucho más virulenta. Esta decisión de "compartir" los lugares de refugio necesita de un importante grado de madurez, no sólo por parte de las autoridades nacionales implicadas, sino también por parte de la sociedad y las autoridades locales y regionales.

El sistema británico de atención a buques necesitados de asistencia, ha demostrado su probada eficacia en numerosos accidentes[116], y buena parte de su eficacia se encuentra determinada por la implicación y coordinación de un amplio grupo de autoridades e instituciones que facilitan la adopción de la decisión más adecuada sobre un buque en peligro. Además de los organismos que conforman el esquema del Reino Unido para la protección de la seguridad marítima, y de la aplicación del Plan Nacional de Contingencias, colaboran un conjunto de expertos independientes y de reconocido prestigio en el ámbito del salvamento y de la prevención y control de la contaminación[117]; además de la actuación de los Grupos Ambientales de carácter regional, establecidos a lo largo de todo el territorio, que se encuentran en alerta las 24 horas y tienen experiencia en la protección frente a la contaminación. Por último cabe destacar la inserción de las autoridades portuarias en este organigrama de actuación, lo que ha permitido hacer copartícipes a los responsables portuarios del proceso de refugio y atención a los buques en peligro, lo que resulta determinante para conocer el impacto sobre las instalaciones portuarias de esta actuación, y permite elaborar un plan de actuación adecuado a las circunstancias del entorno.

---

[114] El Reino Unido tiene publicado un listado de puertos y fondeaderos (*UK Inventory of Ports and Anchorages*), en el que se analizan los caracteres geográficos y físicos, así como los riesgos para el medio ambiente y la pesca. (http://www.mcga.gov.uk/c4mca/uk_inventory_of_ports_and_anchorages_).

[115] MIDDLETON, R., "The United Kingdom Response to Salvage and Marine Pollution", *SPILLCON 2004: 10th International Oil Spill Conference,* Brisbane (Australia), 23-27 Agosto, 2004.

[116] Algunos de los supuestos más destacados de los últimos años: El accidente del buque *Dole America*, que colisionó con la Torre Nab, la acogida del buque *Magnitude* en el puerto de Milford Haven con una carga de 90.000 toneladas de sustancias contaminantes y daños en su estructura; también cabe destacar la actuación sobre los incidentes de los buques *Bilbao* y *Wester Till.*

6.2.2.-LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL. EL INCIDENTE DEL CARGUERO MSC NAPOLI

La actuación del SOSREP incluye la colaboración con Estados vecinos, ejemplo de esta colaboración fue la actuación llevada a cabo ante los daños estructurales sufridos por el carguero *MSC Napoli*. Este buque sufrió una serie de daños que le impedían continuar con su trayectoria, y que pusieron en peligro la seguridad de su tripulación y la integridad del buque, con el consecuente riesgo para el medio marino. El buque alcanzó una situación crítica cuando se encontraba en el Canal de la Mancha; desde el momento en el que las autoridades francesas e inglesas tuvieron conocimiento de esta situación se puso en marcha el Plan anglo-francés para las Emergencias Marítimas (MANCHEPLAN), ya que el Canal de la Mancha es una zona de responsabilidad compartida entre Reino Unido y Francia[118].

MARINE ACCIDENT INVESTIGATION BRANCH (DEPARTMENT OF TRANSPORT), *Report on the investigation of the collision of Dole America with the Nab Tower in the eastern approaches to The Solent on 7 November 1999*, Report No 32/2000.

MIDDLETON, R., "Places of Refuge in the United Kingdom", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress,* European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs*,* Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

[117] La necesidad de disponer de expertos que puedan proporcionar asesoramiento científico y técnico ante una situación de emergencia, se ha convertido en uno de los aspectos esenciales para la adopción de decisiones adecuadas ante las catástrofes marítimas. En este sentido, GIRIN, M., "La evaluación científica y la gestión política de los riesgos ambientales: el papel de los científicos en la adopción de decisiones en situaciones de crisis", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Coruña, 2006, págs. 128 y ss; también de este mismo autor, "El papel de los científicos en la gestión operacional de las mareas negras", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J., y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino,* Aranzadi, 2006, págs. 129-135.

[118] Sobre las condiciones en que las autoridades británicas adoptaron las decisiones de acogida del buque *MSC Napoli*, es de interés la participación de Stephen Ladyman (Minister of State, Department for Transport) en el debate celebrado en la Cámara de los Comunes, con fecha de 1 de febrero de 2007. (http://www.parliament.uk/)

La activación del Plan supuso la actuación inmediata de las autoridades francesas, que se desplazaron hasta el buque para conocer su estado. A la vista de los datos disponibles y de la naturaleza de la carga (el buque transportaba mercancías peligrosas y más de 3500 toneladas de fuel), las autoridades francesas y el SOSREP decidieron dirigir al buque a un lugar de refugio. Ambos Estados presentaron una serie de propuestas sobre los lugares de refugio que podían ofrecer en su territorio. Finalmente, se decidió que el buque se dirigiría hacia el puerto de Portland, por su cercanía y facilidades de acceso. Sin embargo, los daños del buque se agravaron, por lo que no pudo alcanzar su destino, y el SOSREP decidió dirigirlo hacia una playa cercana (*Lyme bay*) que ofrecía cierto grado de protección y seguridad. La designación de un lugar de refugio en las costas británicas supuso activar el Plan Nacional de Emergencias, y en base al mismo se consultó con las autoridades locales y las asociaciones ecologistas sobre el destino del buque, si bien la decisión final fue adoptada, en un breve plazo de tiempo, por el SOSREP[119].

La diligencia de las autoridades británicas y francesas permitió salvar a la tripulación y reducir los vertidos contaminantes, que se habrían agravado si el buque hubiera permanecido en el Canal de la Mancha, resultando los daños ambientales y económicos de mayor cuantía[120]. Es evidente que el esquema de actuación que ha guiado al SOSREP es un modelo a seguir por el resto de Estados comunitarios[121]. En primer lugar, pone de manifiesto que las autoridades británicas y francesas analizaron, en base a una serie de parámetros objetivos, cuál era la trayectoria que debía adoptar el buque; este hecho se pone especialmente de manifiesto con la decisión de dar refugio al buque en un puerto británico. Los Estados implicados hicieron prevalecer el interés general, frente a intereses nacionales de estrechas miras, y a pesar de la oposición que podrían encontrar por parte de las autoridades locales.

[119] Con fecha de 26 de enero de 2007, fueron planteadas dos cuestiones en la Cámara de los Comunes, al Secretario de Estado en materia de Transporte, Stephen Ladyman, sobre la acogida del buque *MSC Napoli*. El autor de las cuestiones fue el señor Sanders que formuló sus dudas relativas a quién era el responsable último de la decisión de acoger el buque en el Reino Unido, y si la Secretaría de Estado en materia de Transporte iba a prestar asistencia financiera a las autoridades locales, para que pudieran hacer frente a los gastos ocasionados por la contaminación originada por el buque. La respuesta del señor Ladyman confirmó el estudio comparativo de las propuestas de refugio francesa y británica y la elección, en el marco del Plan anglo-francés, del destino más seguro, en el territorio británico. En lo que respecta a la ayuda financiera a las autoridades locales, la vía que deben seguir las autoridades locales, y cualquier afectado, es acudir a los tribunales competentes para exigir la recuperación de los costes económicos, de acuerdo con las leyes nacionales que aplican las disposiciones internacionales sobre esta materia (Limitation of Liability for Maritime Claims Convention, 1996). (http://www.parliament.uk/)

[120] El Comisario Europeo Fotis Karamitsos reconoció la eficaz actuación del SOSREP en el incidente del buque *MSC Napoli*, y confirmó que las decisiones adoptadas por la autoridad británica disminuyeron los riesgos de una catástrofe; la Comisión Europea ha alabado la actuación del SOSREP, y considera que se ha caracterizado por su objetividad y efectividad. Por su parte, Jacques Barrot, Vicepresidente de la Comisión, también puso de manifiesto la necesidad de relanzar el paquete de medidas Erika III, con el fin de reforzar la seguridad marítima, y disminuir los riesgos asociados a incidentes como el del buque *MSC Napoli.*

A diferencia de lo que se observa ante un buen número de solicitudes de refugio, tanto Francia como Reino Unido se encontraban dispuestas a aceptar al buque en sus aguas, y ambas aplicaron el MANCHEPLAN, lo que supuso el análisis de las propuestas de ambos países. La coordinación interestatal fue determinante para la adopción de la primera decisión, dirigir el buque a un puerto de refugio británico. Desde ese momento el SOSREP activó su Plan propio, y demostró su capacidad de respuesta ante los daños sufridos por el buque, que determinaron su trayectoria hacia un nuevo lugar de refugio, una playa, en donde minimizar los daños ambientales e iniciar rápidamente las tareas para controlar los vertidos de su carga y combustible.

Esta decisión es una buena prueba de la ausencia de necesidad en el establecimiento de un listado exhaustivo de lugares de refugio, cualquier zona del litoral puede ser la elegida como refugio de un buque en peligro; la rapidez en el despliegue de los medios personales y materiales, y su buena dotación, determinará la posibilidad de atender al buque en cualquier zona a la que pueda ser dirigido, en función de los daños que sufra y de las propias inclemencias del tiempo. Consideramos acertada esta posición flexible del sistema británico para la selección de los lugares de refugio, sin perjuicio de la evaluación previa de un conjunto de zonas a las que podrán ser dirigidos los buques con carácter preferente, por sus medios, y facilidades de acceso, entre otros datos.

La Comisión Europea considera que es imprescindible que los Estados comunitarios alcancen un acuerdo sobre los criterios objetivos por los que debería acogerse un buque en peligro y que puedan ser evaluados por autoridades independientes, y en ausencia de presiones locales. De esta forma, se espera reducir el riesgo de una mayor contaminación, en caso de que un accidente pudiera afectar a la costa de varios Estados miembros, COMISIÓN EUROPEA, *Improving safety at sea in Europe*, Comunicado de la Comisión Europea, Bruselas, referencia: IP/07/100, 26 de enero de 2007.

[121] Como ha señalado RUIZ SOROA, J., en su artículo "La estrategia de Ulises", publicado en el diario *El País,* en la sección Opinión, con fecha de 6 de marzo de 2007: "El sistema SOSREP es una variante de lo que los politólogos denominan "estrategia de Ulises". Es decir, la de adoptar una decisión política previa y general: en caso de amenaza de catástrofe marítima, será un cargo técnico de confianza quien decida él solo (atarse al palo mayor), y ese cargo no podrá siquiera escuchar a los intereses burocráticos, localistas y electoralistas que claman histéricos en estos casos (taparse los oídos para no oír las sirenas). No se trata de que la política abdique de sus decisiones (una especie de gobierno de los técnicos), sino que decida con carácter general y previo cómo hay que decidir en ciertos casos delicados y sensibles que tienden a emborronarse por su repercusión política inmediata. Lo mismo, en definitiva, que se hace al confiar la política monetaria a un Banco Central autónomo y blindado contra las presiones externas. Cuando hay un incendio, la actuación de los bomberos no puede estar sujeta a la reunión y discusión de los concejales, los medios, el público y los votos futuros".

6.3.-ALEMANIA

6.3.1.-LA CENTRALIZACIÓN DEL MANDO COMO MEDIO DE COOPERACIÓN

El sistema alemán para las emergencias marítimas tiene especial trascendencia para nuestro estudio, ya que es el resultado de un acuerdo entre el Gobierno Federal de Alemania y los Estados Costeros Federales, adoptado en el año 2002, con la finalidad de establecer un régimen común para las emergencias marítimas en el Mar Báltico y en el Mar del Norte[122]. Este acuerdo tiene su origen en la catástrofe del buque *Pallas*, en las aguas del Mar de Wadden, en el año 1998[123]; a raíz de este accidente, las autoridades alemanas encargaron un informe sobre la situación de la seguridad marítima en Alemania y las materias que eran susceptibles de mejora, que fue elaborado por una Comisión de Expertos liderada por el Senador Grobecker [124].

---

[122] En Alemania, la evolución e implantación de las políticas ambientales se encuentra determinada por un sistema organizativo complejo estructurado en tres niveles, estatal, regional y local; además de las ineludibles referencias a la Unión Europea. Asimismo son varias las etapas con las que ha debido enfrentarse, marcadas por hechos como el accidente nuclear de Chernobyl, y la reunificación del país. Asimismo, Alemania cuenta con una importante presencia del movimiento ecologista en sus representantes políticos, y los partidos verdes ocupan una posición relevante en las cámaras de representación. WEIDNER, H., "Environmental Policy and Politics in Germany", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002, págs. 149-201.

Sobre el importante tráfico marítimo que soportan los puertos alemanes se pueden consultar los datos estadísticos publicados por el proyecto SUTRANET, que se enmarca en el Programa Interreg IIIB para el Mar del Norte, INSTITUTE OF SHIPPING ECONOMICS AND LOGITISTICS, *Statistics Report Germany. Unitised Goods via Ports in Germany*, Bremen, Enero de 2007, (www.sutranet.org).

[123] REINEKING, B., "The Pallas Accident", *Wadden Sea Newsletter*, núm. 1, 1999, págs. 22-25.

[124] GROBECKER-KOMMISSION, *Bericht der Unabhängigen Expertenkommission "Havarie Pallas"*, dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlín, 16 de Febrero, 2000.

WWF PROJECT TEAM PALLAS, *Protection of the Wadden Sea from ship accidents through the establishment of a PSSA Wadden Sea,* WWF Deutschland, Frankfurt am Main, Diciembre, 2000.

INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SAFETY IN SHIPPING (GAUSS mbH), *The Wadden Sea: Maritime Safety and Pollution Prevention of Shipping Analysis of the existing measures and the implementation of agreements regarding maritime safety and prevention of pollution from ships. Final Report,* Secretariat of the Wadden Sea Forum, GAUSS mbH, Junio de 2004, págs. 19-21.

JENISCH, U., "Safety & Security", *10 Kieler Seminar zu aktuellen Fragen der See- und Küstenschifffahrt (10th DVWG Kieler Seminar / WP4 Transnational Workshop),* Kiel, 2-3 Noviembre, 2006.

Desde el año 1980 ya existía una estrategia alemana para la lucha contra la contaminación marítima. Uno de los primeros organismos creados con este fin fue el Comité de respuesta frente a la contaminación por hidrocarburos, cuyas competencias incluían el estudio de las rutas marítimas, el análisis de los accidentes marítimos, y la definición de los parámetros de respuestas adecuados frente a la contaminación; de esta forma se identificaban los riesgos a que se enfrentaban las aguas alemanas, y se configuraban los sistemas de planificación para la prevención y lucha contra la contaminación. Esta estructura se integró en el Mando Central Alemán para las Emergencias Marítimas (Havariekommando), que comenzó su andadura el 1 de enero de 2003[125].

El Havariekommando se encuentra organizado en varios departamentos: el Centro de evaluación e información sobre emergencias marítimas; los Centros para la lucha contra la contaminación marítima, con dos secciones diferenciadas, una de ellas centrada en la actuación en la zona costera, y otra para el control de la contaminación en alta mar y las operaciones de salvamento; y el departamento para la lucha contra el fuego y la asistencia médica. Este esquema se completa con el departamento de relaciones públicas, encargado de informar a los medios de comunicación y al personal investigador sobre las actividades de la institución alemana.

La dirección del Havariekommando se encuentra centralizada en su Director, nombrado por el Gobierno Federal. De esta forma, nos encontramos con un sistema de mando único, como ya hemos analizado en la estructura organizativa del Reino Unido. En el caso de Alemania la pluralidad de Estados costeros federales, ha sido una de las claves que han determinado la necesidad de incluir una figura principal, responsable para la adopción de decisiones ante los supuestos de emergencia, y bajo cuyo control se sitúen los medios del Gobierno federal, de los Estados federales, y de aquellas organizaciones privadas que participen en las labores desempeñadas en el medio marino y la franja costera[126].

---

[125] BUSTORFF, U., y SPENGLER, D., "Germany's Precautionary Measures against marine accidental pollution in the Baltic Sea and its coastal areas. A review and perspective", *IMO/HELCOM/EU Workshop: Environmental impacts due to the increased density of shipping in the Baltic Sea area – Copenhagen plus 1*, Rostock-Warnemünde, 11-12 Marzo, 2003.

[126] Entre los medios materiales disponibles por las autoridades alemanas se encuentra el sistema VPS para la prevención de la contaminación en el Mar del Norte y en el Mar Báltico. Sobre este sistema, SCHULDT, B., y BORGWARDT, K., "Vorsorgeplanungssystem VPS: Bekämpfung von Schadstoffunfällen auf Nord- und Ostsee Glaeser", en Sekœciñska & Löser (eds.), *Integrated Coastal Zone Management at the Szczecin Lagoon: Exchange of experiences in the region,* Coastline Reports vol. 6, 2005, págs. 153 – 162. Sobre la indispensable planificación previa para la rápida respuesta ante un supuesto de contaminación marítima, SCHULDT, B., y BORGWARDT, K., "Sensitivitätskartierung der Deutschen Ostsee", en Sekœciñska & Löser (eds.), *Integrated Coastal Zone Management at the Szczecin Lagoon: Exchange of experiences in the region,* Coastline Reports vol. 6, 2005, págs. 163 – 167.

JENISCH, U., "The Development of Environmental Standards for the Baltic Sea", *Marine Issues,* Ehlers/Mann Borgese/Wolfrum (eds.), La Haya, 2002, págs. 63-72.

Este organigrama se reestructura ante un supuesto de emergencia, en estos supuestos se prevé que el mando sea asumido por el Centro de evaluación e información sobre emergencias marítimas, que se transforma en la Unidad de Emergencia, y el resto de departamentos se estructuran en torno a la unidad de administración, la unidad de control operacional, y la unidad de relaciones públicas. El responsable de cada unidad es el máximo responsable de las decisiones adoptadas en su seno, pero la capitanía de todo el personal es asumida por el Director del Havariekommando.

El Centro de evaluación e información sobre emergencias marítimas, se encuentra operativo todos los días del año, en un servicio ininterrumpido, que funciona como punto de contacto nacional, e informa sobre contaminación marina, emergencias marítimas y transporte marítimo de mercancías peligrosas. Sus informes preliminares son los datos en los que se basa el Director del Havariekommando para adoptar las medidas apropiadas sobre cada uno de los supuestos de emergencia.

La sección para la atención a la contaminación marina producida en alta mar, es anterior a la creación del Havariekommando, ya que desempeña sus funciones desde el año 1980, pero se ha integrado en esta estructura como una más de sus unidades. Sus competencias se centran en la representación del Estado alemán ante las instancias internacionales, ante las instituciones comunitarias, los acuerdos regionales, y los organismos internacionales. El Havariekommando es el organismo responsable para velar por el cumplimiento de las convenciones y acuerdos internacionales ratificados por la República Federal de Alemania, y esta unidad asume la supervisión de estas competencias[127]. En el ámbito específico de los lugares de refugio, Alemania se encuentra vinculada por las previsiones del Acuerdo de Bonn y la Convención de Helsinki (HELCOM)[128], acuerdos con Polonia, el Plan trilateral SWEDENGER (Suecia, Dinamarca y Alemania), y el acuerdo con los Países Bajos (NETGER).

[127] BALTIC MASTER PROJECT, "Varying approaches to Places of Refuge", *Focus on the Baltic Sea*, núm. 2, 2006, pág. 3

[128] Sobre la evolución de la Convención HELCOM, GALL, J., y STEPAHNI, I., "30 Jahre Helsinki-Übereinkommen: Errungenschaften, Herausforderungen und die Resolution des Youth Forum", *Natur und Recht*, vol. 26, núm. 12, Diciembre, 2004, págs. 781-787.

6.3.2.-ACTUACIONES SOBRE LUGARES DE REFUGIO

Mientras que el accidente del buque *Pallas* fue el detonante para la creación de una estructura de cooperación para la seguridad marítima, la acogida en un puerto de refugio del buque *Ootszee* en el año 1989, y las graves consecuencias ambientales y económicas que ocasionó la carga química que transportaba el buque, impulsaron desde los años noventa, el estudio para la elaboración de previsiones propias para la asistencia a los buques en peligro.

El Informe Grobecker presentó una serie de recomendaciones entre las que se encontraba el establecimiento de medidas adecuadas para poder atender a las cargas contaminantes (principalmente productos químicos y derivados del petróleo), que transportaran los buques en peligro. La Comisión encargada de analizar las causas y consecuencias del accidente del buque *Pallas*, reconoció las deficiencias en la adopción de decisiones por parte de las autoridades federales y regionales; por otro lado, la Comisión fue más explícita y concreta en sus recomendaciones, y puso de manifiesto la necesidad de establecer una relación previa de lugares de refugio y de clarificar los términos del derecho de acceso a un lugar de refugio para los buques en peligro[129]. Como consecuencia de estos antecedentes, Alemania fue, junto a Australia, Nueva Zelanda, y Dinamarca, uno de los Estados que en el año 2002, ya disponían de referencias que servían de marco de actuación para autorizar o denegar el acceso de un buque a un lugar de refugio[130].

[129] JENISCH, U., "Places of Refuge in Germany", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, pág. 472.

ROSS, J., "Port of Refuge. A Systematic Approach to Deal with Requests for Entering a Port of Refuge", *6th International Conference on Safety in the Port Environment*, Bremen 8-10 Octubre, 2001.

[130] Estas Directrices tomaron como referencia el Capítulo 26, Vol. II, del Manual contra la Contaminación recogido en el ámbito del Acuerdo de Bonn. CMI, "Places of refuge. Report of the CMI to the IMO", *Yearbook 2002*, 2002, pág. 120.

En materia de puertos de refugio, el Director del Havariekommando, a la vista de la información suministrada por las distintas unidades, es el encargado de decidir sobre la acogida de un buque en un lugar de refugio, si las partes implicadas no alcanzan un acuerdo. La elección de un puerto de refugio se realiza en base a un listado previo de zonas seleccionadas, y que también ha sido elaborado por el Havariekommando; sin embargo, las autoridades alemanas no han publicado esta relación de puertos prefijados. Asimismo, y como consecuencia de la especial naturaleza del Puerto de Hamburgo, el Havariekommando no dispone de competencias sobre el mismo[131]. En lo que respecta a las garantías financieras que pueden ser exigidas por las autoridades alemanas, previamente a la autorización de acceso a un puerto de refugio, el marco normativo existente se limita a establecer las posibilidades previstas en las Directrices de la OMI.

A pesar de esta estructura de respuesta y decisión centralizada, el marco regulador que rige el acceso de un buque en peligro a un lugar de refugio, tiene como referencia un acuerdo suscrito entre el Gobierno Federal y los Estados Costeros. Las competencias compartidas que existen en el ámbito de la seguridad marítima entre el Gobierno central y los Estados ha obligado a la creación de un régimen de acuerdos que permiten la coordinación entre las autoridades implicadas, y también ha permitido la creación de un mando centralizado, con el apoyo de los Estados costeros. Los acuerdos adoptados entre el Gobierno central y los Estados costeros se iniciaron con el acuerdo para la creación del Havariekommando, y después se ha completado con los acuerdos para el control de la contaminación marítima, para la lucha contra el fuego a bordo, y para la provisión de lugares de refugio a los buques necesitados de asistencia.

La regulación alemana define el término lugar de refugio de forma amplia, ya que considera que cualquier canal, muelle, puerto o parte de un puerto, puede configurarse como lugar de refugio, siempre que en esa zona se pueda atender a una nave que se encuentra en una Situación Compleja de Emergencia[132]. El sistema alemán para las emergencias marítimas remite a un buque a un lugar de refugio cuando se encuentra ante una Situación Compleja de Emergencia, es decir cuando las seguridad de las personas, de mercancías de gran valor, del medio ambiente o la propia seguridad marítima se encuentran ya comprometidas o en una situación de riesgo; ante estas situaciones el régimen alemán prevé la actuación de los medios de asistencia regulares, que sólo serán sustituidos por una estructura central de coordinación cuando resulten insuficientes para asegurar las vidas humanas y los bienes materiales en juego[133].

---

[131] OHLSON, J., "Places of Refuge in the BSR: The State of the Nations", *Safe, Sustainable and Financed Motorways of the Sea, Joint MSUO and BSR Interreg IIIB NP* Conference, Helsinki (Finlandia), 2-3 Octubre, 2006.

Otras obras destacadas de este mismo autor, "Places of Refuge in the Baltic Area: The State of Play as Regards National Implementation Measures", *Baltic Master Midway Conference*, Snekkersten (Dinamarca), 19-20 Octubre, 2006; "Research: Places of Refuge in the BSR", *International Seminar on Maritime Crisis Management*, Kotka (Finlandia), 28-29 Noviembre, 2006.

[132] El acuerdo para la provisión de lugares de refugio, adoptado en marzo de 2005, define los lugares de refugio en los siguientes términos: "A place of refuge is defined as any mooring such as parts of federal waterways, roads, ports, parts of a port, locks or docks, which can be allocated to a ship in case of a Complex Emergency Situation".

El mando centralizado alemán, liderado por el Director del Havariekommando, se distingue de su equivalente británico (SOSREP), en su actuación secundaria, y de carácter subsidiario ante la imposibilidad de adoptar una medida en materia de lugares de refugio, o de escasez de medios para la atención ante una situación de emergencia. La estructura del Havariekommando podemos definirla como de segundo grado, ya que su actuación no es inmediata ante una solicitud de refugio, sino que se encuentra vinculada por la no actuación previa de otros órganos y autoridades. Sin embargo, la decisión final es competencia del Havariekommando, al igual que su homólogo SOSREP[134].

6.3.3.-EL ACUERDO ALEMÁN SOBRE LUGARES DE REFUGIO

El Acuerdo sobre Lugares de Refugio fue adoptado el 3 de marzo de 2005 entre el Gobierno Federal y los cincos Estados Federales costeros, Bremen, Baja-Sajonia, Schleswig-Holstein, Hamburgo, Mecklenburg-Pomerania Occidental[135]. Este texto toma como referencia las directrices adoptadas sobre lugares de refugio por la OMI, y las disposiciones sobre este ámbito aprobadas en el seno de la Unión Europea.

WINDHÖVEL, U., "Havariekommando. The German Response to Maritime Emergencies", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress,* European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs*,* Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

[133] "A complex emergency situation exists when an extraordinary threat of human life, goods of special value, the environment or the safety and ease of navigation occurs or threatens to occur. If for the management of such an emergency situation forces and means of the daily routine emergency response services fail to be sufficient, a central co-ordination and command structure for the management of different response services is appropriate".

[134] INTERGROUP ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, "Final Report", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress,* European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs*,* Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006

[135] El Acuerdo sobre lugares de refugio fue publicado en la Gaceta oficial el día 12 de abril de 2005, núm. 68, pág. 5.809

En este texto las autoridades alemanas han optado por una definición amplia de lugares de refugio[136]. Se enumeran una serie de lugares que pueden constituirse como lugares de abrigo para los buques, entre los que menciona los puertos, pero no establece un listado exhaustivo sino que considera que cualquier lugar que pueda servir de refugio para un buque que sufra una situación de emergencia, tendrá la consideración de lugar de refugio.

Mediante este Acuerdo se aspira a clarificar las dudas sobre quién debe asumir los costes, la cuestión de la responsabilidad, el procedimiento para la toma de medidas y la adopción de la decisión última sobre el buque. Como consecuencia de la propia estructura federal de Alemania, sobre las emergencias marítimas convergen las competencias del gobierno federal y de los cinco Estados costeros. Mientras que éstos últimos son responsables de la seguridad en aguas costeras y en la mayor parte de los puertos; el Gobierno federal tiene competencia sobre los canales, las radas y ríos, además de su responsabilidad sobre la seguridad y la facilidad del tráfico en la Zona Económica Exclusiva.

Los costes que se deriven de la emergencia, comprendidos los costes de limpieza así como cualesquiera otros que sean consecuencia de la atención del buque y su asistencia, serán compartidos por todos los socios del Acuerdo; si bien será el Gobierno Federal el que avance los fondos necesarios para hacer frente a este importante desembolso económico.

El Havariekommando es el responsable de la asignación de un lugar de refugio si se ha producido una situación de emergencia compleja (*Komplexe Schadenslage*)[137], o es probable que ocurra. La Agencia desarrolla su labor en directa coordinación con las autoridades portuarias, las agencias marítimas y costeras, y sus departamentos jurídicos, así como con la compañía encargada del salvamento y el capitán del buque necesitado de asistencia. Si las partes del Acuerdo no llegaran a un acuerdo, será el director del CCME el encargado de selección el lugar de refugio al que debe ser conducido el buque[138].

[136] El apartado 2.5 del Acuerdo incorpora el siguiente concepto de lugar de refugio: "Notliegeplatz: jeder Liegeplatz, wie zum Beispiel abgrenzbare Teile einer Bundeswasserstraße, Reeden, Häfen, Teile eines Hafens, Schleusen, Docks, der einem Schiff aufgrund einer komplexen Schadenslage zugewiesen werden kann".

[137] El Acuerdo define, en su apartado 2.6, una situación compleja de emergencia en los siguientes términos: "Komplexe Schadenslage: die Gefährdung einer Vielzahl von Menschenleben, der Umwelt, der natürlichen Schätze des Meeres, von Sachgütern von bedeutendem Wert oder der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs, oder eine Störung dieser Schutzgüter, zu deren Beseitigung die Mittel und Kräfte des täglichen Dienstes nicht ausreichen oder für die eine einheitliche Führung mehrerer Aufgabenträger erforderlich ist" (Una situación compleja de emergencia se define como aquel supuesto en que se encuentran en peligro múltiples bienes personales, ambientales y materiales, tales como vidas humanas, el medio ambiente, la riqueza y biodiversidad marina, mercancías de gran valor, y la propia seguridad de la navegación; ante estos supuestos no se consideran suficientes los medios ordinarios de atención, como consecuencia de su propia complejidad, y de los variados bienes en juego).

[138] Los términos en que se desarrolla la asignación de un lugar de refugio se regulan en el apartado tercero del Acuerdo, que lleva por título: "Zuweisung von Notliegeplätzen" (Asignación de lugares de refigio).

El procedimiento de toma de decisiones sobre la asignación de un lugar de refugio se realiza sobre una evaluación del riesgo que elabora el CCME. Entre los elementos considerados se encuentran la situación meteorológica, el tipo de daño, los peligros que puede ocasionar el accidente para la población y el medio ambiente. Los potenciales lugares de refugio, como las bahías, los puertos, y cualquier zona de abrigo son analizados en detalle, para conocer los efectos negativos que pueden sufrir como consecuencia de la acogida del buque. Este procedimiento de toma de decisiones tiene como referencia un código de actuación, que se ha incorporado como apéndice del Acuerdo.

Entre los principios de este Acuerdo también se establecen obligaciones en lo que respecta a las actuaciones previas, de preparación frente a las posibles situaciones de emergencia que tengan lugar en el territorio alemán. Para ello se establecen dos medidas fundamentales, una de carácter nacional, y otra internacional. Se prevé la elaboración de planes de emergencia que puedan ser activados ante un asistencia de un buque en un lugar de refugio, con finalidad última de emplear este planeamiento como texto de referencia sobre el que adoptar el régimen de asistencia y acogida del buque en peligro. Asimismo, las autoridades alemanas incorporan como un elemento más para la creación de una política efectiva sobre lugares de refugio, la adopción de acuerdos internacionales con los Estados costeros vecinos, sobre los procedimientos para la acogida de buques en lugares de refugio[139].

[139] Apartados quinto, Notfallpläne (Planes de Emergencia), y sexto, Vereinbarungen mit Nachbarstaaten (Acuerdos con Estados vecinos) del Acuerdo.

6.4.-LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA: ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

6.4.1.-LAS MEDIDAS ESTADOUNIDENSES

En el año 2002, Estados Unidos respondió, al igual que otros Estados al cuestionario que le facilitó el CMI sobre lugares de refugio. La Asociación Estadounidense de Derecho Marítimo fue el organismo encargado de dar respuesta al citado documento; sus respuestas ponen de manifiesto que Estados Unidos a pesar de haber ratificado la Convención *Salvage* 1989, no había elaborado medida alguna para el desarrollo del artículo 11 de la misma, ni habían sido adoptadas disposiciones para la designación de lugares de refugio específicos[140]. A pesar de no existir una regulación propia sobre lugares de refugio, sí se encontraban disposiciones que podían ser de aplicación a un buque necesitado de asistencia de forma indirecta[141].

---

[140] MARITIME LAW ASSOCIATION OF THE UNITED STATES*, Response to CMI Places of Refuge Questionnaire*, Maritime Law Association, Febrero, 2002, (http://www.mlaus.org/).

ALBERTSON., P., "The United States' Approach to Implementing the IMO Guidelines on Places of Refuge", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, págs. 489-504.

Estados Unidos tuvo que enfrentarse a las riesgos y dificultades de atender a un buque necesitado de asistencia en noviembre de 2004, cuando el buque *Athos* I comenzó a verter crudo tras sufrir un accidente, LAFERRIERE, R., "U.S. Case Study: Athos I, Point of Repair challenges", en UNITED STATES COAST GUARD y CANADIAN COAST GUARD, *CANUSLANT 2005. Exercies Report. An international exercise for responding to a simulated "Places of Refuge" situation and oil spill in the Gulf of Maine / Bay of Fundy* , Joint U.S. / Canada Response Exercise, Bar Harbor, Maine, Junio 13-16, 2005.

Sobre las causas y efectos de este accidente, USCG, *Investigation into the striking of submerged objects by the tank vessel ATHOS I in the Delaware River on November 26, 2004 with a major discharge of oil,* Marine Casualties, Enero, 2006. (http://www.uscg.mil/hq/g-m/moa/reportindexcas2.htm)

[141] A pesar de no ser directamente de aplicación a los buques la legislación estadounidense, establece una disposición que penaliza cualquier obstrucción para la evacuación de los individuos que se encuentren en un buque en peligro, en 18 USCA §1658 (2000) ("Saqueo de buques en peligro"), dispone: "(a) Whoever plunders, steals or destroys any money, goods, merchandise, or other effects from or belonging to any vessel in distress, or wrecked, lost, stranded, or cast away, upon the sea, or upon any reef, shoal, bank, or rocks of the sea, or in any other place within the admiralty and maritime jurisdiction of the United States, shall be fined under this title or imprisoned not more than ten years, or both; (b) Whoever willfully obstructs the escape of any person endeavoring to save his life from such vessel, or the wreck thereof; or Whoever holds out or shows any false light, or extinguishes any true light, within intent to bring any vessel sailing upon the sea into danger or distress or shipwreck. Shall be imprisoned not less than ten years and may be imprisoned for life".

Por otro lado, Estados Unidos ya disponía de un Plan Nacional de Emergencias para evitar la contaminación por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas. No obstante, este Plan no incorpora referencias específicas para la acogida en un lugar de refugio de un buque necesitado de asistencia, si bien su fin principal es establecer parámetros para la coordinación de las distintas autoridades competentes ante un supuesto de contaminación, y establecer un plan de actuación adecuado a las circunstancias del supuesto[142].

Un buque necesitado de asistencia sólo podrá acceder a las aguas estadounidenses cuando cumpla determinados requisitos de seguridad. El Capitán de Guardacostas del Puerto (COTP) podrá autorizar el acceso del buque en peligro, a pesar de no cumplir todos los requisitos exigidos cuando la situación de buque, su trayectoria, su carga, y todos sus caracteres, no supongan un riesgo para la seguridad marítima, la protección del medio ambiente o la seguridad nacional. (§ 160.205 de 33 CFR). Un comandante del distrito o un COTP pueden prohibir a un buque la navegación en las aguas de los Estados Unidos si se determina que existen graves dificultades para la reparación del buque, y se estima que el buque puede ser inseguro o plantear una amenaza seria al ambiente marino. (§ 160.113 (a) de 33 CFR). No obstante, el comandante del distrito o el COTP, pueden permitir la entrada provisional en las aguas navegables de los Estados Unidos o en cualquier puerto o lugar bajo jurisdicción de los Estados Unidos, si el propietario o el operador prueban, a satisfacción del comandante del distrito o del COTP, que el buque no es inseguro ni plantea una amenaza al ambiente marino, y que tal entrada es necesaria para la seguridad del buque o de las personas a bordo. (§ 160.113 (c) de 33 CFR)[143]. Esta regulación pone la disposición en ejecución de los puertos y del acto de la seguridad de los canales referente a las condiciones para la entrada en los puertos de los Estados Unidos (§ 1228 (b) de 33 U.S.C.).

Estas previsiones deben ser completadas con las referencias al Manual de Seguridad Marítima, elaborado por el USCG[144]. Cada guardacostas COTP, y el comandante del distrito, tiene la autoridad para verificar, y aceptar o rechazar en consonancia, las demandas de fuerza mayor, en función de la legislación aplicable. Aunque un buque exhiba una demanda válida de fuerza mayor, el COTP se encuentra legitimado para adoptar las decisiones y medidas apropiadas para eliminar un peligro para la vida o la propiedad, en virtud de lo dispuesto en la *Ports and Waterways Safety Act*[145].

---

[142] La única referencia específica a los buques en peligro que se enuncia en el Plan Nacional, se encuentra en el apartado 300.322(b)(3), que autoriza a los coordinadores a "remove and, if necessary, destroy a vessel discharging, or threatening to discharge, by whatever means are available" in the event of a spill which "poses or may present a substantial threat to public health or welfare of the United States."

[143] *Code of Federal Regulations* (CFR), Title 33, "Navigation and Navigable Waters", Part 160 "Ports and Waterways Safety General". Esta disposición desarrolla las previsiones contenidas en la *Ports and Waterways Safety Act*, relativas a las condiciones para el acceso a los puertos de Estados Unidos (33 U.S.C. § 1228(b)).

[144] USCG, *Marine Safety Manual,* vol. VI "Ports and Waterways Activities", Chapter I "Ports and Waterways Safety".

A la vista de estas previsiones, en caso de fuego, inundación, o de daños por colisión, que puedan afectar a la seguridad de un buque o de su carga, el COTP comprobaría la condición del buque, determinaría la existencia de cualquier peligro para el puerto, y adoptaría una decisión en función del derecho de entrada ante un supuesto de fuerza mayor, y la protección del puerto. El COTP puede dirigir el buque a una localización específica y no al puerto elegido por el capitán o el propietario del buque. De esta forma, una vez que se estima válida una demanda de asistencia ante un supuesto de fuerza mayor, el Servicio de Guardacostas es la única Agencia Federal responsable de conceder o denegar la entrada del buque.

En el año 2000 el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Oceans Act of 2000*, en la que se establecía la creación de una Comisión que valorara la situación de los océanos, y propusiera un conjunto de medidas y recomendaciones para el establecimiento de una política nacional sobre los océanos. En cumplimiento de este mandato, se creó una Comisión que comenzó su andadura en el año 2001, y que tras recopilar la experiencia numerosos expertos, autoridades y ciudadanos particulares, elaboró un informe titulado *An Ocean Blueprint for the 21st Century*, que fue remitido al Presidente y al Congreso en septiembre de 2004. Entre las recomendaciones que incluye este informe se encuentra una referencia a los lugares de refugio; la Comisión recuerda los accidentes de los buques *Castor* y *Prestige* y recomienda la adopción de medidas sobre lugares de refugio.

La Comisión emplaza al USCG, en colaboración con los grupos dedicados al salvamento marítimo y a los vertidos, a la elaboración de planes de emergencia y guías de actuación para los lugares de refugio en Estados Unidos. Los expertos de la Comisión consideran que entre el contenido mínimo de esta planificación deben encontrarse claras referencias para la determinación de las autoridades competentes y las responsabilidades de la toma de decisiones, así como las oportunas referencias sobre las vías de actuación, y los principios de coordinación, que permitan dar respuesta a las necesidades y demandas del buque en peligro[146].

El Manual define la fuerza mayor en los siguientes términos: "Emergency entry, or force majeure, is defined as an overwhelming force or condition of such severity that it threatens loss of the vessel, cargo or crew unless immediate corrective action is taken. Force majeure is based upon the historical premise in international law that, if a vessel is compelled to move into the waters of a foreign state by some uncontrollable external force, then the vessel should be excused from compliance with domestic laws which prohibit such entry", (apartado F.2, pág. 21).

En lo que respecta a la carga de la prueba: "The burden of proof that a vessel has a valid claim of force majeure rests with the vessel, its master and owner. A claim of force majeure is supported only by the existence of overwhelming conditions or forces of such magnitude (e.g., severe storm, fire, disablement, mutiny) that they threaten the loss of the vessel, crew, or cargo unless immediate corrective action is taken. Conversely, an invalid claim of force majeure has no effect on the authority of the coastal state to take all appropriate law enforcement action against an entering vessel", (apartado F.3, pág. 21).

[145] 33 USC 1221, y siguientes.

[146] UNITED STATES COMMISSION ON OCEAN POLICY, *An Ocean Blueprint for the 21st Century,* Final Report, Capítulo XVI, "Limiting Vessel Pollution and Improving Vessel Safety", Recomendación 16.11, págs. 247-248. (http://www.oceancommission.gov/).

ALBERTSON, P., "Places of Refuge", *American Petroleum Institute Spill Advisory Group Report*, Octubre 2005.

Algunas de las recomendaciones presentadas por la Comisión fueron recogidas en el texto de la norma sobre el USCG que fue promulgada a principios del año 2006. Mediante esta norma, denominada *Coast Guard and Maritime Transportation Act of 2006,* se aspiraba a incorporar una serie de modificaciones en la regulación vigente sobre el USCG, además de elaborar un listado de las distintas partidas presupuestarias y los destinos a las que se encuentran vinculadas, e introducir las modificaciones técnicas necesarias en el régimen jurídico de este Cuerpo.

En lo que respecta a los lugares de refugio, el texto propuesto imponía al USCG, y a los organismos federales, estatales y locales competentes, la obligación de elaborar una serie de pautas para la atención a la asistencia a los buques en los lugares de refugio, y las condiciones que debían reunir los buques necesitados de asistencia. Asimismo, esta propuesta también preveía un seguimiento sobre las políticas de lugares de refugio, de esta forma el USCG tendría la obligación de presentar un informe anual sobre el régimen aplicable, así como sobre los casos específicos de buques que hayan sido acogidos en lugares de refugio. Por último, el apartado final de este precepto incorporaba un concepto de lugares de refugio, que se definen como aquellos lugares donde el buque puede recuperar su estado óptimo y eliminar los riesgos que puedan comprometer la seguridad de la navegación, la vida humana y el medio ambiente[147].

Sin embargo, este texto no formó parte del texto definitivo aprobado por el Congreso, y las propuestas de la Comisión sobre lugares de refugio no tuvieron cabida en el texto final de la norma, si bien el resto de las propuestas del mismo título, y que tuvieron su origen en las recomendaciones de la Comisión sí fueron aprobadas[148].

[147] En el texto propuesto de la norma estadounidense se establecía un precepto específico para las referencias presentadas por la Comisión sobre lugares de refugio, que iban a ser incorporadas en el régimen del USCG (Title III, United States Ocean Commission Implementation, Sec. 301. Place of refuge), el contenido del artículo era el siguiente: "(a) In general- Within 12 months after the date of enactment of this Act, the United States Coast Guard, working with hazardous spill response agencies, marine salvage companies, State and local law enforcement and marine agencies, and other Federal agencies including the National Oceanic and Atmospheric Administration and the Environmental Protection Agency, shall, in accordance with the recommendations of the United States Commission on Ocean Policy in its final report, develop a comprehensive and effective process for determining whether and under what circumstances damaged vessels may seek a place of refuge in the United States suitable to the specific nature of distress each vessel is experiencing. (b) Report- The Commandant of the Coast Guard shall transmit a report annually to the Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation and the House of Representatives Committee on Transportation and Infrastructure describing the process established and any cases in which a vessel was provided with a place of refuge in the preceding year. (c) Place of Refuge Defined- In this section, the term `place of refuge' means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation and to protect human life and the environment". (http://thomas.loc.gov)

[148] En el texto definitivo de la norma, el Título VIII incorporó las algunas de las Recomendaciones de la Comisión de los Océanos, que trató sobre los siguientes aspectos: *Implementation of International Agreements, Voluntary Measures for Reducing Pollution for Recreational Boats, Integration of Vessel Monitoring System Data, Foreign Fishing Incursions*.

6.4.2.-LAS MEDIDAS CANADIENSES

En la actualidad, Canadá aún no ha desarrollado una política propia sobre lugares de refugio[149]. El *Transport Canada*, departamento del gobierno federal que tiene por misión el desarrollo de las políticas en materia de transporte, está realizando un análisis de la situación actual sobre los lugares de refugio en Canadá[150]. En lo que respecta a esta materia, el *Transport Canada* colabora activamente con el Canadian Coast Guard, que asesora a las autoridades gubernativas sobre las deficiencias y aplicaciones reales de las medidas que se prevén adoptar. Además de este estudio preliminar, Canadá tiene previsto la implantación de las Directrices de la OMI, mediante la elaboración de una política nacional sobre lugares de refugio, que refleje los caracteres propios de la realidad canadiense.

[149] HERRERA IZAGUIRRE, J., "Derecho y Justicia Ambiental en Canadá", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 14-15, diciembre de 2006, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/).

Sobre la asistencia de buques en peligro, y su atención en lugares de refugio en las costas canadienses, BALABAN, M., "Places of Refuge for Ships in need for Assistanace: Additional Canadian Case Studies", en UNITED STATES COAST GUARD y CANADIAN COAST GUARD, *CANUSLANT 2005. Exercies Report. An international exercise for responding to a simulated "Places of Refuge" situation and oil spill in the Gulf of Maine / Bay of Fundy* , Joint U.S. / Canada Response Exercise, Bar Harbor, Maine, Junio 13-16, 2005.

CANADIAN MARITIME LAW ASSOCIATION, "Report of Committee on International Places of Refuge", *2006 Meeting of the CMLA Executive,* Vancouver, 23 de Enero, 2006.

JOHN, P., "Towards a Canadian Policy on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance", *Competition as a driver of change. Canadian Transportation Research Forum, 41st Annual Conference*, 28-31 de Mayo, 2006, Quebec, Canadá. De este mismo autor, "Places of Refuge: Considerations for Determining a Canadian Approach", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, págs. 505-532.

RIDGEWAY, L., "Report on Canada's experience", *Seminar on Maritime Policies and Globalisation*, Terceira (Azores), 9-10 de julio de 2007.

[150] CANADIAN MARINE ADVISORY COUNCIL (CMAC), "Report of the Working Group on Marine Oil Pollution", *CMAC National Meeting*, Mayo, 2006 (http://www.tc.gc.ca/).

6.4.3.- UNA RESPUESTA COMÚN SOBRE LUGARES DE REFUGIO. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

6.4.3.A).-Planificación Nacional

Estados Unidos y Canadá han reforzado la protección de su entorno marítimo con un plan bilateral para actuar ante las emergencias marítimas y prevención de la contaminación, *Joint Marine Pollution Contingency Plan* (JMPCP)[151]. Gracias a este Plan se ha establecido un sistema coordinado para la planificación, preparación y respuesta, ante los incidentes originados por el vertido de sustancias contaminantes en el territorio comprendido a lo largo de las fronteras marítimas que comparten ambos Estados. Mediante este Plan se suplen las deficiencias de los sistemas nacionales de respuesta, a la vez que se coordinan los medios nacionales en las áreas de actuación previstas.

El Plan ha dividido el territorio en cinco áreas geográficas[152], y especifica los procedimientos de actuación en estos entornos, así como el grado de responsabilidad y competencias del USCG y de los Guardacostas Canadienses (CCG). Los guardacostas también lideran los equipos comunes de respuesta para cada área geográfica, que están formados por representantes gubernamentales que cumplen funciones de asesoramiento para el desarrollo y mejora del propio Plan, así como para el apoyo a los comandantes del CCG y del USCG que atiendan a un supuesto de emergencia.

[151] Este Plan bilateral fue adoptado en el año 2003 con el fin de reemplazar a un plan precedente, que con la misma denominación e idénticos fines había sido aprobado en 1986. La base jurídica de este Plan se encuentra en el art. 10 de la Convención de Londres, de 30 de noviembre de 1990, sobre Preparación, Respuesta y Cooperación respecto de la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC) y el Anexo IX del Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Estados Unidos sobre los Grandes Lagos y Calidad del Agua, en vigor desde 1972.

[152] Los cinco anexos que completan el Plan, y que corresponden a las cinco áreas geográficas en las que se ha distribuido el territorio para su mejor atención, son los siguientes: CANUSLANT, que comprende la frontera Atlántica (Golfo de Maine, Bay of Fundy); CANUSLAK, para la frontera de los Grandes Lagos; CANUSPAC, para la frontera del Pacífico (Región de Juan de Fuca); CANUSDIX, frontera de Dixon Inlet (Alaska/British Colombia); CANUSNORTH, para el Mar de Beaufort (Costa Ártica).

Una de las áreas de actuación es la que comprende el límite marino atlántico entre Canadá y los Estados Unidos, que se rige por lo previsto en el Anexo CANUSLANT, a esta zona se encuentra asignado un equipo común de respuesta, que periódicamente desarrolla ejercicios de perfeccionamiento y prueba. En el año 2005, el ejercicio anual consistió en una actuación de prueba para la atención de un buque en peligro, que necesitara ser dirigido hacia un lugar de refugio. La prueba conjunta entre Estados Unidos y Canadá, puso de manifiesto la necesidad de establecer un protocolo común de actuación, así como un mando único y centralizado que se encuentre en contacto permanente con los responsables del buque; entre las deficiencias detectadas, señalaron los participantes la necesidad de establecer un listado de áreas de especial vulnerabilidad, así como una relación de potenciales lugares de refugio. Entre las conclusiones de la simulación, destaca el ruego dirigido al Estado que se encuentre al mando de la operación para que busque seriamente un lugar de refugio, y no dirija al buque, automáticamente, lejos de la costa; ya que el fin último es adoptar la mejor solución desde el punto de vista operacional y ambiental[153].

El desarrollo de un ejercicio de estas características, y las conclusiones adoptadas por los expertos que participaron en el mismo, suponen un paso más en el desarrollo de un política sobre lugares de refugio, no sólo de carácter interno en Estados Unidos y Canadá, sino también a nivel supranacional, a través de la implantación de protocolos de actuación comunes.

[153] UNITED STATES COAST GUARD y CANADIAN COAST GUARD, *CANUSLANT 2005. Exercies Report. An international exercise for responding to a simulated "Places of Refuge" situation and oil spill in the Gulf of Maine / Bay of Fundy* , Joint U.S. / Canada Response Exercise, Bar Harbor, Maine, Junio 13-16, 2005.

6.4.3.B).-Planificación Regional

Como consecuencia de los vertidos contaminantes que se sucedieron en sus aguas, principalmente por el accidente del buque *Exxon Valdez*[154], varios Estados norteamericanos y una provincia canadiense, decidieron que debían adoptar alguna medida conjunta sobre la preocupación compartida para la protección del medio marino. De esta forma, y con el fin de regular la cooperación en las fronteras compartidas, y evitar los riesgos de la contaminación por vertidos de buques, para proteger sus recursos marinos, los gobernadores de Alaska, Washington, Oregón, y California y el primer ministro de Colombia británico, firmaron un memorándum de cooperación en 1989, de este modo nació el *Pacific States/British Columbia Oil Spill Task Force*. Hawai se unió al texto revisado del memorándum en el año 2001; este nuevo texto adaptó sus previsiones a las nuevas necesidades de prevención frente a los vertidos, sus objetivos principales se centran en el desarrollo de disposiciones y la puesta en práctica de nuevos políticas y programas para reducir el riesgo de los vertidos marinos, el intercambio de información y recursos y la coordinación.

Este proyecto se encuentra liderado por representantes de las agencias ambientales con autoridad reguladora sobre los vertidos de petróleo en los estados de Alaska, Washington, Oregón, California y Hawai y la provincia de Colombia británico. Los directores de estas agencias conforman un Comité, encargado de supervisar las actividades y proyectos, con especial atención a los planes estratégicos que tienen un plazo de desarrollo de cinco años, y los planes de trabajo anuales. Entre los fines de este proyecto también se encuentra la participación activa de representantes de la industria, las ONG, así como de miembros de otras agencias, con los que se mantiene una comunicación constante, lo que permite la consecución de un mayor grado de eficacia.

Desde el año 2002, y como consecuencia de la conmoción que supuso la marea negra ocasionada por el buque *Prestige*, los miembros del *Pacific States/British Columbia Oil Spill Task Force* decidieron elaborar una política propia sobre lugares de refugio, y solicitaron la colaboración de las autoridades canadienses y del US Coast Guard. En el seno de esta organización se creó un grupo de trabajo propio sobre lugares de refugio, que desde el año 2004 comenzó a preparar recomendaciones propias para las autoridades norteamericanas y canadienses, principalmente sobre el desarrollo de las Directrices de la OMI, así como sobre la redacción de unas líneas comunes para la actuación ante la solicitud de refugio de un buque necesitado de asistencia[155].

---

[154] FADDA, P., FANCELLO, G., LOI, S., PILUDU, L., SULIS, F., *Le Misure di Intervento in caso de Emergenze in Mare*, STIMA, Livorno, 2004, pág. 25 y ss.

[155] CAMERON, J., "Places of Refuge: A Pacific Partnership for Proper Prior Planning", *Prevention First 2004. An Onshore and Offshore Pollution Prevention*, California State Lands Commission, 14-15, Septiembre, 2004.

RAUTA, D., "The Prestige Factor and the industry initiatives", *Prevention First 2004. An Onshore and Offshore Pollution Prevention*, California State Lands Commission, 14-15, Septiembre, 2004.

En diciembre de 2004 se elaboró un texto sobre Lugares de Refugio, *USCG Pacific Area/Pacific States/BC Oil Spill Task Force Area Plan Annex for Places of Refuge*; su principal finalidad es incorporar las pautas internacionales de la OMI, proporcionar un procedimiento de toma de decisión para la respuesta a las solicitudes de refugio, establecer las líneas claves para la elaboración de un inventario sobre posibles lugares de refugio dentro de su región y para la elaboración un planeamiento específico. Asimismo, y con la finalidad de respetar los principios de cooperación entre Estados Unidos y Canadá, se establece entre sus objetivos, la aplicación de los procedimientos adecuados para la adopción de decisiones transfronterizas y transjurisdiccionales de forma coordinada, cuando sea necesario para responder a una petición de refugio. Desde principios de 2005, las autoridades norteamericanas y canadienses implicadas en este proyecto, han adoptado medidas para que este anexo sea adoptado como un modelo de actuación en sus respectivos territorios[156].

El texto del Anexo incorpora una serie de principios que deben ser respetados a lo largo del proceso de adopción de decisiones sobre la autorización o denegación del acceso a un lugar de refugio, y los requisitos que deben ser tenidos en cuenta. El texto adopta una definición amplia de lugar de refugio, no sólo desde el punto de vista de los fines perseguidos, sino también por los propios caracteres físicos de los lugares para la asistencia al buque. El Anexo opta por establecer como lugares de refugio cualquier zona de abrigo para los buques necesitados de asistencia, ya sea puerto o bahía natural; asimismo, los fines que se persiguen con la asistencia al buque son amplios, ya que no sólo comprenden la recuperación de la propia estabilidad y condiciones adecuadas de navegabilidad del buque, sino también la eliminación de los peligros que comprometan la navegación, así como la protección de la vida humana y el medio ambiente[157].

[156] El 2 de febrero de 2005, el Capitán del USCG Robert Lorigan, jefe de la seguridad marina para el área pacífica, distribuyó el anexo a los Distritos 11, 13, 14, y 17 y animó a los Comités de área a que desarrollaran sus principios con rapidez. Por su parte el Ministerio de Medio Ambiente de la Colombia británico ha incorporado en Anexo como una pauta operacional, al servicio del *British Columbia Marine Oil Spill Response Plan*. A lo largo de 2006, el *Pacific States/British Columbia Oil Spill Task Force,* se ha centrado en la implantación y desarrollo de las directrices del Anexo, y en la elaboración de una planificación previa sobre lugares de refugio.

CAMERON, J., *Pacific States/British Columbia Oil Spill Task Force, Annual Report,* Pacific States/British Columbia Oil Spill Task Force, 2006. (http://www.oilspilltaskforce.org/).

MINISTRY OF ENVIRONMENT, *British Columbia Marine Oil Spill Response Plan,* Enero 2007. (http://www.env.gov.bc.ca/eemp/)

[157] El *USCG Pacific Area/Pacific States/BC Oil Spill Task Force Area Plan Annex for Places of Refuge* define los lugares de refugio en los siguientes términos: "Place of refuge means a place where a ship in need of assistance can take action to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment. Places of refuge can be man-made harbors, ports, natural embayments, or offshore waters". En términos similares a los empleados para el concepto de buques necesitados de asistencia: "Ship in need of assistance means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, which could lead to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard". (http://www.oilspilltaskforce.org)

6.5.-SUDÁFRICA

El modelo de actuación sudafricano es una muestra de la preocupación de todos los continentes en el establecimiento de medidas adecuadas para la seguridad marítima, y específicamente para la atención a los buques necesitados de asistencia. En Sudáfrica existe una autoridad para la seguridad marítima (SAMSA), con una estructura administrativa propia[158]. El SAMSA fue establecido el 1 de abril de 1998, y depende del Ministerio de Transporte Sudafricano, que es competente para elegir a los miembros del Comité de dirección de este organismo, entre los que se elige a su Director[159]. Las relaciones entre el Ministerio de Transporte y la autoridad para la seguridad marítima se rigen, por la propia norma de creación de SAMSA, y por Memorándum de cooperación.

Los fines principales del SAMSA son la protección de la seguridad marítima, con especial atención a la protección de los caracteres y la vida marítima, la prevención de la contaminación con origen en los buques, y la promoción de los intereses marítimos de Sudáfrica. La plasmación de estos objetivos se lleva a cabo mediante la prestación de servicios a dos clientes principales, al Gobierno Sudafricano y a la industria marítima. Por tanto, SAMSA presenta una destaca singularidad frente a los modelos de autoridades marítimas desarrollados por otros Estados, ya que sus finalidades son público-privadas, por cuanto coopera no sólo con los intereses públicos representados por su colaboración con las autoridades gubernativas, sino que también puede actuar en la asistencia del sector marítimo, y como defensor y representante de sus intereses privados.

El SAMSA se configura como una entidad pública no lucrativa que funciona en la industria de servicio. A nivel corporativo SAMSA compite con otros gobiernos en el campo de la seguridad marítima y de la prevención de la contaminación en la industria y el mercado marítimos. En el nivel del negocio, SAMSA se esfuerza para la diferenciación competitiva con el fin de obtener los niveles más elevados en el cumplimiento de los principios de sostenibilidad y productividad, siempre garantizando la rentabilidad.

[158] The South African Maritime Safety Authority (SAMSA), http://www.samsa.org.za/

[159] La norma mediante la que se instauró el SAMSA es la *South African Maritime Safety Authority Act, 1998* (Act No. 5 of 1998).

La existencia del SAMSA se basa en su capacidad de rendir un servicio profesional a sus clientes en un nivel técnico y administrativo, como se reconoce en su Informe Anual de 2006. Por lo tanto, el mantenimiento continuado de SAMSA de altos estándares profesionales con respecto a seguridad de la nave, a control de la contaminación y al entrenamiento marítimo es esencial y sigue siendo la piedra angular del reconocimiento local e internacional[160]. Sin duda este modelo de eficacia se asienta sobre la aplicación de parámetros empresariales a la actuación pública, ya que se equiparan como clientes a las autoridades públicas y a la industria marítima, y en ambos casos se aspira a alcanzar los niveles máximos de eficiencia y rentabilidad.

La política sudafricana sobre lugares de refugio toma como referencia el Plan Nacional de Contingencias, elaborador por el SAMSA. Este Plan encuentra su antecedente más inmediato en las Directrices elaboradas por la OMI, que han sido adoptadas como modelo principal para su elaboración. Este plan establece las líneas de actuación para la prevención y lucha contra la contaminación con origen en buques. Los objetivos del plan se centran en la protección de la salud humana y de la seguridad, la minimización del impacto perjudicial al ambiente y, en su caso, la restauración del ambiente.

Para la asistencia de un buque necesitado de asistencia en un lugar de refugio, la primera opción que plantea el Plan es dirigir el buque hacia un puerto sudafricano, para ello se inicia un período de consultas entre el SAMSA, el Ministerio de Medio Ambiente[161] y las autoridades portuarias. En el caso de que esta primera opción no fuera viable, el Plan prevé la acogida del buque en lugares previamente prefijados que son: la bahía Algoa, la bahía False, la bahía St. Helena y la bahía Saldanha. Estas bahías seleccionadas ocupan posiciones estratégicas a lo largo de todo el litoral sudafricano, por lo que permiten la asistencia de cualquier buque que se encuentre cercano a sus costas.

Para la selección del lugar de refugio se adoptan como referentes principales los requisitos de evaluación fijados por las Directrices de la OMI; principalmente se analiza la seguridad de la tripulación, la supresión de los riesgos de contaminación, el tipo de carga que transporta el buque, y el valor de la nave y su carga. El armador o el operador del buque tienen la obligación de poner en conocimiento de las autoridades sudafricanas todos los hechos relevantes que comprometan la seguridad marítima. Para el estudio de cada supuesto, se prevé la creación de una estructura organizativa propia de respuesta, representada a través de un Comité (JRC)[162], en el que participarán todos los sujetos implicados con el fin de actuar como órgano de consulta y coordinación ante el incidente.

[160] SAMSA, *SAMSA Annual Report 2006*, Pretoria, 2006, págs. 3 y ss.

[161] Department of Environmental Affairs and Tourism (DEAT).

[162] *Joint Response Committee* (JRC).

A la vista de estas circunstancias, y con especial atención a las consecuencias ambientales, incluso de un posible hundimiento del buque, el SAMSA y el Ministerio de Medio Ambiente decidirán sobre el lugar de refugio más adecuado para albergar al buque necesitado de asistencia. Además de las medidas enunciadas, el Plan incorpora un conjunto de requisitos mínimos que deben ser cumplidos con el fin de asegurar que los daños se minimicen. En primer lugar, puede ser exigido por parte de las autoridades sudafricanas la constitución de un seguro y una garantía previa que permita cubrir los costes derivados de una eventual contaminación, así como de la limpieza de los vertidos que provoque[163].

Por otro lado, en el supuesto de un daño o deficiencia estructural en el buque, el SAMSA exigirá al armador que contrate los servicios de salvamento de una empresa especializada para que dirija al buque hacia un lugar seguro; todas las operaciones de salvamento se deben desarrollar con un material apropiado, y en condiciones adecuadas, respetando los parámetros mínimos de seguridad. Sin embargo, y a pesar del cumplimiento de todos los requisitos exigidos, el SAMSA goza de la autoridad y competencia necesarias para exigir que el buque sea retirado cuando lo estime necesario, a la vista de los intereses en juego.

[163] VAN DER MERWE, Q., "Places of Refuge in South Africa", *The Comite Maritime International 2006 Colloquium,* Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 12-15 Febrero, 2006. Disponible en http://www.cmi2006capetown.info/

6.5.1.-LA ACOGIDA DEL BUQUE CAPE AFRICA. EL MODELO DE ACTUACIÓN SUDAFRICANO

En abril de 2004 el carguero taiwanés *Cape Africa*, transportaba una carga de mineral de hierro y estaba cubriendo su ruta desde Ponta da Madeira en Brasil, hasta Extremo Oriente. Cuando se encontraba cerca de las costas sudafricanas el carguero sufrió daños muy graves en su estructura que obligaron, con fecha de 28 de abril, a evacuar a su tripulación[164]. Las autoridades sudafricanas comenzaron a actuar desde que tuvieron conocimiento de las deficiencias del buque, y ordenaron al mismo que se mantuviera alejado de la costa, a una distancia mínima 120 millas, hasta que no fuera extraído el combustible, y como medida de control de los posibles perjuicios ambientales de un eventual vertido. Este requisito fue impuesto por parte del SAMSA y del Ministerio de Medio Ambiente, como una condición previa a la autorización de la entrada del buque en un lugar de refugio[165].

La participación del SAMSA y el Ministerio de Medio Ambiente se realizó al amparo de un plan de actuación específico adaptado a los caracteres del buque, su carga y situación. El 14 de mayo finalizaron las labores de retirada de combustible, por lo que el buque quedó liberado de unas 1800 toneladas de productos con un alto potencial de contaminación. La siguiente fase de la operación consistió en el traslado del buque hacia la bahía False, uno de los puntos de refugio previamente establecidos por los planes de asistencia sudafricanos.

---

[164] Sobre el accidente del buque *Cape Africa*, http://www.capeafricasalvage.co.za/

[165] En junio de 2000 el buque *Treasure*, de bandera panameña, sufrió daños en su casco como consecuencia del mal tiempo. El buque se dirigió a aguas sudafricanas, donde fue inspeccionado por la Autoridad Marítima Sudafricana para la Seguridad Marítima. Ante la gravedad de los daños, las autoridades sudafricanas ordenaron al buque la elección entre dos vías de actuación, abandonar las aguas sudafricanas, o descargar el fuel y la carga que transportaba e iniciar la reparación del buque. Tras un período de indecisión, los propietarios y aseguradores del buque decidieron que el buque debía continuar su travesía, y fue entonces cuando se produjo el vertido contaminante. El vertido del *Treasure* tuvo graves consecuencias medioambientales, ya que afectó a la reserva natural de la isla Robben, y a su importante colonia de pingüinos.

Sobre las circunstancias que rodearon el accidente del buque *Treasure*, MADDERN, D. y KNIGHT, S., "Refuge for Ships in Distress: International Developments and the Australian Position", *The Maritime Law Association of Australia and New Zealand Journal,* vol. 17, 2003, págs. 104 y ss. En lo que respecta a la repercusión del vertido sobre las aves, CRAWFORD, R., DAVIS, S., HARDING, R., JACKSON, L., LESHORO, T., MEYER, M., RANDALL, R., UNDERHILL, L., UPFOLD, L., VAN DALSEN, A., VAN DER MERWE, E., WHITTINGTON, P., WILLIAMS A., y WOLFAARDT, A., "Initial impact of the Treasure oil spill on seabirds off western South Africa", *South African Journal of Marine Science*, núm. 22, 2000, págs. 157-176.

La bahía False es un área sensible desde el punto de vista del medio ambiente, por lo que se adoptaron especiales medidas de protección, entre las que se encontraba la obligación de eliminar el fuel de la carga en zonas alejadas de la costa, además del establecimiento de medidas específicas para evitar la contaminación a lo largo de toda la línea de costa, y del seguimiento de las incidencias ambientales de la acogida del buque por parte de un grupo de expertos[166].Una vez que el buque se encontraba en un lugar de refugio, se iniciaron las tareas de traslado de su carga hacia otro buque; cuando finalizó el trasvase de la carga, se trasladó al buque para su reparación. Tras 81 días de actuaciones finalizaron las operaciones de asistencia al buque, y gracias a las medidas de prevención adoptadas no se ocasionaron daños al medio marino, y las autoridades sudafricanos pudieron ofrecer refugio al buque sin que se provocaran perjuicios para el entorno protegido en que fue ubicado.

6.6.-LA INACTIVIDAD DE OTROS ESTADOS COSTEROS

En contraste con el desarrollo de esta materia en los Estados analizados, aún existen numerosos ejemplos de Estados que no han desarrollado disposición alguna sobre lugares de refugio. El análisis de los modelos de actuación ante la solicitud de refugio por parte de un buque necesitado de asistencia no se encuentra entre las prioridades de estos Estados. En el mismo sentido, no se han desarrollado instrumentos de planificación alguna, que permitirían conocer los caracteres ambientales, sociales y económicos, que permitan identificar la respuesta más adecuada para la asistencia de un buque, así como las zonas de refugio que presentan un riesgo menos elevado por sus caracteres. También sería deseable el desarrollo de políticas de acuerdos interestatales, siguiendo el modelo ya iniciado entre otros Estados como Francia y Reino Unido, como modelo europeo, y entre Estados Unidos y Canadá, como modelo norteamericano.

[166] En un comunicado oficial, con fecha de 14 de mayo de 2004, ofrecido por el Comité de Respuesta (JRC) que coordinó la asistencia al buque *Cape Africa*, se enunciaron todas las medidas para la especial protección del entorno del lugar de refugio, la bahía False, que fueron adoptadas por las autoridades; además se puso de manifiesto la estrecha colaboración que en todo momento se había mantenido entre las autoridades sudafricanas y las asociaciones ecologistas, cuyas propuestas fueron tomadas en consideración en el proceso de toma de decisiones sobre la atención al buque. Asimismo, se creó un sitio web para mantener informada a la opinión pública sobre la evolución del suceso, además de establecer un cauce de comunicación con el propio Comité de Respuesta, para que los ciudadanos pudieran expresar sus inquietudes y dudas sobre la situación del buque.

Un supuesto paradigmático es la ausencia de actuaciones significativas en los Estados Sudamericanos. La estratégica situación de los Estados de América Central y del Sur exige que se adopten medidas inmediatas para contrarrestar la tendencia de inactividad que ha marcado su actuación en este ámbito; y con el fin primordial de impedir la adopción de decisiones de última hora, y que suelen desencadenar el alejamiento del buque, y la inasistencia del mismo[167]. Las Directrices de la OMI han conseguido abrir un debate nacional en algunos Estados, sobre el régimen para la acogida de buques en lugares de refugio[168].

El modelo de mando único desarrollado por Reino Unido, entre otros Estados, es una referencia de primer orden, ya que como ha sido puesto de manifiesto por otros autores, es un medio eficaz para garantizar la imparcialidad y la objetividad de las decisiones sobre el acceso de un buque a un lugar de refugio, lo que permite prevenir la posible injerencia de funcionarios y representantes políticos que puedan hacer prevalecer su voluntad de no admisión de buque necesitados de asistencia. Con el fin de garantizar la valoración y ponderación de todos los intereses en juego, tal y como han puesto de manifiesto las Directrices de la OMI, desde la doctrina se aboga por impedir que las autoridades competentes para asumir el mando de la política sobre lugares de refugio, no se encuentren en dependencia jerárquica de Ministros u otros representantes políticos, y tampoco se encuentren subordinados a organismos militares[169].

[167] En un artículo publicado en el diario *El País*, de 24 de diciembre de 2002, bajo el título "Nunca más como hasta ahora", José M. ALCÁNTARA, Presidente de la Asociación Española de Derecho Marítimo, se pronunciaba en los siguientes términos: "Con todo, es preciso hacer evolucionar una mentalidad escapista-represora respecto a buques siniestrados, muy afincada en los países latinos y mediterráneos, hacia otra actitud vigilante y colaboradora con soluciones de asistencia a dichos buques. No es tanto un problema de legislación ni de coste económico, comparado con el que puede evitar, como de equipamiento efectivo y de voluntad política para tomar decisiones de tal calibre. Pero habremos de llegar a ellas, sin duda, porque los accidentes y catástrofes existirán siempre".

[168] Sobre este respecto podemos señalar la experiencia brasileña, los lugares de refugio cobraron especial importancia desde la solicitud del CMI a la Asociación Brasileña de Derecho Marítimo, para que respondiera a un cuestionario sobre lugares de refugio en Brasil, con fecha de julio de 2003 (http://www.abdm.org.br). En relación a la regulación brasileña sobre lugares de refugio, CMI, "Places of refuge. Report of the CMI to the IMO", *Yearbook 2002*, 2002, pág. 117 y ss; ANDRADE SANTOS, V., "Navios em perigo. Áreas de Refúgio: Solução ou problema? Ligeiras considerações sobre a matéria", *Notícias Importantes*, Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional CCA-IMO, 30 de junio de 2004, Brasil, (http://www.ccaimo.mar.mil.br/).

[169] RADOVICH, J., "La problemática de los lugares de refugio", *XI Congreso Iberoamericano sobre Transporte, Puertos, Seguridad Marítima, Protección Portuaria, Lugares de Refugio, Comercio y Arbitraje Marítimo*, 7-13 Noviembre, 2006, Santo Domingo (República Dominicana).

La propuesta es la creación de una autoridad que se encuentre vinculada principalmente por las recomendaciones de expertos y técnicos en la materia, que permitan la adopción de una decisión objetiva y razonable, a la vista de las circunstancias del caso. Es necesario poner de manifiesto que el resto de Estados, incluidos los Estados miembros de la Unión Europea, no se encuentran al margen de estas injerencias políticas en la adopción de decisiones sobre lugares de refugio, tal y como ha puesto de manifiesto la propia experiencia acumulada en los últimos accidentes sufridos. Por tanto, no puede afirmarse que esta recomendación sea única para los Estados de América Central y del Sur, sino que es extensible al resto; ya que la objetividad no ha sido un principio tradicionalmente vinculado a las decisiones adoptadas sobre lugares de refugio.

CONCLUSIONES

La regulación del entorno marítimo ha estado determinada por la consideración de mares y océanos como un medio de transporte y de provisión de alimentos; las vías marítimas han sido la única vía de comunicación entre continentes durante siglos, y el control de mares y océanos un elemento determinante del poderío de los imperios. Esta realidad ha determinado que las disposiciones sobre seguridad marítima se hayan centrado, tradicionalmente, en la seguridad del buque y su carga.

El interés sobre la protección y conservación del medio ambiente marino es reciente; el análisis del medio marino desde una perspectiva ambiental, como un fin en sí mismo y no como un instrumento para alcanzar riqueza o poder, es una novedad que tiene como base el movimiento social que se desencadenó en el siglo pasado. La presión a la que se vieron sometidos todos los recursos naturales, desembocó en una situación de crisis anunciada, el desarrollo tecnológico y la aparición de nuevas necesidades vinculadas al mismo habían superado definitivamente los límites aconsejables. La revolución ecologista que ha alcanzado a los países desarrollados, ha conseguido que la sociedad reclame actuaciones para la protección de su entorno, y el activismo verde haya comenzado a formar parte de la vida cotidiana, al menos para calmar las conciencias de la población; realidad que se ha visto indirectamente favorecida por los estudios económicos que muestran las pérdidas de capital que supone el deterioro ambiental.

La extensión del concepto seguridad marítima hacia el medio marino es el resultado de una nueva concepción sobre mares y océanos, y la asimilación de su influencia sobre las personas. Desde el momento en el que se pone de manifiesto la interrelación entre la vida humana y los océanos, la sociedad reclama respuestas que permitan mantener una relación equilibrada con el entorno marítimo. El conjunto normativo preexistente únicamente regulaba de forma parcial la realidad marítima, ya que sólo se ocupaba de las referencias a la navegación desde el punto de vista económico, pero no de sus consecuencias ambientales. La protección marítima frente a actos ilícitos también se ha incorporado como una acepción al término más amplio de seguridad marítima, ya que la finalidad es común, se persigue la seguridad del buque y del medio en el que se desplaza.

Conocer la realidad de la seguridad marítima implica el estudio de las disposiciones internacionales, ya que la propia naturaleza internacional de mares y océanos condicionó el origen de las primeras referencias normativas sobre el medio marino y las actividades desempeñadas en el mismo. Las competencias estatales se encontraban desbordadas, ya que la limitación de sus competencias, a nivel territorial principalmente, condicionaban la efectividad de sus regulaciones. El desarrollo del transporte marítimo con la implantación de mejoras en las técnicas de navegación y la necesidad de comunicar de forma regular todos los continentes, supuso una revolución para el sector marítimo.

La evolución del marco normativo sobre la seguridad marítima no ha sido paralela a los avances tecnológicos, sino que ha estado determinada por los accidentes y las catástrofes. Las primeras disposiciones internacionales sobre seguridad marítima se centraron en la protección de la propiedad privada, las catástrofes marítimas determinaron la evolución de hacia convenciones que se ocupaban de la protección de la vida humana en la mar, y posteriormente del medio ambiente.

A pesar de sus limitaciones, el marco normativo internacional sobre seguridad marítima se ha impuesto gracias a la labor de las organizaciones internacionales, como la Organización Marítima Internacional o el Comité Marítimo Internacional, que han logrado imponer criterios mínimos de seguridad en el medio marino, y sobre todo, han establecido las bases para el diálogo sobre el medio marino, y han creado el clima propicio para el desarrollo de medidas regionales y nacionales sobre mares y océanos.

La naturaleza extraterritorial de mares y océanos condiciona la efectividad de las medidas adoptadas a nivel regional y nacional, ya que la diversidad de Estados ribereños de las mismas aguas marítimas, y el desarrollo actual del transporte marítimo intercontinental, limitan su eficacia. Por ello, al igual que en el origen de las disposiciones sobre seguridad marítima se encuentran los tratados y convenciones internacionales, el futuro del medio marino tiene como referencia la capacidad de los Estados y regiones con una mayor conciencia ambiental y desarrollo económico, de implicar al resto de la comunidad internacional para continuar en la implantación de los criterios de seguridad. La elaboración de medidas y disposiciones nacionales, o incluso regionales, puede tener un efecto pernicioso, ya puesto de manifiesto a través de realidades como las banderas de conveniencia, que trasladan el riesgo hacia terceros Estados.

El blindaje de las aguas y puertos nacionales se configura como una medida cuya único resultado es la asunción de todos los riesgos para la seguridad de las personas y el medio marino sean asumidos por Estados con una regulación inexistente en el ámbito de la seguridad marítima. La degradación de las condiciones de salud y bienestar de la población, así como de su entorno marítimo se multiplica como consecuencia de su realidad como centro de operaciones y actividades inseguras, por lo que el problema permanece y agrava la situación de Estados con escaso desarrollo económico.

Sin embargo, desde el punto de vista internacional también hay nuevos desafíos vinculados al medio marino. Un problema ambiental, el calentamiento global, va a condicionar el futuro de las disposiciones internacionales sobre mares y océanos. El deshielo en el Ártico se está acelerando, esta zona es la más sensible del globo al calentamiento, y está impulsando la carrera por el Polo Norte. Nuevas rutas marítimas, la ampliación de las aguas territoriales y la explotación de las reservas de gas y petróleo, se encuentran en el origen de la lucha entre Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega y Rusia por conseguir su control. Al problema ambiental se une el plazo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar, que permite que a partir de 2009 los países soliciten extender las 200 millas que las Naciones Unidas les concedió como aguas territoriales, si demuestran que su plataforma continental supera este territorio.

Los daños ambientales al medio marino ocasionados por el cambio climático son una realidad; sin embargo, las consecuencias ambientales de una explotación intensiva de las aguas y recursos del medio marino ártico aún pueden ser minimizadas. La regulación sobre seguridad marítima, a nivel internacional, tiene que adelantarse a los accidentes, por vez primera la prevención es una realidad. La protección del medio marino debe ir un paso más allá, impidiendo que los únicos territorios cuasi vírgenes del planeta sean devastados. Dos Estados comunitarios, Noruega y Dinamarca, se encuentran directamente implicados, sin perjuicio de los efectos indirectos para el resto de Estados miembro, como consecuencia de la implicación de factores como la explotación pesquera o el derecho de paso. La Unión Europea deberá pronunciarse a este respecto, al igual que el resto de la comunidad internacional, ya que la protección del medio marino y de los recursos del Ártico, pueden condicionar la evolución del medio marino en su conjunto.

Mientras los foros internacionales comenzaban a discutir y aprobar disposiciones sobre seguridad marítima, la Unión Europea se centraba en el desarrollo de su política agrícola. La historia de Europa se ha trazado por pueblos marineros que desarrollaron técnicas de navegación aún hoy vigentes, que conquistaron y fueron ocupados, que abrieron nuevas rutas marítimas para comerciar, y que se acercaron al fin del mundo hasta llegar a continentes desconocidos. Sin embargo, la Unión Europea, heredera de esta tradición marítima, aún no ha elaborado una política marítima global, que permita hacer frente a las necesidades de un medio que parece desconocido para las autoridades comunitarias. Con la senda marcada por los accidentes y las catástrofes marítimas, la Comisión ha intentado crear disposiciones para la instauración de un marco de seguridad marítima en el entorno comunitario.

La protección del medio marino, incardinada en el desarrollo de los programas y medidas en materia de medio ambiente comunitarios, si bien ocupando una posición secundaria con respecto a otras iniciativas, también ha conseguido un reconocimiento en los últimos años, tras la presión de la Comisión y la sociedad en general. Las reticencias estatales para la aprobación de disposiciones comunitarias, y su transposición en los ordenamientos nacionales, han marcado una primera fase en el desarrollo de la seguridad marítima.

Los principios de desarrollo sostenible, que han potenciado la evolución paralela, y la interrelación, entre la cohesión social, la protección del medio ambiente y el crecimiento económico, han impulsado la adopción de disposiciones centradas en el aspecto ambiental de la seguridad marítima, como la gestión sostenible de los recursos pesqueros y la aplicación de criterios ambientales en la política de transportes. El desbloqueo paulatino que se ha producido en los últimos años, ha permitido la instauración de una estructura organizativa propia sobre seguridad marítima, cuyo máximo exponente es la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, y la adopción de disposiciones que han comenzado a regular, si bien parcialmente algunos de los aspectos vinculados a la seguridad marítima. La necesidad de otorgar coherencia y elaborar una política marítima común, se configuran como el principal desafío de la Unión Europea sobre el medio marino.

La estructura orgánica comunitaria es un fiel reflejo de la problemática de la seguridad marítima en la Unión Europea. La dispersión y la inoperatividad han marcado la evolución de los órganos vinculados a la seguridad marítima. El Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques, representante de los intereses de los Estados miembros; y la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, órgano eminentemente científico-técnico y al que se presume un importante componente de neutralidad e independencia.

La Agencia, como instrumento vertebrador de la política comunitaria sobre seguridad marítima, no dispone de competencias suficientes para establecer una línea de actuación común sobre seguridad marítima. Por otro lado, el organigrama comunitario se completa con la inexcusable referencia la Agencia Europea para el Medio Ambiente, que ha asumido competencias sobre la protección del medio marino. La existencia de dos Agencias que ejercen sus competencias sobre una misma área, exige de un mayor esfuerzo para su coordinación, ya que puede ocasionar la duplicidad de actuaciones, o bien la inexistencia de las mismas.

El equilibrio, entre los intereses estatales que representa el Comité y la neutralidad de la Agencia, es la clave para el desarrollo de la seguridad marítima comunitaria. Los Estados miembro no pueden hacer frente en solitario a los desafíos de la seguridad marítima; el medio marino desborda las competencias estatales, y la Agencia es el instrumento adecuado para asumir las competencias comunitarias en el límite en el que confluyen las competencias estatales, y en el que el medio marino supera sus fronteras.

La Unión Europea tiene dos importantes desafíos en la elaboración de su futura política marítima, y más concretamente sobre en el ámbito de la seguridad marítima; de una parte, evolucionar hacia una política de acción, y de otro lado, integrar las múltiples facetas del medio marino, con el fin de evitar la dispersión, y ausencia de transparencia y coherencia actual.

Los postulados comunitarios sobre seguridad marítima han evolucionado desde su concreción en una política reactiva, marcada por las catástrofes, hacia una política preventiva, mediante la aprobación de disposiciones que garantizaran la conservación y protección de los recursos naturales. La última etapa es la elaboración de una política de acción, superado el estado de toma de conciencia de la problemática sobre la seguridad marítima, es el momento de adoptar un conjunto de medidas que actúen sobre las posibilidades del medio marino, desarrollando su potencial ambiental y económico.

La evaluación de riesgos y la aplicación del principio de precaución, son los instrumentos adecuados para adoptar una política de acción. Una vez que las disposiciones para la protección del medio marino sean respetadas y asumidas plenamente por todos los actores implicados, Estados, sector naviero y sociedad, los avances tecnológicos permitirán que el legislador seleccione los riesgos que deban ser asumidos. El principio de precaución permite neutralizar las consecuencias de las incertidumbres científicas y de la imposibilidad de adoptar disposiciones que incorporen todas las novedades tecnológicas que se descubren periódicamente. La aplicación del principio de precaución garantiza un control preventivo, que garantice la seguridad marítima.

El desarrollo de una política común sobre seguridad marítima debe estar marcado por la integración de la protección ambiental en las disposiciones comunitarias. La elaboración de una política marítima de la Unión Europea se traduce en una política transversal, que también afecta a la política de transportes, y a la política de protección de las fronteras y territorios comunitarios frente a actos ilícitos, principalmente el tráfico de seres humanos, el narcotráfico y los atentados terroristas. La interacción entre estos factores no se ha plasmado en las directrices comunitarias, que únicamente han actuado sobre áreas concretas y de forma específica. La integración de este conjunto de disposiciones en el desarrollo de una estrategia marítima común, permitirá la configuración de una estructura normativa común sobre seguridad marítima, como elemento clave de la política marítima de la Unión.

La consecución de un buen estado ecológico en el medio marino a nivel comunitario, como un fin básico en al estrategia marina, debe ser el resultado de la suma de todas las estrategias marinas nacionales, elaboradas por los Estados miembros, sobre la base de un esquema común. Los principios que deben respetar cada una de las Administraciones nacionales deben ser claros y concretos; a pesar de las últimas propuestas de reforma que incorporan términos imprecisos, que favorecen la libertad de interpretación estatal, lo que se traduce en una ausencia de uniformidad.

La política comunitaria sobre seguridad marítima tiene el deber de implicar a terceros Estados en la consecución de sus fines. Los Estados miembros deben asumir su responsabilidad sobre la seguridad marítima en cualquiera de sus actuaciones; las disposiciones comunitarias sobre protección del medio marino, deben tener la virtualidad de evitar el desguace de un buque que ostente un pabellón comunitario en las costas de la India, en condiciones laborales y ambientales que comprometen la salud de los trabajadores y la protección ambiental del entorno. Las lagunas normativas de las que adolece el marco regulador comunitario, no sólo comprometen la seguridad de los territorios comunitarios, sino que multiplican sus riesgos cuando se superan las fronteras de los Estados miembros.

Uno de los objetivos de la Comisión es que la Unión alcance el liderazgo internacional para alcanzar la implantación generalizada de las normas mínimas sobre seguridad marítima. No obstante, el primer paso es la autocrítica, ya que las deficiencias comunitarias exigen poner orden dentro de las fronteras de la Unión, antes que presentar a la Unión Europea como un modelo sin fisuras en la protección y respeto de los valores de la seguridad marítima.

La relación entre degradación ambiental e inseguridad es una realidad que compromete la estabilidad social, con especial atención al entorno mediterráneo; configurándose la reducción de los recursos marinos como una fuente de conflictos. Por tanto, las medidas de protección (*security*) en el medio marino presentan una doble vertiente; de un lado, las actuaciones encaminadas a contrarrestar los riesgos vinculados a actuaciones ilícitas con origen en amenazas terroristas, o actuaciones de grupos o mafias organizadas de distinta naturaleza. De otro lado, la sobreexplotación y devastación del medio marino, comprometen el equilibrio ecológico en el entorno marino y su futuro como fuente de vida. La desaparición de las industrias vinculadas al medio marino, y la crisis socioeconómica que conlleva, se sitúan en el origen de conflictos locales, que comprometen la seguridad de las regiones afectada; una realidad que ya es palpable en la región mediterránea.

El cambio climático ha desplazado a otras preocupaciones ambientales, como la seguridad en el entorno marítimo, dato que se ha traducido en una menor atención en las últimas propuestas comunitarias sobre desarrollo sostenible. Sin embargo, la realidad es que el transporte marítimo representa uno de los sectores con más perspectivas de desarrollo en los próximos años. La voluntad de las instituciones comunitarias es ampliar las perspectivas de este modelo de transporte, para situarlo entre las alternativas al transporte por carretera, por ferrocarril y aéreo entre los Estados miembros. Las autopistas del mar, necesitan de un marco normativo que atienda a los nuevos desafíos para la seguridad marítima que representa esta iniciativa.

La instauración de un espacio marítimo común europeo, como paso previo para la elaboración de una estrategia integral sobre transporte marítimo, es un reflejo de las medidas de futuro de la Unión. La presión ambiental de este modelo de transporte intracomunitario, es una realidad que requiere de una evaluación de riesgos previa, y de la aplicación de los modelos de actuación comunitarios. De esta forma, el desarrollo de la política comunitaria de transporte marítimo es una oportunidad para aplicar el catálogo de principios comunitarios sobre la seguridad marítima, y una prueba para medir su eficacia real.

En contraposición al valor económico del transporte marítimo se sitúa el valor no comercial del mar, como expresión de su incidencia sobre la calidad de vida y el bienestar, que se puede concretar aún más en el valor no comercial del medio ambiente marino. La imposibilidad de cuantificar económicamente el valor del mar y del entorno marítimo supone asumir su configuración como un bien cuyo disfrute no necesita de transacción económica alguna, y por tanto necesita de la elaboración de iniciativas que superen la concepción económica. La gratuidad innata al disfrute del medio marino, se encuentra en el origen de la ausencia de interés para las Administraciones públicas. Sin embargo, la presión a la que se encuentra sometido el medio marino obliga a la adopción de medidas de actuación que impidan la desaparición de este valor, minusvalorado por las autoridades competentes, que no han previsto su deterioro.

El carácter peninsular e insular del territorio español no ha impedido que las disposiciones nacionales sobre seguridad marítima se encuentren determinadas por las iniciativas comunitarias. En el ordenamiento jurídico español, los títulos competenciales de marina mercante y protección y conservación del medio ambiente son las referencias para la regulación de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, y la protección del medio marino. Esta dualidad se encuentra en el origen de buena parte de los problemas competenciales, el título adecuado es el de seguridad marítima, entendida en un sentido amplio; sin embargo, esta postura más coherente con las necesidades del medio marino no fue adoptada por el texto constitucional, ni por los distintos Estatutos de Autonomía. La seguridad marítima tiene entidad para actuar como principio rector de las actuaciones públicas y privadas, en coherencia con la metodología de los principios que se encuentra en nuestro texto constitucional. El Tribunal Constitucional se ha inclinado por una interpretación extensiva del término marina mercante, para dar cabida al medio ambiente marino en este título competencial, cuando la realidad es que el medio ambiente dispone de un marco de distribución de competencias propios trazados en los artículos 148 y 149 CE, y en los textos Estatutarios.

La regulación sobre la seguridad se encuentra determinada por la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las competencias mutuas de ambas administraciones determina el carácter imperativo de la colaboración; la validez del título competencial se encuentra comprometida, ya que nos encontramos ante competencias de ejercicio conjunto. Esta realidad obliga a innovar, a través de medios más eficaces que los empleados tradicionalmente para la gestión de los espacios marítimo-terrestres. Las últimas reformas estatutarias han incorporado referencias expresas al medio marino, con especial atención a las políticas de conservación de sus recursos; de esta forma, se comienza a desarrollar la perspectiva ambiental del entorno marítimo, con entidad propia. La Comunidad Autónoma de Canarias ha elaborado una ley sobre transporte marítimo, buena muestra del impulso que el sector marítimo está recibiendo; sin embargo, es una regulación que no incorpora una apuesta concreta para la protección ambiental del entorno marino, por lo que resulta insuficiente desde el punto de vista de la seguridad marítima.

Las principales deficiencias del sistema de seguridad marítima español se encuentran en el esquema de gestión de crisis y en la planificación. La estructura administrativa española es compleja y carece de un órgano central que pueda asumir el mando ante situaciones de crisis; a la vez que no existe una estructura propia, siguiendo el modelo de la Agencia Europea para la Seguridad Marítima, que atienda con carácter global a las necesidades de este sector. Un órgano único de gestión de emergencias es básico para el desarrollo de la seguridad marítima, ya que la multiplicidad de comités y órganos creados *ad hoc*, no alcanzan el grado de eficacia, experiencia y neutralidad exigidos para la adopción de decisiones ante una crisis marítima.

Esta estructura de supervisión y gestión se completa con el necesario esquema de planificación. Es indispensable una revisión y actualización del Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental, con el fin de incorporar la experiencia española y comunitaria, así como aquellas novedades de gestión que ya han demostrado su eficacia en otros Estados. A nivel autonómico, la planificación es prácticamente inexistente, salvo cuatro Comunidades Autónomas, no se han elaborado planes propios para atender con carácter específico a la contaminación marítima; mientras que las administraciones locales continúan ajenas al desarrollo de sus competencias vinculadas al medio marino. Las Comunidades Autónomas tienen la oportunidad de ejercer sus competencias vinculadas a la seguridad marítima, y reforzar la protección de su territorio ante los riesgos de contaminación, a la vez que pueden presionar a la Administración General del Estado para adoptar una posición más activa.

La regulación sobre la seguridad marítima en España se encuentra marcada por la inactividad de las administraciones competentes, que salvo excepciones se han mantenido al margen en la ejecución de sus competencias en este ámbito. En primer lugar, debe ser actualizado el Plan Nacional de Contingencias, que desde su creación era deficitario, y su desfase se ha acrecentado en los últimos años a la vista de la experiencia acumulada por nuestro país. Los déficits de planificación se acrecientan al nivel de las Comunidades Autónomas, sólo cuatro Comunidades han elaborado el Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina, por lo que es prioritario que las Comunidades restantes cumplan con las previsiones de planificación.

Por último, y sin perjuicio de los planes que corresponde realizar a las autoridades portuarias en lo que respecta a su ámbito de actuación; también cabe reseñar la necesidad de elaborar actuaciones a nivel local, siguiendo las directrices de la planificación autonómica y nacional, con el fin del apoyar, en ejecución de las competencias municipales y provinciales relacionadas, si bien indirectamente, con la seguridad marítima, y más específicamente con la protección del medio marino.

La adecuada planificación resulta insuficiente cuando existe una dispersión de las funciones de coordinación y mando; el actual sistema español es poco claro en lo que respecta a la asignación de competencias ya que hace partícipe a numerosos entes con intereses contrapuestos, que comprometen la adopción de decisiones ante una situación de emergencia. Las propuestas de modificación de la normativa comunitaria han incluido entre sus prioridades el establecimiento de una autoridad única, responsable de la gestión de las crisis, con capacidad de decisión y autonomía con respecto a los intereses locales y regionales, el modelo es la autoridad SOSREP en el Reino Unido. La creación de un mando único no supone la ausencia de participación de las Comunidades Autónomas, y en este sentido cabe citar el Havariekommando en Alemania, que con una mayor participación por parte de las regiones que conforman el Estado alemán, también ha implantado la estructura de un mando central y único.

La situación socioeconómica de España condiciona las líneas de actuación sobre la seguridad marítima; la seguridad de los buques pesqueros y el control de las embarcaciones de inmigrantes que atraviesan las aguas españolas. Asimismo, y en el ámbito de la protección ambiental, la presión del tráfico marítimo en el territorio español, agravan los riesgos de accidentes que provoquen daños al entorno marino. A pesar de los esfuerzos que se han realizado en estos sectores, la atención a la seguridad marítima de la flota pesquera española continúa siendo deficitaria, y la adopción de las disposiciones legales se ha dilatado en exceso en el tiempo, por lo que aún está por comprobar su eficacia.

La atención a la inmigración y a las catástrofes marítimas con consecuencias ambientales, comparten una problemática común, ya que ambas han desbordado la capacidad de actuación y los medios de los organismos competentes. La masiva llegada de inmigrantes a las costas canarias y andaluzas, así como las consecuencias ambientales de los accidentes marítimos que han azotado al litoral español, han superado las dotaciones personales y materiales dispuestas. Estas problemáticas también se encuentran vinculadas por la necesidad de recabar el apoyo del resto de los Estados comunitarios, y de terceros Estados, ya que sus consecuencias superan las fronteras nacionales.

La Unidad Militar de Emergencias puede configurarse como una respuesta ante estas situaciones de emergencia, que comprometen la seguridad de las personas y del entorno marino. La actual regulación de esta Unidad excepciona de su ámbito de aplicación a las emergencias marítimas, con lo que se priva de sus medios a uno de los sectores que más apoyo necesita, por las magnitudes catastróficas de sus emergencias y la urgencia exigida para su control. La modificación de la norma vigente que establece el ámbito de actuación de esta Unidad, es una medida elemental para la mejora de la seguridad marítima en nuestro país; al igual que el desarrollo de actuaciones en este mismo sentido para potenciar la actuación del Eurocuerpo, del que forma parte España, en las emergencias vinculadas a la seguridad marítima, como unidad de apoyo ante situaciones que desborden la capacidad de actuación de los Estados miembro, o de terceros Estados que soliciten su asistencia.

A través del estudio y análisis del marco normativo y los caracteres de las sociedades de clasificación, el control por el estado rector del puerto, y los lugares de refugio, se alcanza una visión completa de los distintos intereses implicados en la seguridad marítima. Las sociedades de clasificación de buques son una muestra del control e inspección tradicional en el mundo de la navegación marítima. Estos organismos privados de control, cuentan con el beneplácito de los Estados y del sector naviero para actuar sobre el elemento clave del transporte marítimo: el buque. El estudio de las sociedades de clasificación permite analizar las posibilidades del sector privado, y su compromiso y grado de responsabilidad sobre la seguridad marítima.

Las inspecciones que las autoridades estatales se encuentran legitimadas para realizar, en sus instalaciones portuarias, se configura como un modelo de intervencionismo estatal en la protección de la seguridad marítima, que se contrapone a la voluntad de mantener las competencias de las sociedades de clasificación en lo que respecta a la inspección y clasificación de buques. Mientras que el análisis de las directrices y disposiciones elaboradas sobre los lugares de refugio para buques necesitados de asistencia, muestran la implicación de la sociedad, y la presión socioeconómica y política de las poblaciones afectadas por la llegada de buques en peligro a sus costas o puertos.

La regulación comunitaria vigente sobre sociedades de clasificación no permite una actuación conjunta del sector privado y el público. El panorama actual muestra que los Estados se muestran partidarios de la asunción de competencias por parte de las sociedades de clasificación, como una forma de externalizar sus obligaciones. Sin embargo, esta realidad no puede desembocar en la asunción de competencias absolutas por parte del sector privado. El rol de las Administraciones Públicas en el control, investigación y certificación de buques, debe permitir la supervisión de la labor realizada por las sociedades de clasificación; para cumplir con este fin, la emisión y renovación de certificados tendría que ser considerada una competencia exclusiva de los organismos públicos competentes, ya que constituiría un medio de control último de la actuación privada. La implantación de esta propuesta exige una mayor inversión estatal para asumir sus competencias de supervisión.

La confianza depositada en las sociedades de clasificación es fruto de la labor desempeñada a lo largo de más de cien años por estos organismos, cuya experiencia y buen hacer han sido cuestionados al haber inspeccionado algunos de los buques que han sufrido accidentes en los últimos años. Si bien desde algunas asociaciones se han introducido criterios de calidad y control que aseguran la eficacia de sus inspecciones y la formación de su personal, el desarrollo del tráfico marítimo y el aumento del riesgo que supone, es necesaria la elaboración de unas directrices mínimas y comunes a todas las sociedades de clasificación. En la actualidad, las sociedades de clasificación continúan cumpliendo una función básica sobre la seguridad marítima, garantizando el cumplimiento de sus disposiciones; sin embargo, los intereses económicos en juego, y la intervención de los intereses de propietarios o constructores de buques, comprometen su independencia, por lo que resulta clave la supervisión estatal y comunitaria.

La adopción de estas propuestas por parte de los organismos internacionales, se limita a la posibilidad de elaborar códigos de conducta o guías de actuación; sin embargo, a nivel comunitario es factible la implantación de estas medidas, con el fin de eliminar la incertidumbre sobre la clasificación de buques. De esta forma, también se favorece la implicación de los Estados miembros en las medidas sobre seguridad marítima; esta tarea de control público, puede estar supervisada por la propia Agencia Europea de Seguridad Marítima, con lo que el esfuerzo estatal se compense con la inversión de las propias instituciones comunitarias.

Mientras que la labor de control que asumen las sociedades de clasificación puede ser calificada como preventiva, el control de los buques por el Estado rector del puerto, se configura como una medida cuasi reparadora. La crisis de la seguridad marítima se constata a través de la implantación de estas inspecciones, ya que los Estados son conscientes de la proliferación de buques que no respetan los niveles mínimos de seguridad, a pesar de los controles que deben realizar los Estados de Abanderamiento y las sociedades de clasificación.

Las medidas adoptadas por los distintos Memorándums, han permitido crear una estructura, si bien deficitaria, sobre estos controles; pero sin duda, su principal logro ha sido la publicidad sobre los niveles de cumplimiento de las normas sobre seguridad marítima de los Estados de abanderamiento y las sociedades de clasificación, así como de los datos del número de inspecciones realizadas por los Estados. La eficacia práctica de los Memorándums, más allá de la publicidad, se encuentra limitada por la escasez en el número de inspectores y en el de inspecciones.

El modelo alternativo desarrollado en Estados Unidos, se ha convertido en un referente para las disposiciones comunitarias. El sistema de control por el Estado rector del puerto europeo aún es deficitario, sin embargo, las propuestas presentadas por la Comisión presentan novedades a destacar en dos sectores principales: la armonización de las inspecciones y de la formación de los inspectores. Estas medidas es engloban en nuestra propuesta de crear un Cuerpo de Inspectores Europeos, como instrumento para la mejora de las inspecciones, y garantía de la armonización y coordinación entre todos los Estados miembro. Entre las últimas propuestas comunitarias destaca el compromiso de inspección de todos los buques que hagan escala en los puertos de la Unión Europea. La base de esta medida copia el sistema norteamericano de selección en función del riesgo de los buques, instaurando incentivos para los buques de bajo riesgo.

El control por el Estado rector del puerto es un remedio parcial, que traslada la carga de la inspección a los Estados portuarios, que se ven amenazados por la presencia en sus aguas de buques subestándares. Estas inspecciones tienen que aspirar a convertirse en un sistema de apoyo, y no una alternativa a la inoperancia de los controles previos de los Estados de abanderamiento y las sociedades de clasificación.

La incapacidad de los Estados para controlar la seguridad de todos los buques ha obligado a la incorporación de métodos alternativos que implique al sector naviero. Los certificados de calidad impulsados por administraciones públicas, como la estadounidense, o por organizaciones independientes, son una alternativa real que no ha recibido el respaldo suficiente por parte de las autoridades comunitarias. Este tipo de iniciativas permite reducir la inversión asumida por los Estados, ya que se trasladan los costes al sector naviero, y disminuye la presión de las inspecciones sobre aquellas empresas que muestran su respeto por las disposiciones vigentes sobre seguridad marítima

La apuesta por la certificación ecológica en todas las fases del transporte marítimo, resulta de especial interés en el entorno comunitario, ya que la construcción de embarcaciones es un sector en auge en los Estados miembros, y un número destacado de estos buques tienen como destino la exportación. Con iniciativas que garanticen la aplicación de criterios ambientales para la obtención de "buques limpios" y sistemas de etiquetado ecológico, la Unión Europea actuaría como vehículo para el desarrollo de de la seguridad marítima más allá de sus fronteras, a través de las embarcaciones construidas en sus astilleros.

A nivel nacional, España tiene la oportunidad de aplicar la certificación de calidad en todas las actividades marítimas que se realizan en nuestras costas, principalmente vinculadas al turismo, así como en las actividades pesqueras. Asimismo, y anticipándose a las medidas comunitarias que puedan ser adoptadas en este sentido, las inspecciones realizadas en los puertos españolas podrían incorporar el criterio de los certificados de calidad, como un medio para reducir las inspecciones de aquellos buques que ostenten estas garantías de respeto de la seguridad marítima.

La acogida de un buque en un lugar de refugio, es una de las medidas sobre seguridad marítima más controvertidas. Los riesgos para las localidades de acogida han determinado la respuesta negativa de las políticas estatales. Sin embargo, y una vez superada la visión parcial y localista del medio marino, y evaluados los efectos reales de las catástrofes, se pone de manifiesto la necesidad de elaborar una política sobre lugares de refugio, que convierta la asistencia a los buques en peligro en una medida reparadora, y de contención para la expansión de sus consecuencias negativas. Las Directrices de la OMI, y las discusiones en torno a la necesidad de elaborar una Convención Internacional sobre esta materia, ponen de manifiesto el interés de los lugares de refugio.

Las propuestas de regulación comunitaria que se están discutiendo, consecuencia de la inexistencia real de una política comunitaria sobre lugares de refugio, inciden en la necesidad de dar acogida a un buque necesitado de asistencia cuando la evaluación del caso concreto recomiende esta medida. La adecuada planificación y el establecimiento de un procedimiento de toma de decisión caracterizado por la celeridad y la independencia, son los instrumentos que garantizan la fiabilidad de la citada evaluación. En este sentido, resulta determinante la propuesta de creación de una autoridad nacional, con carácter permanente, y que goce de autonomía y experiencias suficientes para adoptar las decisiones oportunas en relación a la asistencia al buque, garantizando la protección de las vidas humanas, el medio ambiente, y la minimización de las pérdidas económicas.

A pesar de las deficiencias del marco normativo español sobre lugares de refugio, que sigue los dictados de la vigente Directiva comunitaria, debe ser destacada la regulación sobre la garantía financiera, como un requisito que puede ser exigido para autorizar la entrada de un buque en un lugar de refugio. Este requisito es una condición que sólo resultará de aplicación ante los supuestos previstos en el Real Decreto, y que suponen un peligro para la vida de las personas o daños al medio ambiente marino o a los recursos naturales. Asimismo, su aplicación será valorada en función de las circunstancias de cada caso concreto, por lo que su flexibilidad queda garantizada. A pesar de las críticas recibidas, las propias instituciones comunitarias han introducido entre las propuestas de reforma, la posibilidad para los Estados de exigir la prestación de una garantía financiera, si bien no constituye un requisito imperativo.

La atención de un buque en peligro reporta beneficios de interés general, como la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente; pero también representa una prestación de apoyo y servicio para los intereses privados del propietario del buque o de la carga, entre otros. Por tanto, si las Administraciones públicas asumen un coste en la inversión sobre la asistencia a los buques en peligro, es lógico que exijan unas garantías que aseguren al menos los daños que se originen al entorno, desde el punto de vista ambiental y socioeconómico. Es una muestra más del traslado de los costes hacia el sector de la industria de la navegación; las autoridades estatales disponen de medios para garantizar la seguridad marítima, que se activan ante situaciones de emergencia, de forma paralela el sector naviero debe ofrecer instrumentos para compensar estos costes que genera sobre las rutas más transitadas, y que comprometen el bienestar de las poblaciones cercanas.

Las reticencias locales a dar cabida a un buque necesitado de asistencia constituyen uno de los principales obstáculos a que se enfrentan las autoridades. Las Directrices de la OMI sobre lugares de refugio, ya ponían de manifiesto el riesgo de la alarma social que ocasiona la presencia de un buque necesitado de asistencia en una localidad. Las consecuencias socioeconómicas y el impacto ambiental que ocasiona la presencia de buques, que pueden transportar cargas con un alto grado de toxicidad, ha obligado a la adopción de medidas que permitan asegurar la reparación de los daños causados.

El principal riesgo de esta medida es que los buques necesitados de asistencia se dirijan hacia aquellos Estados más permisivos, para lo cual resulta necesaria la elaboración de una convención internacional, que continúe la línea trazada por las Directrices de la OMI. El futuro de la asistencia a buques en peligro exige de una premisa básica, el respeto de las disposiciones básicas sobre seguridad marítima, por parte de las autoridades nacionales y de la industria naviera. Una vez que se respeten los estándares mínimos, se reducirán los riesgos, como consecuencia de un mayor control sobre los buques, y de la existencia de planes de acogida a buques en peligro que se activen ante una solicitud de refugio.

Las medidas de futuro a nivel comunitario y nacional deben superar las estrechas miras de la actual regulación, por lo que resulta de interés la aplicación de algunas de las propuestas que ya han demostrado su eficacia en otros ordenamientos. Resulta de interés la elaboración de unas directrices, siguiendo el modelo australiano, que permitan ofrecer una respuesta común para el acceso de buques en peligro en el territorio comunitario. Una de las principales virtualidades de las Directrices Australianas sobre Lugares de Refugio es que su finalidad es complementar las iniciativas preexistentes, elaboradas en los distintos niveles administrativos australianos, ya que su aplicación es voluntaria y flexible, ante la evaluación de las circunstancias de cada caso concreto. Esta propuesta también puede ser de aplicación a nivel de nuestro ordenamiento interno, y facilitaría la participación de todas las administraciones implicadas, a nivel estatal, autonómico y local, así como de representantes del sector naviero, y de organizaciones ecologistas.

Las disposiciones comunitarias han optado por establecer un listado prefijado de zonas que pueden actuar como lugar de refugio; sin embargo, esta medida, se debe completar con un principio básico que tiene que regir para la asistencia de buques en peligro, cualquier zona puede reunir los requisitos adecuados para actuar como lugar de refugio. En este sentido, el modelo establecido por las Directrices australianas es un referente oportuno, ya que prevé el análisis de las zonas más adecuadas para acoger el buque en función de una serie de parámetros que se centran en la disponibilidad de medios materiales y personales, los intereses sociales, ambientales, culturales y económicos que pueden verse comprometidos, y la posición del buque, su estado y la naturaleza de su carga. En el mismo sentido se ha pronunciado la planificación británica sobre lugares de refugio, que aboga por no establecer un listado estricto de lugares de refugio, ya que considera que cualquier zona puede acoger a un buque en peligro, ante una situación de emergencia. Incluso las zonas de especial protección ambiental, son consideradas como potenciales zonas de refugio, si las circunstancias así lo requieren.

La colaboración entre los Estados miembros, ante una solicitud de refugio por un buque necesitado de asistencia, es una de las premisas de la futura regulación comunitaria sobre lugares de refugio. Asimismo, la experiencia de otros Estados, comunitarios y no comunitarios, en la elaboración de experiencias para la coordinación ante un buque necesitado de emergencia, refleja la indispensable colaboración entre Estados vecinos. La situación geográfica española sitúa como uno de los objetivos básicos la colaboración con los Estados comunitarios vecinos, Portugal y Francia, y no comunitarios, con especial atención a Marruecos.

El intercambio de información entre los Estados, es uno de los presupuestos básicos en las propuestas comunitarias sobre lugares de refugio. Las reticencias estatales a dar publicidad sobre su capacidad de dar refugio a buques en peligro constituyen un obstáculo para la planificación de cualquier actuación en este ámbito, así como para la respuesta ante cualquier solicitud de refugio. Esta realidad, contrasta con las medidas adoptadas por las autoridades británica, que consideran indispensable que los Estados vecinos compartan la información sobre lugares de refugio en sus costas, e incluso plantean la posibilidad de dirigir la trayectoria de un buque en peligro hacia las zonas de refugio más apropiadas, con independencia de la nacionalidad de las mismas.

Los lugares de refugio se constituyen como una medida de actuación extrema, ante un supuesto de emergencia. No obstante, este carácter subsidiario no puede excusar a los Estados de su deber en la adopción de todas las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad marítima, con especial atención a la protección del medio marino. El equilibrio entre estas dos realidades vinculadas a la asistencia de buques en peligro exige de un compromiso por parte de todos los sectores implicados, y principalmente de un plan de respuesta eficaz y que reduzca las consecuencias catastróficas del abandono de buques a su suerte, o el peregrinaje hasta alcanzar un puerto que los acoja.

Los mares y océanos constituyen un bien común que necesita de la implicación de la comunidad internacional en su conjunto para asegurar su protección. Los riesgos a los que se encuentra sometida la conservación del medio marino afectan al bienestar común; la regulación sobre la seguridad marítima, es un elemento en la consecución de este fin último. La suma de las iniciativas internacionales, regionales, nacionales y locales es el único medio para alcanzar los niveles mínimos de protección que permitan conservar el entorno marítimo. Mientras no se alcance esta situación, los pesqueros que rescatan a inmigrantes y los buques accidentados que necesitan asistencia se verán obligados a navegar sin rumbo fijo, clamando por una asistencia que se les niega por parte de autoridades incompetentes y descoordinadas que no conocen las normas sobre seguridad marítima. Y las sociedades de clasificación verán comprometidas su credibilidad, por parte de Estados que no garantizan el cumplimiento de sus propias disposiciones.

Las bases para la regulación sobre la seguridad marítima a nivel comunitario y nacional ya están trazadas, así como las medidas de futuro por las que debe desarrollarse, la voluntad en su aprobación y aplicación constituyen la siguiente etapa para la adopción de una verdadera política marítima.

ANEXOS

ANEXO I.-RESUMEN Y CONCLUSIONES EN ITALIANO

RIASSUNTO E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Fino alla seconda metà del ventesimo secolo, l'ambiente marino era l'ultimo spazio da conquistare sulla terra, da quel momento sono iniziate le prime esplorazioni e scoperte dell'immenso potenziale che nascondevano i mari e gli oceani. Negli ultimi anni si è cominciato ad amare la ricchezza dell'ambiente marino, anche la vita si è originata nel mare, e la maggior parte della superficie terrestre è ricoperta delle sue acque.

Anche se al momento si conosce una frazione delle risorse del mare, l'azione dell'uomo è stata feroce nel distruggere gli ecosistemi marini, attraverso le più diverse forme di inquinamento. La resilienza che caratterizza la natura dei mari e degli oceani, ha permesso che i danni siano parziali e selettivi, anche se gravi sono le conseguenze ambientali e socioeconomiche. Attraverso questo studio vogliamo rispondere alle domande che sorgono sulla difesa giuridica dell'ambiente marino.

Inoltre, non può essere dimenticata l'interrelazione dell'ambiente marino e ambiente terrestre, rappresentato in modo significativo nella zona litorale. Le azioni che hanno origine in uno dei due ambienti, terra o mare indifferentemente, generano un effetto reciproco, direttamente o indirettamente. La fonte di inquinamento marino e di impatto ambientale è, in molte occasioni, proveniente dalle attività che si svolgono sulle coste; queste zone sono spesso analizzate da un solo punto di vista, quello terrestre, mentre le implicazioni a livello marino vengono tralasciate.

Dobbiamo avere presente il delicato equilibrio tra la protezione e lo sviluppo, e l'unica risposta si incontra nella gestione; i mari e gli oceani saranno, in pochi anni, i principali fornitori di cibo, acqua, medicine e fonti di energia alternative, mentre continuerà il suo sviluppo come importante via di trasporto delle merci. L'ambiente marino diventa, in questo modo, una vera alternativa per risolvere le carenze che affliggono gran parte della popolazione del mondo, un modo per superare l'impatto negativo delle siccità e delle carestia. Ai fini della tutela e conservazione delle risorse, non siamo in grado di ostacolare lo sviluppo e lo sfruttamento delle risorse marine; le norme giuridiche sono responsabili della direzione di un ragionevole e sostenibile sfruttamento di tali risorse, attraverso il rafforzamento della protezione; che permette di evitare di giungere a mettere in atto interventi per il recupero dell'ambiente.

Nonostante la realtà che ha caratterizzato gli ultimi anni dei mari e degli oceani, fatta di catastrofi di conseguenze incalcolabili, questa ricerca ha l'obiettivo di superare l'attuale contraddizione, legata al fallimento delle istituzioni competenti; sottolineando le possibilità dei meccanismi giuridici di articolare le opportune misure di recupero ambientale, e in particolare nella prevenzione e nell'impulso alla sostenibilità delle sue risorse.

Le risposte alle attuali esigenze di sicurezza marittima, anche quando sono presentate come novità, hanno seguito i modelli dalla tradizione marittima globale, a cui si sono incorporati i principi per proteggere e conservare l'ambiente. Per quanto riguarda la navigazione marittima, l'introduzione di un doppio scafo è stato un disegno di Leonardo Da Vinci per ridurre i danni sofferti dalle navi da guerra. La stessa normativa spagnola nel tardo secolo XIX, conteneva una serie completa di norme in materia di ispezioni che dovevano rispettare le navi spagnole prima della ~~sua~~ partenza dal porto.

L'approccio tradizionale per lo studio dell'ambiente marino, da una prospettiva ambientale, è il risultato della frammentazione in aree specifiche di studio che hanno limitato la loro visione su aspetti specifici di una realtà ampia e diversificata. Questo studio è destinato a fornire un'analisi delle risposte giuridico-amministrative che stabiliscono le guide su cui si trova la regolamentazione dell'ambiente marino. Per conseguire tali obiettivi, si evidenzia la necessità di un concerto internazionale, che consenta di rispondere alle esigenze di un mezzo globalizzatore e globalizzato; dal momento che i mari e gli oceani eliminano le frontiere statali, l'efficacia delle misure adottate richiede il consenso internazionale.

La sicurezza marittima (*security*), come strumento per il raggiungimento di un adeguato livello di prevenzione delle minacce di azioni illegali in mari e oceani, ha riportato negli ultimi anni come conseguenza l'allarme internazionale, l'attenzione verso la proliferazione di attività criminali con proiezione internazionale (traffico di esseri umani, terrorismo, il traffico di droga, ecc.) Qualsiasi rischio che metterebbe a repentaglio la tutela dell'ambiente marino, è un attacco in materia di sicurezza marittima, in quanto costituiscono una minaccia per la sicurezza delle persone e l'ambiente marino.

Nonostante le azioni di prevenzione che sono state intraprese nel campo della sicurezza marittima, questa realtà non deve diventare l'unico modo di azione per l'ambiente marino, ma dovrebbe essere uno strumento utilizzato per raggiungere gli standard minimi di sicurezza in mare, inteso nel suo senso più ampio. La pressione di alcuni Stati, preceduta da sentimenti di insicurezza nazionale, si tradurrà in azioni a lungo termine, e con un'impatto reale sulla sicurezza, e non solo occasionale prestazione sull'interesse nazionale quando compromesso. La natura globale della sicurezza marittima determina l'adozione di misure con una prospettiva internazionale, dal momento che il suo scopo è quello di raggiungere fini superiori che superano le prospettive dei governi locali, nazionali e regionali.

Le complesse norme che coinvolgono nello studio dell'ambiente marino esigono lo studio di un triplice quadro normativo, internazionale, comunitario e nazionale, al fine di determinare l'andamento delle prestazioni richieste dalle disposizioni vigenti; L'interazione tra i diversi settori d'azione richiede lo sviluppo parallelo delle necessarie applicazioni regionali e locali. I diversi livelli di regolamentazione non sono presentati come compartimenti stagni, ma al contrario, si è realizato uno studio comparativo e integratore, al fine di formulare le considerazione conclusive cha hanno in comune. L'obiettivo è la progettazione di una completa e non parziale regolamentazione, e che rappresenti i passi essenziali per comprendere e proporre alternative ad una struttura normativa ancora non profilata, che presenta nuove sfide per la società e il legislatore.

Le disposizioni internazionali su questo argomento, che emergono nella maggior parte dei casi dopo gravi catastrofi, si devono configurare come pioniere e giuda nella normativa nazionale di gestione delle acque. E non potrebbe essere altrimenti, dal momento che sono le uniche istituzioni internazionali in grado di dare coerenza a un mezzo, come il mezzo marino, che non conosce frontiere.

A differenza dell'ambiente terrestre, è impossibile separare i mari e gli oceani; per questo, la presente regolamentazione, è l'ultima occasione per le organizzazioni internazionali di ospitare un'alternativa al modello delle frontiere, e sostenere una regolamentazione che vada oltre la definizione di confini tra i paesi, e che sia il risultato di uno impulso globale. Nella stesa maniera, anche le risorse marine e l'inquinamento non stanno legati al concetto di frontiere tra i paesi, e solo con una attuazione comune che saranno raggiunti obiettivi positivi.

Particolare attenzione deve essere rivolta alla regolamentazione a livello comunitario, segnata anche da gravi catastrofi di petroliere avvenute sulle coste europee (*Erika* e *Prestige*). L'Unione Europea ha istituito il quadro normativo su cui gli Stati membri hanno elaborato i piani e le disposizioni per la tutela dell'ambiente marino. Il lavoro delle istituzioni dell'Unione europea rappresenta anche un importante punto di partenza per lo sviluppo a livello internazionale delle misure di protezione e di controllo. Così, lo studio di un regime di risposta regionale e sovranazionale alle esigenze dell'ambiente marino, permette una nuova prospettiva sulla regolazione, che funge da modello a livello internazionale e anche a livello nazionale.

L'analisi della situazione nazionale in Spagna, si conforma come un terzo livello di studio, e dimostra il recepimento delle disposizioni comunitarie, e l'influenza delle convenzioni e raccomandazioni di organismi internazionali. Particolare attenzione è rivolta agli sviluppi che il legislatore spagnolo ha incorporato, così come i vantaggi e le lacune evidenziate nella nostra legislazione. I riferimenti di diritto comparato, permettono di analizzare le disposizioni sviluppate da altri Stati membri e terzi Stati, e completano i riferimenti all'azione nazionale.

L'analisi dell'ambiente marino richiede lo studio delle disposizioni tradizionalmente associate alla sicurezza marittima (*safety*), con particolare attenzione al trasporto marittimo. L'approccio integrato che ha guidato lo sviluppo di questa teoria, ha determinato l'inclusione di soggetti che non hanno come fine ultimo la tutela dell'ambiente marino, ma che toccano direttamente la vita quotidiana dei nostri mari e oceani.

Abbiamo deciso di elaborare questa tesi sulla base di quei settori di studio e del quadro normativo che rappresentano le attuali linee di gestione. Come è stato dimostrato, è un campo in evoluzione, che dopo ogni catastrofe fa emergere nuove norme che coprono le lacune nella regolamentazione. Il lavoro di ricerca è organizzato attorno ai principali elementi che interessano l'ambiente marino. La configurazione dei mari e degli oceani come "autostrade del mare", necessita di particolare attenzione da parte del pubblico e dei soggetti privati coinvolti nell'uso. L'adeguato controllo del traffico marittimo diventa la pietra angolare su cui costruire un sistema standardizzato di gestione, che permette la corretta prospettiva per il trasporto in acque oceaniche. Merita particolare attenzione, a causa del notevole impatto dei disastri che regolarmente devastano le nostre coste, la realtà del trasporto marittimo del petrolio, e le misure adottatte per ridurre le conseguenze socioeconomiche ed ecologiche causate dagli incidenti che coinvolgono le petroliere.

La nave, come un mezzo di trasporto di merci e di persone, deve essere revisionata sulla base di meccanismi monitoraggio e controllo, siano essi pubblici che privati, al fine di garantire la sicurezza marittima e il rispetto per l'ambiente. L'equipaggio e il carico della nave sono i due elementi principali sui quali la regolamentazione è stata definita, perchè la formazione del personale di bordo, e la corretta distribuzione delle funzioni che svolgono, diventa un elemento di prevenzione dei rischi per l'ambiente marino, e anche per la sicurezza della vita in mare. Allo stesso modo, la natura del carico richiede misure proporzionate per consentire la sicurezza della navigazione.

Gli Stati costieri sono diventati, in larga misura, responsabili per le ispezioni e i controlli sulle navi in arrivo sulle coste, ma sono anche responsabili di attrezzarsi con strutture adeguate per ridurre l'impatto sull'ambiente marino causato dalle attività marittime; come pure dello sviluppo di una corretta gestione per dare risposta alle emergenze delle nave, causa dei disastri ambientali più gravi.

La rilevanza dell'ambiente marino ha dato impulso alla creazione di un piano organizzativo nelle organizzazioni internazionali e nell'Unione Europea, nonché alla ristrutturazione organizzativa a livello amministrativo. Nonostante le evidenti carenze che ancora sono state rilevate, questi organismi sono stati costituiti come i principali attori per l'adozione di strumenti giuridicamente vincolanti, e per formulare raccomandazioni.

Lo studio delle istituzioni internazionali, e il necessario impegno da parte degli Stati che le compongono, chiarisce il grado di impegno e coinvolgimento dei suoi strumenti giuridici; da parte sua, l'Unione Europea, e il suo quadro istituzionale, fornisce una prospettiva propria, dove esiste un maggiore coinvolgimento degli Stati, costretti ad adottare le disposizioni comunitarie. In termini di organi amministrativi nazionali, è necessario affrontare il criterio di ripartizione delle competenze, con la necessaria partecipazione dello Stato e le "Comunidades Autónomas", come pure la collaborazione con l'amministrazione locale.

La regolamentazione dell'ambiente marino è stata determinata dalla considerazione dei mari e degli oceani come mezzo di trasporto e fonte di alimenti; le vie marittime sono state l'unico canale di comunicazione tra i continenti per secoli, e il controllo dei mari e degli oceani è stato un elemento determinante del potere degli imperi. Questa realtà ha determinato che le disposizioni in materia di sicurezza marittima siano state tradizionalmente focalizzate sulla sicurezza della nave e del suo carico.

L'interesse per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino è recente; l'analisi dell'ambiente marino da una prospettiva ambientale, come un fine in sé e non come uno strumento per il raggiungimento di ricchezza o di potere, è una novità che si basa sul movimento sociale nato nel secolo scorso. La pressione a cui sono state sottoposte le risorse naturali, portando ad una situazione di crisi già annunciata, lo sviluppo tecnologico e l'emergere di nuove esigenze connesse, avevano oltrepassato i limiti consentiti. La rivoluzione ecologica che è accaduta nei paesi sviluppati, ha fatto sì che la società sia riuscita a rivendicare delle azioni per la tutela del suo ambiente, e l'impegno ecologico ha cominciato a diventare parte della vita di tutti i giorni, almeno per tranquillizzare la coscienza della popolazione; realtà indirettamente incoraggiata dagli studi economici che mostrano le perdite di capitale coinvolti nel degrado ambientale.

L'estensione del concetto di sicurezza marittima per l'ambiente marino è il risultato di una riflessione sui mari e sugli oceani e sull'assimilazione della loro influenza sulle persone. Dal momento che si conosce la rilevanza dell'interrelazione tra oceano e vita umana, la società reclama risposte per mantenere un rapporto equilibrato con l'ambiente marino. La serie di norme preesistenti disciplinavano soltanto alcune aree della realtà marittima, perche trattavano solo dei riferimenti alla navigazione dal punto di vista economico, ma non dalla loro conseguenze ambientali. La protezione marittima di fronte ad atti illeciti, si è inserita nel concetto più ampio di sicurezza marittima, in quanto l'obiettivo è comune, la sicurezza della nave e l'ambiente in cui si muove.

Conoscere la realtà della sicurezza marittima comporta lo studio delle disposizioni internazionali, perche la stessa natura internazionale dei mari e degli oceani ha condizionato l'origine dei primi riferimenti regolamentari per l'ambiente marino e le attività marittime. Le competenze statali sono state superate, perche la limitazione delle loro competenze a livello soprattutto territoriale ha condizionato l'efficacia della loro regolamentazione. Lo sviluppo del trasporto marittimo, con l'introduzione di miglioramenti nelle tecniche di navigazione e la necessità di comunicare su base regolare tutti i continenti, è stata una rivoluzione per il settore marittimo.

L'evoluzione del quadro normativo sulla sicurezza marittima non è parallela al progresso tecnologico, ma è stata determinata dagli incidenti e dalle catastrofi. Le prime norme internazionali in materia di sicurezza marittima erano concentrate sulla protezione della proprietà privata, ma i disastri marittimi hanno portato all'evoluzione delle convenzioni sulla tutela della vita umana in mare, e poi dell'ambiente.

Nonostante le sue lacune, il quadro normativo internazionale sulla sicurezza marittima è stato imposto attraverso il lavoro degli organismi internazionali, quali l'Organizzazione Marittima Internazionale o il Comitato Marittimo Internazionale, che sono riusciti a imporre norme minimali di sicurezza dell'ambiente marino e, soprattutto, hanno stabilito le basi per il dialogo sull'ambiente marino, e hanno creato un clima favorevole allo sviluppo di misure nazionali e regionali sui mari e oceani.

Il carattere extraterritoriale dei mari e degli oceani condiziona l'efficacia delle misure adottate a livello regionale e nazionale, perché la diversità degli Stati costieri nelle stesse acque, e il continuo sviluppo di spedizioni intercontinentali, limitano la sua efficacia. Pertanto, come all'origine delle disposizioni su materie di sicurezza marittima ci sono dei trattati e delle convenzioni internazionali, per il futuro dell'ambiente marino è di riferimento la capacità di Stati e regioni con una maggiore consapevolezza ambientale e sviluppo economico, di coinvolgere il resto della comunità internazionale a insistere sull'attuazione delle norme di sicurezza. Lo sviluppo di misure e disposizioni nazionali, o addirittura regionali, potrebbe avere un effetto perverso, come hanno dimostrato le bandiere di comodo, spostando il rischio ai terzi Stati.

La schermatura delle acque e porti nazionali si configura come un provvedimento il cui unico risultato è assumere tutti i rischi per la sicurezza delle persone e l'ambiente marino da tali Stati con una inesistente regolamentazione nel campo della sicurezza marittima. Il deterioramento delle condizioni di salute e il benessere delle persone, nonché del loro ambiente marino, è aumentato a causa della loro realtà come centro di attività e di operazioni a rischio, in modo che il problema permane e la situazione degli Stati con un limitato sviluppo economico peggiora.

Tuttavia, dal punto di vista internazionale ci sono anche nuove sfide legate all'ambiente marino. Una questione ambientale, come il riscaldamento globale, determinerà il futuro delle disposiozini internazionali dei mari e degli oceani. Il disgelo nell'Artico sta accelerando, e ha dato impulso alla corsa per il Polo Nord. Nuove rotte marittime, l'estensione delle acque territoriali e lo sfruttamento delle riserve di petrolio e di gas sono alla base della lotta tra il Canada, la Danimarca, la Norvegia e la Russia per raggiungere il suo controllo. A questo problema ambientale si unisce il periodo stabilito nella convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che consente che dal 2009 i paesi possano richiedere di estendere le 200 miglia che le Nazioni Unite hanno concesso come acque territoriali, se sono in grado di dimostrare che la loro piattaforma continentale supera questo territorio.

I danni ambientali sull'ambiente marino causato dai cambiamenti climatici sono una realtà; tuttavia, le conseguenze ambientali di un intenso sfruttamento delle risorse e delle acque nell'ambiente marino Artico possono ancora essere minimizzate. La regolamentazione in materia di sicurezza marittima, a livello internazionale, deve anticipare gli incidenti: per la prima volta, la prevenzione è una realtà. La tutela dell'ambiente marino deve andare un passo più in là, prevenendo che gli unici territori quasi incontaminati del pianeta siano devastate. Due membri della Comunità, la Norvegia e la Danimarca sono direttamente coinvolti, fatti salvi gli effetti indiretti per il resto degli Stati membri, a causa del coinvolgimento di fattori come la pesca o il diritto di passaggio. L'Unione Europea deve agire in tal senso, come il resto della comunità internazionale, poiché la tutela dell'ambiente marino e le risorse dell'Artico, possono influenzare l'evoluzione dell' ambiente marino nel suo complesso.

Mentre i forum internazionali hanno cominciato a discutere e approvare le norme in materia di sicurezza marittima, l'Unione Europea è incentrata sullo sviluppo della sua politica agricola. La storia d'Europa è stata tracciata da popoli che hanno sviluppato tecniche di navigazione marina ancora in vigore, che sono stati conquistati e occupati, che hanno aperto nuove rotte marittime per il commercio, e che arrivarono alla fine del mondo per raggiungere i continenti sconosciuti. Tuttavia, l'Unione Europea, l'erede di questa tradizione marittima, non ha ancora sviluppato una politica marittima globale, al fine di soddisfare le esigenze di un ambiente che sembra ignoto per le autorità comunitarie. Con il percorso segnato da incidenti e disastri marittimi, la Commissione ha cercato di creare disposizioni per l'istituzione di un quadro per la sicurezza marittima nell'ambiente comunitario.

La tutela dell'ambiente marino, legata allo sviluppo di programmi e azioni comunitarie in materia di ambiente, pur occupando una posizione secondaria rispetto ad altre iniziative, ha anche ottenuto il riconoscimento, negli ultimi anni, a seguito di pressioni da parte della Commissione e la società in generale. Le reticenze statali per l'approvazione e l'attuazione delle disposizioni comunitarie nelle legislazioni nazionali hanno segnato un primo passo per lo sviluppo della sicurezza marittima.

I principi dello sviluppo sostenibile, che hanno rafforzato la parallela evoluzione, e l'interrelazione tra la coesione sociale, la protezione ambientale e la crescita economica, hanno richiesto l'adozione di disposizioni che riguardano i temi ambientali della sicurezza marittima, come la gestione sostenibile delle risorse della pesca e l'aplicazione di criteri ambientali nella politica dei trasporti. La progressiva liberazione che si è verificata negli ultimi anni, ha permesso la creazione di una propria struttura organizzativa in materia di sicurezza marittima, il cui massimo esponente è l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima, e l'adozione di disposizioni che hanno cominciato a regolamentare, in parte, alcuni degli aspetti connessi alla sicurezza marittima. L'esigenza di coerenza e di sviluppo di una politica marittima comune, si configura come la sfida principale dell'Unione Europea per l'ambiente marino.

La struttura organizzativa della Comunità è un modello di riflessione sulla questione della sicurezza marittima nell'Unione europea. La dispersione e l'inefficienza hanno segnato l'evoluzione degli organi legati alla sicurezza marittima. Il Comitato di Sicurezza Marittima e Prevenzione dell'Inquinamento causato da Navi, che rappresenta gli interessi degli Stati membri; e l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima, organo eminentemente tecnico-scientifico e si presume che una significativa componente di neutralità e indipendenza.

L'Agenzia, come strumento chiave della politica dell'Unione Europea in materia di sicurezza marittima, non ha tutte le competenze di cui ha bisogno per stabilire una linea d'azione comune in materia di sicurezza marittima. Inoltre, il sistema di organi comunitari è completato con il necessario riferimento all'Agenzia Europea per l'Ambiente, che si è assunta la giurisdizione sulla tutela dell'ambiente marino. L'esistenza di due agenzie che esercitano il loro potere sulla stessa area, richiede uno sforzo maggiore di coordinamento, in quanto può portare ad una duplicazione delle azioni, o alla sua mancanza.

L'equilibrio tra interessi statali, rappresentato dal Comitato, e la neutralità dell'Agenzia, è la chiave per lo sviluppo della sicurezza marittima comunitaria. Gli Stati membri non sono in grado di fare fronte, da soli, alle sfide della sicurezza marittima; l'ambiente marino supera i poteri statali, e l'Agenzia è lo strumento adeguato per assumere le competenze comunitarie nella misura in cui i poteri statali confluiscono, e dove l'ambiente marino supera le sue frontiere.

L'Unione Europea ha due grandi sfide nello sviluppare la sua futura politica marittima, e più in particolare nel settore della sicurezza marittima; da un lato, evolvere verso una politica di azione, e in secondo luogo, integrare i molti aspetti dell'ambiente marino, al fine di evitare la dispersione, la mancanza di trasparenza e la coerenza attuale.

I principi comunitari in materia di sicurezza marittima sono cambiati da una politica reattiva, segnata da catastrofi, verso una politica di prevenzione con l'adozione di disposizioni che garantiscono la conservazione e la protezione delle risorse naturali. La fase finale è lo sviluppo di una politica d'azione, superato lo stato di coscienza della problematica in materia di sicurezza marittima, è il momento di adottare una serie di misure per attuare sul potenziale dell 'ambiente marino, sviluppando la loro potenzialità ambientale ed economica.

La valutazione del rischio e l'applicazione del principio di precauzione, sono gli strumenti adeguati per adottare una politica d' azione. Una volta che le disposizioni per la tutela dell'ambiente marino siano pienamente rispettate e accettate da tutti gli attori, gli Stati, l'industria e la società, i progressi tecnologici permetteranno al legislatore selezionare i rischi che devono essere assunti. Il principio di precauzione consente di neutralizzare le conseguenze delle incertezze scientifiche e dell'incapacità di adottare disposizioni che riprendono tutti gli sviluppi tecnologici che si scoprono regolarmente. L'applicazione del principio di precauzione garantisce un controllo preventivo, al fine di garantire la sicurezza marittima.

Lo sviluppo di una politica comune in materia di sicurezza marittima deve essere determinante per l'integrazione della tutela ambientale nelle norme comunitarie. Lo sviluppo di una politica marittima per l'Unione Europea si traduce in una politica trasversale, che riguarda anche la politica dei trasporti e la politica per la protezione delle frontiere e dei territori comunitari per il controllo degli atti illeciti, soprattutto il traffico di esseri umani, il traffico di droga e gli attacchi terroristici. L'interazione tra questi fattori non è stata riflessa nelle direttive comunitarie, che hanno agito solo su settori determinati e in forma specifica. L'integrazione di questo insieme di disposizioni per lo sviluppo di una comune strategia marittima, permetterà istituire una struttura di regole comuni in materia di sicurezza marittima, come elemento chiave per la politica marittima dell'Unione.

Il raggiungimento di un buono stato ecologico nell'ambiente marino a livello comunitario, come un fine essenziale nella strategia marina, deve essere il risultato della somma di tutte le strategie nazionali marine, sviluppate dagli Stati membri, sulla base di uno schema comune. I principi che devono essere rispettati da ciascuna delle autorità nazionali devono essere chiari e specifici; malgrado le recenti proposte di riforma che incorporano termini vaghi, che favoriscono la libertà di interpretazione degli Stati, che si traduce in una mancanza di uniformità.

La politica comunitaria in materia di sicurezza marittima, ha il dovere di coinvolgere gli terzi Stati per realizzare i propri obiettivi. Gli Stati membri devono assumersi le proprie responsabilità per la sicurezza marittima in tutte le sue attività; le disposizioni comunitarie in materia di tutela dell'ambiente marino, dovrebbero avere la forza di evitare la demolizione di un peschereccio di uno Stato comunitario, sulle rive dell'India, che ostenta una bandiera comunitaria, dove le condizioni di lavoro e ambientali sono un rischio grave per la salute dei lavoratori e per la tutela dell 'ambiente. Le carenze normative, che sono prevalenti nel quadro normativo comunitario, non solo mettono a repentaglio la sicurezza nei territorio della comunità, ma quando superano i confini degli Stati membri, si moltiplicano i rischi.

Uno degli obiettivi della Commissione è che l'Unione abbia un ruolo guida internazionale per raggiungere la diffusa introduzione delle norme minimali in materia di sicurezza marittima. Tuttavia, il primo passo è l'autocritica, perche le carenze comunitarie richiedono di portare ordine all'interno delle frontiere dell'Unione, prima che presentare l'Unione Europea come un modello senza soluzione per la protezione e il rispetto dei valori della sicurezza marittima.

Il rapporto tra degrado ambientale e insicurezza è una realtà che minaccia la stabilità sociale, con particolare attenzione al Mediterraneo; dove la riduzione delle risorse marine si configura come una fonte di conflitto. Pertanto, le misure di protezione (*security*) in ambiente marino presenta un duplice profilo; da un lato, le azioni volte a ridurre i rischi associati alle azioni illegali derivanti da minacce terroristiche, o di atti di mafie organizzate o gruppi di natura diversa. Dall'altro, l'eccessivo sfruttamento e la devastazione dell'ambiente marino mettono a repentaglio l'equilibrio ecologico dell'ambiente marino e il suo futuro come fonte di vita. La scomparsa di industrie legate all'ambiente marino e la crisi socioeconomica che implica, sono all'origine di conflitti locali, che mettono a repentaglio la sicurezza delle regioni interessate; una realtà che è già palpabile nelle regioni del Mediterraneo.

Il cambiamento climatico ha spiazzato altre preoccupazioni ambientali, quali la sicurezza in ambiente marittimo, situazione che ha portato meno attenzione alle ultime proposte dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile. Tuttavia, la realtà è che il trasporto marittimo è uno dei settori con maggiori prospettive di sviluppo nei prossimi anni. La volontà delle istituzioni comunitarie è di ampliare le prospettive di questo modello di trasporto per collocarlo tra le alternative al trasporto su strada, ferroviario e aereo, tra gli Stati membri. Le autostrade del mare hanno bisogno di un quadro normativo per rispondere alle nuove sfide per la sicurezza marittima che rappresenta questa iniziativa.

L'introduzione di uno spazio marittimo europeo comune, come preludio allo sviluppo di una strategia globale per il trasporto marittimo, è un riflesso delle azioni del futuro dell'Unione. La pressione ambientale di questo modello comunitario in materia di trasporti è una realtà che richiede una valutazione del rischio prima, e l'applicazione di modelli di azione comunitaria. Così, lo sviluppo della politica comunitaria di trasporto marittimo è un'occasione per attuare il catalogo dei principi comunitari in materia di sicurezza marittima, e un test per misurare la loro efficacia reale.

In contrasto con il valore economico del trasporto marittimo abbiamo il valore non commerciale del mare, come espressione del loro impatto sulla qualità di vita e del benessere, che si può concretizzare ancora di più nel valore non commerciale dell'ambiente marino. L'incapacità di quantificare il valore economico del mare e l'ambiente marino, deriva dalla sua configurazione come un bene il cui godimento non ha bisogno di transazione finanziaria alcuna, e quindi richiede lo sviluppo di iniziative che vanno al di là della concezione economica. Questo carattere gratuito del godimento dell'ambiente marino è all'origine della mancanza di interesse per il governo. Tuttavia, la pressione che è sotto l'ambiente marino richiede un intervento d'azione per impedire la scomparsa di questo valore, sottovalutato dalle autorità, che non hanno previsto il loro deterioramento.

Il carattere peninsulare e insulare del territorio spagnolo non ha impedito che le norme nazionali in materia di sicurezza marittima siano identificate con le iniziative della comunità. Nell'ordinamento giuridico spagnolo, le qualifiche e le competenze della marina mercantile, e la protezione e la conservazione dell'ambiente sono i riferimenti per il regolamento della sicurezza della navigazione e della vita in mare e la tutela dell'ambiente marino. Questa dualità è all'origine di gran parte dei problemi di potere, il titolo appropriato è quello della sicurezza marittima, inteso in senso lato; tuttavia, la posizione più coerente con le esigenze dell'ambiente marino non è stata adottata dal testo costituzionale, o da singoli Statuti di Autonomia. La sicurezza marittima ha il diritto di agire come un principio guida per le azioni pubbliche e private, coerenti con la metodologia dei principi che è nella nostra Costituzione. La Corte Costituzionale ha optato per un'interpretazione estensiva della nozione di marina mercantile, al fine di accogliere l'ambiente marino in tale titolo di competenze, quando la realtà è che l'ambiente fornisce un quadro di riferimento per la distribuzione degli stessi poteri negli articoli 148 e 149 della Costituzione Spagnola, e negli Statuti di Autonomia.

Il regolamento sulla sicurezza è determinato dalla ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni Autonome. La reciproca responsabilità di entrambe amministrazioni determina il carattere imperativo della collaborazione; la validità del titolo competenziale e compromessa, e ci troviamo di fronte a poteri di esercizio congiunto. Questa realtà costringe ad innovare, attraverso mezzi più efficaci di quelli tradizionalmente utilizzati per la gestione degli spazi marittimi. Nei recenti emendamenti agli Statuti di Autonomia sono inseriti riferimenti espliciti per l'ambiente marino, con particolare enfasi sulle politiche di conservazione delle sue risorse. In questo modo, esso comincia a sviluppare la prospettiva ambientale dell'ambiente marino. La Comunidad Autonoma delle isole Canarie, ha elaborato un progetto di legge sul trasporto marittimo, che testimonia lo slancio che l'industria sta ricevendo. Tuttavia, non si tratta di un regolamento specifico che incorpora una scommessa per la tutela dell'ambiente marino, in quanto è insufficiente dal punto di vista della sicurezza marittima.

Le principali carenze del sistema spagnolo di sicurezza marittima si incontrano nel sistema di gestione delle crisi e di pianificazione. La struttura amministrativa spagnola è complessa e manca di un organismo centrale che potrebbe assumere il comando di situazioni di crisi; allo stesso tempo è una struttura stessa, secondo le linee della Agenzia europea per la sicurezza marittima, che serve alle necessità di questo settore. Un organismo unico di gestione delle emergenze è fondamentale per lo sviluppo della sicurezza marittima, mentre la molteplicità delle commissione e degli organi *ad hoc* non raggiungono il livello di efficienza, competenza e neutralità necessarie per il processo decisionale precedente ad una crisi marittima.

Questa struttura di supervisione e di gestione è completata con la necessaria pianificazione quadro. È essenziale una revisione e un aggiornamento del Piano Nazionale di Contingenza per l'Inquinamento Marino Accidentale, in modo da incorporare l'esperienza spagnola e comunitaria, come pure quelle di gestione delle innovazioni che hanno già dimostrato la loro efficacia in altri Stati. A livello delle Regioni, la pianificazione è praticamente inesistente, ma salvo quattro Regioni Autonome, non sono stati elaborati piani per affrontare con la propria specificità l'inquinamento marittimo. I governi locali invece continuano a sviluppare al di là dei suoi poteri connessi per l'ambiente marino. Le Regioni Autonome hanno la possibilità di esercitare i loro poteri in materia di sicurezza marittima, e rafforzare la tutela del suo territorio ai rischi di contaminazione, allo stesso tempo possono esercitare pressioni sul governo centrale a prendere una posizione più attiva.

Il regolamento sulla sicurezza marittima in Spagna è caratterizzata dalla inattività delle autorità interessate che, con alcune eccezioni, sono rimasti ai margini nella esecuzione delle sue responsabilità in questo settore. In primo luogo, deve essere aggiornato il piano di contingenza nazionale, che è stato in disavanzo sin dal suo inizio, e il suo divario è cresciuto negli ultimi anni, alla luce delle esperienze accumulate dal nostro paese. I deficit di pianificazione aumentano nel livello delle Regioni Autonome; solo quattro Comunità territoriali hanno sviluppato piani di contingenza per l'inquinamento marino, per cui è prioritario che le Comunità rimanenti soddisfino le previsioni di pianificazione.

Infine, e senza pregiudizio di eventuali piani che le autorità portuali devono adottare per quanto riguarda il loro campo d'azione; si devono sviluppare azioni a livello locale, seguendo le linee guida della pianificazione nazionale e autonoma, con la fine del sostegno, in esecuzione dei relativi poteri provinciali e comunali, anche se indirettamente, con la sicurezza marittima, e più specificamente con la tutela dell'ambiente marino.

La pianificazione è insufficente quando c'è una dispersione di comando e nelle funzioni di coordinamento; l'attuale sistema spagnolo è poco chiaro per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, perché ci sono enti con interessi contrapposti, che compromettono l'adozione di decisioni precedenti ad una situazione di emergenza. Le proposte di modifica della legislazione comunitaria hanno inserito tra le sue priorità, l'istituzione di un'unica autorità responsabile per la gestione delle crisi, con capacità decisionale e di autonomia per quanto riguarda gli interessi locali e regionali; il modello è l'autorità di esperti nel Regno Unito. La creazione di un unico comando non significa la mancanza di coinvolgimento delle Regioni Autonome, e in questo senso occorre citare il *Havariekommando* in Germania, che con una maggiore partecipazione da parte delle regioni che compongono lo Stato tedesco, ha anche attuato la struttura di comando centrale e unico.

La situazione socioeconomica in Spagna condiziona le linee di attuazione in materia di sicurezza marittima; La sicurezza delle navi da pesca artigianale e di controllo degli immigrati che attraversano le acque spagnole. Inoltre, nel campo della tutela ambientale, la pressione del traffico navale nel territorio spagnolo aggrava il rischio di incidenti che causano danni per l'ambiente marino. Nonostante gli sforzi che sono stati compiuti in questi settori, l'attenzione per la sicurezza marittima della flotta di pesca spagnola continua ad essere carente, e l'adozione di leggi è stata ritardata in eccesso nel corso del tempo, compromettendo la sua efficacia.

L'attenzione all'immigrazione e ai disastri marittimi con conseguenze ambientali, condividono un problema comune, in quanto entrambi hanno superato la capacità di azione e di mezzi propri delle agenzie. Il massiccio afflusso di immigrati nelle isole Canarie e sulla costa dell'Andalusia, così come le conseguenze ambientali di incidenti marittimi che hanno afflitto la costa spagnola, hanno superato le dotazioni personali e la disponibilità di materiale. Questi problemi sono legati anche dalla necessità di ottenere il sostegno di tutto il resto degli stati europei e di paesi terzi, perché le sue conseguenze superano i confini nazionali.

L'Unità Militare di Emergenza può essere configurata come una risposta a queste situazioni di emergenza, che mettano a repentaglio la sicurezza delle persone e l'ambiente marino. L'attuale regolamentazione di questa Unità esclude dal suo campo di applicazione l'ambito delle emergenze marittime, privando così dei loro mezzi a uno dei settori che più hanno bisogno di sostegno, per la portata delle sue emergenze catastrofiche e l'urgenza necessari per il suo controllo. La modifica delle attuali norme, che stabiliscono il campo di applicazione di questa Unità, è una misura di base per migliorare la sicurezza marittima nel nostro paese; Nonché lo sviluppo di azioni in questo senso per migliorare il rendimento di Eurocorps, di cui è parte la Spagna, in emergenze legate alla sicurezza marittima, come una unità di supporto a situazioni che sono al di là della capacità degli Stati membri o dei paesi terzi che sollecitano la sua assistenza.

Attraverso lo studio e l'analisi del quadro normativo e i caratteri delle società di classificazione, il controllo da parte dello Stato portuale, e di luoghi di rifugio, raggiunge un quadro completo dei vari interessi coinvolti nella sicurezza marittima. La società di classificazione delle navi sono un campione di controllo e di ispezione nel mondo del trasporto marittimo. Tali organismi privati di controllo, contano con la benedizione degli Stati e del settore dei trasporti marittimi per agire sull'elemento chiave del trasporto marittimo: la nave. Lo studio della società di classificazione ha permesso di esplorare le possibilità del settore privato, e il suo impegno e il grado di responsabilità per la sicurezza marittima.

Le ispezioni che le autorità statali hanno il diritto di effettuare ai loro impianti portuali, è configurato come un modello di intervento dello Stato nella tutela della sicurezza del trasporto marittimo, che è in contrasto con la volontà di mantenere i poteri delle società di classificazione per quanto riguarda l'ispezione e la classificazione di Navi. Mentre l'analisi delle disposizioni e linee guida sviluppate in luoghi di rifugio per le navi che necessitano di assistenza, dimostrano il coinvolgimento della società e la pressione socioeconomica e politica delle popolazioni colpite dall'arrivo di navi in difficoltà alle loro coste o porti.

Le attuali norme comunitarie in materia di società di classificazione non consentono un'azione comune da parte del settore privato e pubblico. Le attuali prospettive dimostrano che gli Stati sono in favore delle ipotesi di giurisdizione da parte della società di classificazione come un modo per esternalizzare i loro obblighi. Tuttavia, questa circostanza non può comportare l'assunzione di potere assoluto da parte del settore privato. Il ruolo del governo in materia di controllo, di indagine e di certificazione delle navi deve consentire il monitoraggio del lavoro svolto dalla società di classificazione. Per realizzare questo scopo, il rilascio ed il rinnovo delle licenze dovrebbe essere considerata sola responsabilità di agenzie governative, poiché costituirebbe un mezzo di controllo ultimo dell'attuazione privata. L'applicazione di questa proposta esige una maggiore presenza statale nell'assumere le sue competenze di supervisione.

La fiducia riposta nelle società di classificazione è il risultato del lavoro di oltre cento anni da queste organizzazioni, la cui esperienza di successo è stata contestata dall'ispezionare alcune delle navi che hanno subito incidenti negli ultimi anni. Mentre da alcune associazioni sono stati introdotti controlli di qualità per garantire l'efficacia delle loro ispezioni e la formazione del personale, lo sviluppo del traffico marittimo e l'aumento del rischio in questione, è necessario elaborare orientamenti comuni e minimi di tutte le società di classificazione. Attualmente, le società di classificazione continuano a svolgere un ruolo fondamentale in materia di sicurezza marittima, per garantire la conformità con le sue disposizioni; Tuttavia, gli interessi economici in gioco, e l'intervento degli interessi dei proprietari e costruttori navali, compromettono la sua indipendenza, il che rende necessaria la supervisione statale e comunitaria.

L'adozione di queste proposte da parte delle agenzie internazionali si limita alla capacità di sviluppare codici di condotta o linee guida per l'azione; Tuttavia, a livello comunitario è possibile applicare queste misure, al fine di eliminare l'incertezza circa la classificazione della nave. Così, si promuove anche il coinvolgimento degli Stati membri sulle misure in materia di sicurezza marittima; Questo compito di controllo pubblico, può essere ispezionato dall'autorità europea per la sicurezza marittima, con il che lo sforzo statale si compensa con l'inversione delle istituzioni comunitarie.

Mentre il lavoro di controllo delle società di classificazione può essere descritto come prevenzione, il controllo delle navi da parte dello Stato è configurato come una sorta di riparazione. La crisi della sicurezza marittima si constata attraverso l'attuazione di queste ispezioni, poiché gli Stati sono consapevoli della proliferazione delle navi che non rispettano i livelli minimi di sicurezza, nonostante i controlli che devono essere intraprese dagli Stati Bandiera e la società di classificazione.

Le misure adottate dai singoli protocolli, hanno creato una struttura, mentre il deficit di questi controlli; Ma, certamente, il suo principale risultato è stata la pubblicità su livelli di conformità con le norme in materia di sicurezza marittima degli Stati di bandiera e le società di classificazione, nonché i dati sul numero di ispezioni effettuate dagli Stati membri. L'efficacia pratica di protocolli, al di là della pubblicità, è limitata dalla scarsità del numero di ispettori e le ispezioni.

Il modello alternativo sviluppato negli Stati Uniti, è diventato un punto di riferimento per la comunità. Il sistema di controllo europeo dello Stato di porto è ancora debole, tuttavia, le proposte presentate dalla Commissione per evidenziare gli sviluppi vanno in due settori principali: l'armonizzazione delle ispezioni e la formazione degli ispettori. Queste misure sono sancite nella nostra proposta di creazione di un ispettorato europeo, come strumento per il miglioramento dei controlli e per garantire l'armonizzazione e il coordinamento tra tutti gli Stati membri. Tra le ultime proposte comunitarie si sottolinea l'impegno di controllo di tutte le navi che fanno scalo nei porti dell'Unione europea. La base di questa azione copia il sistema americano di selezione a seconda del rischio di navi, prevedendo incentivi per le navi a basso rischio.

Il controllo dello Stato di porto è un parziale rimedio, che trasferisce l'onere di ispezione agli Stati portuari, che sono minacciate dalla presenza di navi nelle loro acque. Tali ispezioni devono aspirare a diventare un sistema di supporto, e non un'alternativa alla inattività dei previ controlli di Stati di bandiera e le società di classificazione.

L'incapacità degli Stati di controllare la sicurezza di tutte le navi, ha costretto all'integrazione di metodi alternativi che coinvolgono il settore dei trasporti marittimi. I certificati di qualità incentivati da pubbliche amministrazioni, come gli Stati Uniti o da organizzazioni indipendenti, sono una vera alternativa, che non ha ricevuto un sostegno sufficiente da parte delle autorità comunitarie. Tali iniziative possono ridurre gli investimenti sostenuti dagli Stati membri, perché i costi sono trasferiti al settore marittimo, e abbassa la pressione delle ispezioni su quelle aziende che dimostrano il loro rispetto per le disposizioni in vigore in materia di sicurezza marittima.

L'ambizione per la certificazione ecologica in tutte le fasi della spedizione, è di particolare interesse per l'ambiente comunitario, poiché la costruzione di navi è un settore in forte espansione negli Stati membri, e ha messo in evidenza come un certo numero di queste navi sono per l'esportazione. Con le iniziative per garantire l'applicazione di criteri ambientali per l'ottenimento di "nave pulita" e di sistemi di etichettatura ecologica, l'Unione europea dovrebbe agire come un veicolo per lo sviluppo della sicurezza marittima, al di là dei suoi confini, con imbarcazioni costruite nei suoi cantieri navali.

A livello nazionale, la Spagna ha l'opportunità di attuare nella certificazione di qualità in tutte le attività marittime che si svolgono nelle nostre coste, per lo più legate al turismo, come pure la pesca. Inoltre, in attesa delle misure comunitarie che possono essere prese a questo proposito, le ispezioni condotte in porti spagnoli potrebbero integrare il criterio della qualità certificati, come un mezzo per ridurre le ispezioni delle navi che ostentano queste garanzie di rispetto della sicurezza marittima.

L'accoglimento a schiera di una nave in un luogo di rifugio, è una delle misure in materia di sicurezza marittima più controversa. I rischi per la località ospitante hanno determinato la risposta negativa delle politiche del governo. Tuttavia, una volta superata la visione parziale e localistica dell'ambiente marino, e valutato l'impatto reale di catastrofi, si mette in evidenza la necessità di sviluppare una politica in materia di luoghi di rifugio, che renderebbe l'assistenza alle navi in difficoltà in una misura correttiva, e per il contenimento delle sue conseguenze negative. Le linee guida dell'IMO, e le discussioni sulla necessità di mettere a punto una convenzione internazionale su questo tema, indicano l'interesse di rifugi sicuri.

Le proposte di norme comunitarie in fase di discussione, conseguenza della mancanza di una vera e propria politica in materia di luoghi di rifugio, incidono sulla necessità di ospitare una nave che necessita di assistenza al momento quando la valutazione del caso concreto raccomanda questa misura. Un'adeguata pianificazione e la creazione di un processo decisionale caratterizzato dalla velocità e indipendenza, sono gli strumenti per garantire l'affidabilità di tale valutazione. In questo senso, è di fondamentale importanza la proposta di creare un'autorità nazionale, su base permanente, che goda di autonomia e di esperienza sufficiente per apportare le necessarie decisioni riguardanti l'assistenza alla nave, garantendo la tutela della vita umana e l'ambiente, e riducendo al minimo le perdite economiche.

Nonostante la debole politica spagnola sui luoghi di rifugio, che segue i dettami della direttiva comunitaria esistente, deve essere emanato un regolamento sulla garanzia finanziaria, come una condizione che può essere tenuta a consentire l'ingresso di una nave che cerca rifugio. Questo requisito è una condizione che solo risulterà dall'applicazione di quelli casi contemplati dal Regio Decreto, e che suppongono un pericolo per la vita delle persone o danni per l'ambiente marino e le risorse naturali. Inoltre, la sua applicazione sarà valutata in base alle circostanze di ciascun caso particolare, in modo che la flessibilità è garantita. Nonostante le critiche, le istituzioni comunitarie hanno introdotto questa misura tra le proposte di riforma, consentendo ai singoli Stati di esigere la fornitura di una garanzia finanziaria, anche se non è un requisito obbligatorio.

L'attenzione ad una nave in difficoltà implica benefici di interesse generale, quali la sicurezza delle persone o la protezione dell'ambiente; Ma essa rappresenta anche un servizio di sostegno e di servizio per gli interessi privati del proprietario della nave o del carico. Pertanto, se il governo assume un costo di investimento in materia di assistenza alle navi in difficoltà, è logico chiedere garanzie per assicurare almeno i danni per l'ambiente derivanti dal punto di vista ambientale e socioeconomico. Si tratta di una ulteriore dimostrazione del trasferimento di costi per l'industria della navigazione; Le autorità statali hanno i mezzi per garantire la sicurezza marittima, che vengono attivati prima di situazioni di emergenza, e parallelamente l'industria marittima deve offrire strumenti per compensare questi costi generati sulle rotte più trafficate, e che compromettono il benessere delle popolazioni.

Le riserve locali per ospitare una nave che necessitano di assistenza sono uno dei principali ostacoli che devono affrontare le autorità. Le linee guida IMO sui luoghi di rifugio, come evidenziato dal rischio di allarme sociale provocato dalla presenza di una nave che necessitano di assistenza in una posizione. L'impatto socioeconomico e l'impatto ambientale causato dalla presenza di navi, che possono trasportare carichi con un elevato grado di tossicità, hanno costretto l'adozione di misure atte a garantire la riparazione del danno.

Il rischio principale di questa misura è che le navi che necessitano di assistenza saranno indirizzate verso quegli Stati più permissivi, per cui è necessaria l'elaborazione di una convenzione internazionale, a proseguire le linee tracciate dall'IMO. Il futuro di assistenza alle navi in difficoltà richiede una premessa fondamentale, il rispetto per le disposizioni di base sulla sicurezza in mare, da parte delle autorità nazionali e il settore dei trasporti marittimi. Una volta che si rispetteranno le norme minime, si ridurranno i rischi a causa di un maggiore controllo sulle navi, e per l'esistenza di piani per accogliere le navi in difficoltà, i quali si attivano prima di una richiesta di rifugio.

Future misure a livello comunitario e nazionale devono superare le limitazione della vigente normativa, per cui è di interesse per l'applicazione di alcune delle proposte che sono già dimostrate efficaci in altri ordinamenti. È di interesse lo sviluppo di linee guida, a seguito del modello australiano, di fornire una risposta comune per l'accesso alle navi in difficoltà nella Comunità. Uno dei maggiori pregi delle direttive australiane è quello di integrare le iniziative esistenti sviluppate nei vari livelli amministrativi australiani, poiché la loro applicazione è volontaria e flessibile, con la valutazione delle circostanze di ogni caso particolare. Questa proposta potrebbe essere applicata anche a livello del nostro diritto interno, e facilitare così la partecipazione di tutti i servizi interessati presso le autorità nazionali, regionali e locali, nonché di rappresentanti del settore marittimo, e di organizzazioni ambientaliste.

Le disposizioni comunitarie hanno scelto di istituire un predeterminato elenco delle zone che possono agire come un luogo di rifugio; Tuttavia, questa misura dovrebbe essere completata con un principio fondamentale che deve applicarsi all'assistenza di navi in difficoltà, qualsiasi area in grado di soddisfare i requisiti di agire come un luogo di rifugio. In questo senso, il modello stabilito dalle direttive australiane è un punto di riferimento opportuno, poiché fornisce un'analisi dei più adatto ad ospitare la nave, a seconda di una serie di parametri che sono incentrati sulla disponibilità di risorse materiali e umane, sociali, ambientali, culturali ed economici che possono essere compromesse, e la posizione della nave, la sua condizione e la natura del loro carico. In questo stesso senso si è espresso sulla pianificazione britannica sui luoghi di rifugio, in cui si raccomanda di non stabilire un rigoroso elenco di luoghi di rifugio, nella convinzione che qualsiasi area può accogliere una nave in difficoltà, in una situazione di emergenza. Anche le zone di protezione ambientale sono considerate come potenziali aree di rifugio, se le circostanze lo richiedono.

La cooperazione tra gli Stati membri, con una richiesta di rifugio per le navi che necessitano di assistenza, è una delle premesse del futuro regolamento comunitario sui luoghi di rifugio. Allo stesso modo, l'esperienza di altri Stati, comunitari e non comunitari, per lo sviluppo di esperienze di un coordinamento precedente ad una una nave che necessita di emergenza, riflette l'essenziale collaborazione tra gli Stati limitrofi. La posizione geografica spagnola stabilisce che uno degli obiettivi fondamentali è la collaborazione con i vicini stati comunitari, Portogallo e Francia, con particolare attenzione al Marocco.

Lo scambio di informazioni tra gli Stati, è uno dei presupposti basilari nella proposta comunitaria sui luoghi di rifugio. La riluttanza statale a pubblicizzare la loro capacità di dare rifugio per le navi in difficoltà costituisce un ostacolo alla pianificazione di qualsiasi azione in questo settore, oltre che per rispondere a qualsiasi richiesta di rifugio. Questa realtà contrasta con l'azione intrapresa dalle autorità britanniche, che ritengono essenziale che gli Stati vicini condividano le informazioni sui luoghi di rifugio sul loro territorio, e anche evocano la possibilità di orientare il cammino di una nave in difficoltà verso zone di rifugio più appropriato, a prescindere dalla nazionalità degli stessi.

I luoghi di rifugio sono stabiliti come una misura di attuazione estrema, di un caso di emergenza. Tuttavia, questo carattere sussidiario si deve completare con la attuazione degli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza marittima, con particolare attenzione alla tutela dell'ambiente marino. L'equilibrio tra queste due realtà legate all'assistenza di navi in difficoltà chiede un impegno da parte di tutti i settori coinvolti, e soprattutto un piano di risposta efficace e che riduca le catastrofiche conseguenze di abbandonare la nave al loro destino, o di un pellegrinaggio per raggiungere un porto dove rifugiarsi.

I mari e gli oceani sono un patrimonio comune che ha bisogno del coinvolgimento della comunità internazionale nel suo insieme per garantire la sua protezione. I rischi a cui è sottoposto l'ambiente marino influenzano il bene comune; La regolamentazione in materia di sicurezza marittima, è un elemento chiave per il raggiungimento di questo obiettivo. La somma delle organizzazioni internazionali, regionali, nazionali e locali, è l'unico modo per raggiungere i livelli minimi di protezione che conservare l'ambiente marino. Fino a quando non raggiungono tale situazione, le imbarcazioni di pesca che salvano alle navi piene di immigrati e le imbarcazioni che hanno bisogno di assistenza, saranno costrette a navigare senza meta fissa, gridare per un'assistenza che non è offerta da parte delle autorità, incompetenti e senza coordinamento, che non conoscono le norme di sicurezza marittima. E la società di classificazione vedrà compromessa la sua credibilità da parte degli Stati che non applicano le proprie normative.

La base per la regolamentazione in materia di sicurezza marittima a livello comunitario e nazionale è stata già richiamata, come pure le future misure per il futuro che devono essere sviluppate, la volontà nell'approvazione e applicazione costituiscono la prossima tappa per l'adozione di una vera politica marittima.

ANEXO II.-ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA Y DE DICTÁMENES DE ÓRGANOS CONSULTIVOS

1.-TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 37/1981, 16 de noviembre de 1981, ponente F. Rubio Llorente, territorio y transportes, (Referencia Aranzadi: RTC 1981\37).

STC 18/1982, de 4 de mayo, ponente A. Escudero del Corral, potestades legislativas plenas de la Administración General del Estado y facultades de coordinación, (RTC 1982\18).

STC 33/1982, de 8 de junio de 1982, ponente A. Latorre Segura, territorio como elemento físico sobre el que actúan las competencias autonómicas, (RTC 1982\33).

STC 64/1982, de 4 noviembre de 1982, ponente A. Latorre Segura, ecología y medio ambiente, (RTC 1982\64).

STC 32/1983, de 28 de abril de 1983, ponente F. Tomás y Valiente, coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (RTC 1983\32).

STC 77/1984, de 2 de julio de 1984, ponente A. Latorre Segura, ordenación del territorio y urbanismo, (RTC 1984\77).

STC 123/1984, de 18 de diciembre de 1984, ponente L. Díez-Picazo y Ponce de León, protección civil, (RTC 1984\123).

STC 179/1985, de 19 de diciembre de 1985, ponente F. Rubio Llorente, principio de territorialidad, (RTC 1985\179).

STC 56/1986, de 13 de mayo de 1986, ponente A. Latorre Segura, ordenación del territorio y urbanismo, (RTC 1986\56).

STC 13/1988, de 4 de febrero de 1988, ponente A. Truyol Serra, ordenación y gestión administrativa del comercio exterior, (RTC 1988\13).

STC 40/1988, de 10 de marzo de 1988, ponente L. Díez-Picazo y Ponce de León, coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (RTC 1988\40).

STC 48/1988, de 22 de marzo de 1988, ponente G. Begué Antón, principio de territorialidad, (RTC 1988\48).

STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, ponente A. Latorre Segura, territorio como elemento físico sobre el que actúan las competencias autonómicas, (RTC 1988\49).

STC 86/1988, de 3 de mayo de 1988, ponente M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, principio de territorialidad, (RTC 1988\86).

STC 104/1988, de 8 de junio de 1988, ponente M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, potestades legislativas plenas de la Administración General del Estado y facultades de coordinación, (RTC 1988\104).

STC 227/1988, de 29 de noviembre de 1988, ponente J. Leguina Villa, ordenación y gestión de los recursos naturales, (RTC 1988\227).

STC 56/1989, de 16 de marzo de 1989, ponente F. Tomás y Valiente, pesca marítima y ordenación del sector pesquero, (RTC 1989\56).

STC 133/1990, de 19 de julio de 1990, ponente L. López Guerra, protección civil, (RTC 1990\133).

STC 147/1991, de 4 de julio de 1991, ponente E. Díez Eimil, pesca marítima y ordenación del sector pesquero, (RTC 1991\147).

STC 149/1991, de 4 de julio de 1991, ponente F. Rubio Llorente, ordenación del territorio y del litoral, (RTC 1991\149).

STC 44/1992, de 2 de abril de 1992, ponente M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, ordenación del sector pesquero, (RTC 1992\44).

STC 57/1992, de 9 de abril de 1992, ponente M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, ordenación del sector pesquero, (RTC 1992\57).

STC 68/1992, de 30 de abril de 1992, ponente M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, ordenación del sector pesquero, (RTC 1992\68).

STC 149/1992, de 19 de octubre de 1992, ponente F. García-Mon y González Regueral, ordenación del sector pesquero, (RTC 1992\149).

STC 180/1992, de 16 de noviembre de 1992, ponente L. López Guerra, transportes, (RTC 1992\180).

STC 203/1992, de 26 de noviembre de 1992, ponente C. Viver Pi-Sunyer, transportes, (RTC 1992\203).

STC 36/1994, de 10 de febrero de 1994, ponente C. Viver Pi-Sunyer, ordenación del territorio, (RTC 1994\36).

STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994, ponente L. López Guerra, relaciones internacionales, (RTC 1994\165).

STC 101/1995, de 20 de junio de 1995, ponente A. Rodríguez Bereijo, territorio como elemento físico sobre el que actúan las competencias autonómicas, (RTC 1995\101).

STC 102/1995, de 26 junio de 1995, ponente R. de Mendizábal Allende, concepto de medio ambiente y distribución de competencias en esta materia, (RTC 1995\102).

STC 184/1996, de 14 de noviembre de 1996, ponente T. S. Vives Antón, ordenación del sector pesquero, (RTC 1996\184).

STC 13/1998, de 22 de enero, ponente A. Rodríguez Bereijo, evaluación de impacto ambiental, (RTC 1998\13).

STC 15/1998, de 22 de enero de 1998, ponente A. Rodríguez Bereijo, competencias concurrentes o compartidas del Estado y las Comunidades Autónomas, (RTC 1998\15).

STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998, ponente P. Cruz Villalón, puertos marítimos, (RTC 1998\40).

STC 110/1998, de 21 de mayo de 1998, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, competencias concurrentes o compartidas del Estado y las Comunidades Autónomas, (RTC 1998\110).

STC 147/1998, de 7 de julio de 1998, ponente P. García Manzano, pesca marítima, (RTC 1998\147).

STC 149/1998, de 2 de julio de 1998, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, ordenación del territorio, (RTC 1998\149).

STC 9/2001, de 18 enero de 2001, ponente G. Jiménez Sánchez, ordenación del sector pesquero, (RTC 2001\9).

STC 195/2001, de 4 de octubre de 2001, ponente R. de Mendizábal Allende, territorio y puertos, (RTC 2001\195).

STC 38/2002, de 14 febrero de 2002, ponente M. Jiménez de Parga y Cabrera, espacios naturales protegidos, (RTC 2002\38).

STC 33/2005, de 17 febrero de 2005, ponente E. Pérez Vera, sistema de gestión y auditorías ambientales, (RTC 2005\33).

STC 35/2005, de 17 de febrero de 2005, ponente E. Gay Montalvo, espacios naturales protegidos, (RTC 2005\35).

STC 36/2005, de 17 de febrero de 2005, ponente R. García-Calvo y Montiel, espacios naturales protegidos, (RTC 2005\36).

STC 101/2005, de 20 abril de 2005, ponente R. Rodríguez Arribas, espacios naturales protegidos, (RTC 2005\101).

STC 46/2007, de 1 marzo de 2007, ponente P. Pérez Tremps, ordenación del territorio y del litoral, (RTC 2007\46).

2.-TRIBUNAL SUPREMO

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 2 de octubre de 1967, territorio como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales, (RJ 1968\5211).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 19 de junio de 1967, propiedad privada en la zona marítimo-terrestre (Referencia Aranzadi 3171).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 24 de enero de 1974, territorio como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales, (RJ 1974\566).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 16 de diciembre de 1977, territorio como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales, (RJ 1978\361).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 17 de marzo de 1980, ponente E. Medina Balmaseda, concesiones administrativas y zona marítimo-terrestre, (RJ 1980\2201).

STS (Sala de lo Penal), de 19 enero de 1993, ponente E. Ruiz Vadillo, mar territorial, (RJ 1993\396).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 12 de mayo de 1997, ponente O. González González, derecho administrativo sancionador en materia de aguas y medio ambiente, (RJ 1997\4362).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 17 noviembre de 2000, ponente M. Campos Sánchez-Bordona, entidades de inspección y control, (RJ 2000\9136).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 15 de noviembre de 2002, ponente A. Puente Prieto, distribución de competencias en materia de salvamento marítimo, (RJ 2002\10959).

STS (Sala de lo Civil, Sección Única), de 3 de julio de 2003, ponente X. O'Callaghan Muñoz, seguro marítimo y seguro de protección e indemnización, (RJ 2003\4324).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 19 noviembre de 2004, ponente M. Baena del Alcázar, transporte marítimo, (RJ 2005\936).

3.-AUDIENCIA NACIONAL Y TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 8ª), de 28 de octubre de 2005, ponente I. Perelló Domenech, actuación del Servicio de Inspección Marítima en la inmovilización de buques, (JUR 2006\124088).

STSJ Cataluña, 66/1998, de 29 de enero de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente F. López Vázquez, potestades administrativas de inspección y medio ambiente, (RJCA 1998\1109).

STSJ Comunidad Valenciana, 564/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), ponente A. Basanta Rodríguez, medio ambiente y residuos urbanos, (JUR 2007\87229).

STSJ Andalucía, 1092/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 1ª, de 12 de junio), ponente M. López Agulló, residuos urbanos, (RJCA 2007\117).

STSJ Andalucía, 427/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 1ª, de 27 de febrero), ponente M. López Agulló, medio ambiente y residuos urbanos, (RJCA 2007\227).

4.-CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

Dictamen del Consejo de Estado, de 10 de mayo de 1952, en relación al territorio como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales.

Dictamen del Consejo de Estado, de 14 de febrero de 1957, en relación al territorio como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales.

Dictamen del Consejo de Estado, de 23 de enero de 2003, referencia 3/2003, asunto: "Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento relativo al control de los buques por el Estado del puerto".

Dictamen del Consejo de Estado, de 23 de enero de 2003, referencia 4/2003, asunto: "Proyecto Real Decreto sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las actividades correspondientes de la Administración marítima".

Dictamen del Consejo de Estado, de 5 de febrero de 2004, referencia 71/2004, asunto: "Proyecto Real Decreto por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo".

Dictamen del Consejo de Estado, de 22 de febrero de 2007, referencia 2627/2006, asunto: "Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Ambiental".

Informe del Consejo de Estado, de julio de 2006, asunto: "Sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas".

Dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía, de 3 de mayo de 2007, referencia 7/2007, asunto: "Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía".

Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, de 27 de enero de 1998, referencia 4/1998, ponente Sr. Reyes Reyes, asunto: "Sobre la Incompetencia al Gobierno del Estado respecto del Real Decreto 1466/1997, de 19 de septiembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público".

Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, de 11 de abril de 2006, referencia 71/2006, ponente Sr. Suay Rincón, asunto: "Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias".

Dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias, de 27 de enero de 2006, referencia 2/2006, asunto: "Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias".

5.-TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

5.1.-SENTENCIAS

STJCE de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, asunto AETR, 22/70, Rec. (Recopilación de Jurisprudencia EUR-Lex de la Unión Europea) 1971, pág. 263.

STJCE de 2 de febrero de 1977, Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor Siergewassen, asunto 50/76, Rec. 1977, pág. 137.

STJCE de 18 de marzo de 1980, Comisión/República Italiana, asunto 91/1979, Rec. 1980, pág. 1099.

STJCE de 18 de marzo de 1980, Comisión/República Italiana, asunto 92/1979, Rec. 1980, pág. 1115.

STJCE de 11 de noviembre de 1981, asunto Casati, 203/80, Rec. pág. 2595.

STJCE de 19 de enero de 1982, asunto Ursula Becker, 8/81, Rec. 1982, pág. 53.

STJCE de 7 de febrero de 1985, Procureur de la Republique/Association de Defense des Bruleur d'huilles usagées, asunto 240/83, Rec. 1985, pág. 531

STJCE de 9 de julio de 1987, Alemania/Comisión, asuntos 281/85, 283/85 a 285/85 y 287/85, Rec. pág. 3203.

STJCE de 20 de septiembre de 1988, asunto 302/86, Rec. pág. 4607, Comunidades Europeas/Reino de Dinamarca, (TJCE 1989\24).

STJCE de 30 de septiembre de 1987, asunto Demirel, 12/86, Rec. pág. 3719, (TJCE 1988\16).

STJCE de 21 septiembre 1989, asunto 68/88, Comisión de las Comunidades Europeas/República Helénica, **(**TJCE 1990\32).

STJCE de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, asunto 68/88, Rec. pág. 2965, (TJCE 1990\32).

STJCE de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, asunto «Dióxido de titanio», C-300/89, Rec. pág. I-2867, (TJCE 1991\211).

STJCE de 24 de noviembre de 1992, Anklagemyndigheden/Peter Michael Poulsen y Diva Nacvigation Corpág., asunto C-286/90, Rec. pág. I-06019, ponente R. Joliet, (TJCE 1992\198).

STJCE de 29 de febrero de 1996, asunto Skavani, C-193/94, Rec. pág. I-929, ponente F. Mancini, (TJCE 1996\29).

STJCE de 12 de diciembre de 1996, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e altri/Comisión, asunto C-142/95, Rec. I-6669, ponente H. Ragnemalm

STJCE de 16 de diciembre de 1997, Comisión de las Comunidades Europeas/República Italiana, asunto C-316/96, Rec. pág. I-7231, ponente H. Ragnemalm, (TJCE 1997\268).

STJCE de 5 mayo de 1998, asunto National Farmers'Union y otros, C-157/1996, Rec. pág. I-2211, ponente L. Sevón, (TJCE 1998\79).

STJCE de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, asunto C-180/1996, Rec. pág. I-2265, ponente L. Sevón, (TJCE 1998\80).

STJCE de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo, asunto C-170/96, Rec. pág. I-2763, ponente P. J. G. Kapteyn, (TJCE 1998\94)

STJCE de 16 de junio de 1998, asunto Lemmens, C-226/97, Rec. pág. I-3711, ponente C. C. Gulmann, (TJCE 1998\141).

STJCE de 8 de julio de 1999, asunto C-186/98, Rec. pág. I-4883, ponente P. Jann, (TJCE 1999\164).

STJCE de 11 de noviembre de 1999, Comisión de las Comunidades Europeas/República Italiana, asunto C-315/98, ponente L. Sevón, (TJCE 1999\265).

STJCE de 22 de junio de 2000, asunto Fornasar y otros, C-318/98, Rec. pág. I-4785, ponente H. Ragnemalm, (TJCE 2000\139).

STJCE de 8 de marzo de 2001, Comisión/Portugal, C-276/98, Rec. pág. I-1699, ponente N. Colneric, (TJCE 2001\66).

STJCE de 20 de febrero de 2001, asunto Analir y otros, C-205/99, Rec. pág. I-1271, ponente C. W. A. Timmermans, (TJCE 2001\53).

STJCE de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda, C-13/00, Rec. pág. I-2943, ponente J. P. Puissochet, (TJCE 2002\107).

STJCE de 19 de septiembre de 2002, asunto Huber, C-336/00, Rec. pág. I-7699, ponente M. Wathelet, (TJCE 2000\262).

STJCE de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Alemania, asunto C-476/98, Rec. pág. I-9855, ponente V. Skouris, (TJCE 2002\319).

STJCE de 7 de noviembre de 2002, Comisión/España, C-352/01, Rec. pág. I-10263, ponente M. Wathelet, (TJCE 2002\326).

STJCE de 24 julio 2003, decisión prejudicial, dirigida al Tribunal de Justicia por el Bundesverwaltungsgericht alemán, asunto C-280/2000, ponente C. W. A. Timmermans, (TJCE 2003\218).

STJCE de 9 septiembre 2003, asunto Monsanto Agricoltura Italia SpA y otros, C-236/2001, Rec. pág. I-8105, ponente C. W. A. Timmermans, (TJCE 2003\246).

STJCE de 23 septiembre 2003, Comisión/Dinamarca, asunto C-192/2001, Rec. pág. I-9693, ponente F. Macken, (TJCE 2003\280).

STJCE de 5 de febrero de 2004, Comisión/Francia, C-24/00, Rec. pág. I-0000, ponente F. Macken, (TJCE 2004\32).

STJCE de 22 de junio de 2004, Comisión de las Comunidades Europeas/República Francesa, asunto C-439/02, ponente R. Silva de Lapuerta, (TJCE 2004\156).

STJCE de 2 diciembre 2004, Comisión/Países Bajos, asunto C-41/2002, ponente J. Malenovský, (TJCE 2004\350).

STJCE de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia, C-239/03, Rec. pág. I-9325, ponente R. Schintgen, (TJCE 2004\387).

STJCE de 11 de noviembre de 2004, asunto Antonio Niselli, C-457/02, Rec. pág. I-10853, ponente J. P. Puissochet, (TJCE 2004\329).

STJCE el 14 de abril de 2005, asunto Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, ponente J.N. Cunha Rodrigues, (TJCE 2005\95).

STJCE de 3 de mayo de 2005, asunto Berlusconi y otros, C-387/02, C-391/02 y C-403/02, Rec. pág. I-3565, ponente C. W. A. Timmermans, (TJCE 2005\122).

STJCE de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, asunto C-176/03, Rec. pág. I-0000, ponente R. Schintgen, (TJCE 2005\263).

STJCE de 10 de enero de 2006, asunto IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. pág. I-0000, ponente J. Malenovský, (TJCE 2006\2).

STJCE, de 9 de marzo de 2006, asunto C-323/2003, ponente C. W. A. Timmermans, (TJCE 2006\68).

STJCE de 9 marzo 2006, asunto C-65/04, ponente J.N. Cunha Rodrigues, (TJCE 2006\72).

STJCE de 6 abril 2006, asunto C-456/2004, ponente J. Klucka, (TJCE 2006\110).

STJCE (Sala Cuarta), de 28 de abril de 2005, asunto C-410/2003, ponente N. Colneric, (TJCE 2005\120).

STJCE de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, asunto C-176/03, ponente R. Schintgen, (TJCE 2005\263).

STJCE de 15 de diciembre de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas/República de Finlandia, asunto C-88/05, ponente J. Klucka (DO C 36 de 11 de febrero de 2006, pág. 17).

STJCE de 15 de diciembre de 2005, asunto C-96/05, Comisión de las Comunidades Europeas/República Helénica, ponente M. Ilešič, (DO C 48 de 25 de febrero de 2006, pág. 10).

STJCE de 11 enero 2007, asunto C-208/2005, ITC Innovative Technology Center GmbH/Bundesagentur für Arbeit, ponente A. Ócaoimh, (TJCE 2007\3).

STJCE de 11 enero 2007, asunto C-251/2004, Comisión de las Comunidades Europeas/República Helénica, ponente J. Klucka, (TJCE 2007\2).

5.2.-DICTÁMENES

Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec. pág. 1-1061, asunto: conformidad con el Tratado del Convenio núm. 170 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, y sobre la competencia de la Comunidad para celebrar dicho Convenio y las consecuencias que se derivan de ello para los Estados.

Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, Rec. pág. I-1759, asunto: adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (TJCE 1996\70).

Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, Rec. pág. I-9713, asunto: Convenciones internacionales, política común de protección del medio ambiente, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología en el ámbito del Convenio sobre diversidad biotecnológica, (TJCE 2001\369).

6.-TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

STPICE de 11 de septiembre de 2002, Pfizer Animal Health/Consejo, asunto T-13/99, Rec. pág. II-3305, (TJCE 2002\242).

STPICE de 11 de septiembre de 2002, Alpharma/Consejo, asunto T-70/99, Rec. pág. II-3495, (TJCE 2002\243).

STPICE de 21 octubre 2003, Solvay Pharmaceuticals BV/Consejo, asunto T-392/02, (TJCE 2003\438).

STPICE de 10 de marzo de 2004, Malagutti-Vezinhet/Comisión, asunto T-177/02, Rec. pág. I-0000, (TJCE 2004\139).

7.-TRIBUNAL EUROPEO DERECHOS HUMANOS

STEDH de 25 junio 1992, Thorgeir Thorgeirson/Islandia, serie A núm. 239, pág. 27, apág. 63, (TEDH 1992\52).

STEDH de 20 de mayo de 1999, Bladet Tromso y Stensaas/Noruega, núm. 21980/1993, TEDH 1999-III, pág. 59), (TEDH 1999\22).

STEDH de 9 de diciembre de 1994, López Ostra/España, asunto 41/1993/436/515, serie A, 303-C, pág. 55, (TEDH 1994\3).

STEDH de 27 marzo 1996, Goodwin/Reino Unido Repertorio 1996-II, pág. 500, apág. 39, (TEDH 1996\21).

STEDH de 19 de febrero de 1998, núm. 735/1998, Guerra y otros/Italia, asunto 116/1996/735/932, Rec. 1998-I, (TEDH 1998\2).

STEDH de 27 de mayo de 2004, VAK (Club para la Protección del Medio Ambiente)/Letonia, (TEDH 2004\38).

STEDH de 16 de noviembre de 2004, Moreno Gómez/España (demanda núm. 4143/02), (TEDH 2004\68).

8.-TRIBUNALES INTERNACIONALES

Asunto Pruebas Nucleares (Corte Internacional de Justicia, 1995).

Asunto Gabcikovo-Nagymaros (Corte Internacional de Justicia, 1997).

Asunto Bifes con Hormonas (Organización Mundial de Comercio, Órgano de Apelación, 1997).

Asunto Productos Agrícolas (Organización Mundial de Comercio, Órgano de Apelación, 1998).

Asunto Southern Bluefin Tuna (Tribunal Internacional de Derecho del Mar, 1999).

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Afrontar la demanda de transportes e infraestructuras de transporte sostenible en la Unión Europea ampliada*, Dirección General de Estudios, Parlamento Europeo, núm. 297.562, junio de 2001.

AA. VV., "The Rebecca Case: General Claims Commission United States and Mexico, 2 April 1929, Kate A. Hoff v. The United Mexican States", *American Journal of International Law*, Vol. 23, núm. 4, Octubre, 1929.

ACQUARONE, G, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente: pianificazione amministrativa, assenso preventivo e responsabilità civile,* G. Giappichelli Editore, Turín, 2003.

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Estrategia de la AEMA 2004-2008*, AEMA, Copenhague, 2004.

AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA, *Por una navegación más segura y limpia en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2006.

AGUDO GONZÁLEZ, J., "La desalación de aguas marinas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 211, julio-agosto de 2004.

AGUDO ZAMORA, M., LARA VILA, J. y GARCÍA BLESA, J., *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria*, Centro de Estudios Andaluces, 2006.

AJA, E., "Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y GARCÍA MEXÍA, P., (dirs), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

ALBA FERNÁNDEZ, M., *Poder de representación y responsabilidad civil del Capitán del buque*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, San Sebastián, 2000.

ALBERTSON, P., "Places of Refuge", *American Petroleum Institute Spill Advisory Group Report*, Octubre 2005.

ALBIOL BIOSCA, G., *El régimen jurídico de los fondos marinos internacionales*, Tecnos, Madrid, 1984.

ALBORS, E., "Regulación de las relaciones contractuales", *Conferencia sobre el Proyecto de Ley de Navegación Marítima y su impacto en la práctica*, Madrid, 22 de febrero de 2007.

ALCÁNTARA. J., "Propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima: algunas reflexiones desde la plaza y una valoración", *Derecho de los negocios*, año núm. 16, núm. 178-179, 2005.

ALCÁZAR, J. A. y PINIELLA, F., *La prevención de Siniestros Marítimos a través del Control del Estado Rector de Puerto*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2002.

ALONSO GARCÍA, E., "El conocimiento y la aplicación del Derecho Ambiental, un ejemplo práctico: las áreas protegidas marinas, en especial las áreas protegidas en mar abierto", en *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, PIÑAR MAÑAS, J., y UTRERA CARO, S., (coords.), Civitas, 2002.

- *El derecho ambiental de la Comunidad Europea,* Vol. I, Civitas, Madrid, 1993.

ALONSO GARCÍA, R., "Actividad judicial v. inactividad normativa (El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente al déficit normativo de las Instituciones y de los Estados Miembros)", *RAP*, núm. 151, enero-abril 2000.

- "La gestión del medio ambiente por las entidades locales", en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho municipal*, vol. II, Thomson-Civitas, Pamplona, 2004.

ALONSO LEDESMA, C., "El transporte marítimo en la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 246, julio, 2005.

ALVÁREZ DÍAZ, J., "*De la política ambiental a la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales: la red de autoridades ambientales",* Revista de Estudios Locales (CUNAL), número extraordinario, julio 2001.

ALVÁREZ FERNÁNDEZ, M., *El abastecimiento de agua en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

ALLI ARANGUREN, J., "La gobernanza local", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003.

AMMIRATI, D., ASSINI, N. y VIGIAK, V., *Danni Ambientali e loro Risarcimento,* STIMA, Livorno, 2004.

ANDRADE SANTOS, V., "Navios em perigo. Áreas de Refúgio: Solução ou problema? Ligeiras considerações sobre a matéria", *Notícias Importantes*, Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional CCA-IMO, 30 de junio de 2004, Brasil. (http://www.ccaimo.mar.mil.br/).

ANES, G., *Economía e Ilustración en la España del Siglo XVIII*, Ariel, Barcelona, 1969.

ANSUATEGI, A., ESCAPA GARCÍA, M., y TERMANSEN, M., "Las áreas marinas protegidas como instrumento de política ambiental", *Cuadernos Económicos de ICE*, núm. 71, 2006.

ANTONINI, C., "Federazione del Mare. The European Maritime Industry Perspective", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

APRELL LASAGABASTER, C., "Evaluación y seguimiento del primer bienio de aplicación del I Plan Integral para la inmigración en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 64, 2006.

- *Régimen administrativo de los extranjeros en España: ciudadanos comunitarios y nacionales de terceros estados*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

ARANA GARCÍA, E., "La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida", *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, Parte Estudios núm. 112/2001, octubre de 2001.

- "Las inspecciones técnicas de las embarcaciones de recreo", *Actualidad Administrativa*, núm. 3, 2002.

ARRIBAS HERGUEDAS, F., "La idea de desarrollo sostenible", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 196, 2007.

ARROYO MARTÍNEZ, I., *Compendio de Derecho Marítimo*, Tecnos, 2002.

- *Estudios de Derecho Marítimo*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2001.

- (dir), *Jornadas Sobre la Propuesta de Anteproyecto de ley General de la Navegación Marítima*, Civitas, 2006.

- "Problemas jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima (Referencia especial al Prestige)", *Anuario de Derecho Marítimo*, XX, 2003.

- "Problemas jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima (especial referencia al Prestige)", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, Pamplona, 2006.

- "Público y privado en los puertos españoles", en AA. VV., *Estudios de Derecho Marítimo en Homenaje a Ricardo Vigil Toledo*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000.

ASARIOTIS, R., "Implementation of the ISPS Code: an overview of recent developments", *The Journal of International Maritime Law*, vol. 11, núm. 4, 2005.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO MARÍTIMO, "Conclusiones", *Jornadas sobre la Propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima*, Tarragona, 22 de noviembre de 2006.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LA MARINA CIVIL, "Conclusiones Prestige", *Jornadas sobre la catástrofes del Prestige*, Asociación Española de la Marina Civil, Gijón, 13 y 14 de Febrero de 2004.

ASOCIACIÓN EUROPEA DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (EurACS), "Future Maritime Policy of the Union", Comunicación presentada a la Conferencia *The New European Maritime Policy. Challenges and Opportunities*, Bruselas, 17 de noviembre de 2005.
(www.mareforum.com/new_european_maritime_policy.htm).

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN (IACS), "Towards a Future Maritime Policy for the Union", Comunicación presentada a la Conferencia *The New European Maritime Policy. Challenges and Opportunities*, Bruselas, 17 de noviembre de 2005.
(www.mareforum.com/new_european_maritime_policy.htm).

AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS, "Nódulos polimetálicos", *Folletos de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos,* 2006, (www.isa.org).

-"Protección del medio marino", *Folletos de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos,* 2006, (www.isa.org).

AVEZUELA CÁRCEL, J., "Agencias", en ÁLVAREZ CONDE, E., y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.), GARCÍA COUSO, S., (coord.), *Comentarios a la Constitución Europea,* Libro I., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

BAENA BAENA, P., *La política comunitaria de los transportes marítimos*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

- "La política comunitaria de los transportes marítimos", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XXI, 2004.

BAIRD, D., y LIPSCOMBE, R., "Safe havens policy and practice in Australia", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002.

BALABAN, M., "Places of Refuge for Ships in need for Assistance: Additional Canadian Case Studies", en UNITED STATES COAST GUARD y CANADIAN COAST GUARD, *CANUSLANT 2005. Exercies Report. An international exercise for responding to a simulated "Places of Refuge" situation and oil spill in the Gulf of Maine / Bay of Fundy*, Joint U.S. / Canada Response Exercise, Bar Harbor, Maine, 13-16 de Junio, 2005.

BALKIN, R., "The IMO Position with Respect to Places of Refuge. Speaking Notes", *C.M.I. Yearbook*, 2005-2006.

BALTIC MASTER PROJECT, "Varying approaches to Places of Refuge", *Focus on the Baltic Sea*, núm. 2, 2006.

BANISTER, D., STEAD, D., STEEN, P., DREBORG, K., AKERMAN, J., NUKAMP, P, and SCHLEICHER-TAPPESER, R., *European Transport Policy and Sustainable Mobility*, Taylor & Francis, Londres, 2000.

BAÑO LEÓN, J., "El principio de precaución en el Derecho Público", en *Responsabilidad penal por defectos en productos destinados a los consumidores*, (J. BOIX REIG y A. BERNARDI, dirs.), Iustel, Madrid, 2005.

BAR CENDÓN, A., "El Libro Blanco 'La Gobernanza Europea' y la reforma de la Unión", *Gestión y Administración de Políticas Públicas*, núm. 22, 2001.

BARREIRA, A., "Gobernanza para el desarrollo sostenible", *IV Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas*, 30 junio de 2005, Culiacán (México).

BASEDOW, J. y WURMNEST, W., "Responsabilidad de las sociedades de clasificación frente a terceros en el contexto de los accidentes de la navegación", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, Pamplona, 2006.

BATEMAN, S., y SHAIRP, A., "Places of Refuge in a Federal Jurisdiction. The Australian Experience", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006.

BATTAGLIA, B., *L' ambiente marino: difesa e razionale sfruttamento delle sue risorse*, Universita di Padova, istituto di Ecologia e Selvicoltura, Padua, 1975.

BAUTISTA PAREJO, C., "Degradación del litoral: aspectos técnicos, jurídicos y administrativos", *XIV Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de la Provincia de Málaga, Málaga, 1997.

BECK, U., "Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 30, 2000.

- *Sociología del Riesgo*, Paidós, Barcelona, 1994.

BECKETT, J., *Torres Strait Islanders*, Cambridge University Press, Sydney, 1990.

BEKIASHEV, K., y SEREBRIAKOV, V., *International Marine Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1981.

BELLAYER-ROILLE, A., *Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'Union Européenne*, Ed. Apogée, Rennes, 2000.

- "Les réactions juridiques de la CE, suite au naufrage du Prestige : étude d'une politique ambitieuse de sécurité maritime", *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, Vol. XXI, 2003, Universidad de Nantes.

BERGOT, G., "The way forward in Europe. European Commission", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 de diciembre, 2003.

BERTINI, G., *Diritto del mare e poteri di polizia*, ed. Giuridiche Simone, Pozzuoli, 2000.

BERTRAND, M., *The United Nations. Past, Present and Future*, Kluwer Law International, La Haya, 1997.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.

BIRNIE, P., Y BOYLE, A., *Basic Documents on International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2ª ed., Nueva York, 1996.

BLACK, C., "Safe havens policy and practice in Tasmania", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002.

BLASCO ESTEVE, A., "Medio ambiente y responsabilidad administrativa", *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid, 1995.

- "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982.

- "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares", en BLANQUER CRIADO, D., *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

- "Sobre el concepto de competencias exclusivas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981.

- *Territori i competències autonòmiques,* Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990.

BLINDA, M. y THIVET, G., "Facing water stress and shortage in the Mediterranean", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 4, octubre de 2006.

BLOWERS, A., "Environmental Policy: Ecological Modernisation or the Risk Society?", *Urban Studies*, vol. 34, núm. 5-6, mayo, 1997.

BOET SERRA, E., *La libre competencia en el transporte marítimo. El tráfico de mercancías de línea regular*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000.

BOISSON, P., "Are classification societies above the law?", *The Maritime Advocate*, vol. 2, enero de 1998, (www.maritimeadvocate.com).

- "Classification Societies and safety at sea. Back to basis to prepare for the future", *Marine Policy*, vol.18, núm. 5, 1994.

- *Politiques et droit de la sécurité maritime*, Ed. Bureau Veritas, París, 1998.

- "Role and Reponsibility of Classification Societies in Maritime Safety", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambinente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, A Coruña, 2006.

BONET RULL, L., "¿Quien contamine pagará? Algunas reflexiones acerca de la próxima adopción de un régimen de responsabilidad ambiental", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, diciembre 2003.

BONNECASE, *Traité de Droti commercial maritime,* París, 1922

BORG, J., "A Time to Look Ahead", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

- "The Green Paper on a European Maritime Policy – A Starting Point for a new European Policy", *Conference of the Baltic Sea Area on the Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union. An European vision for the oceans and seas*, Kiel, 21 de septiembre de 2006.

- "Towards a Future Maritime Policy for the European Union", *Meeting with Governing Board of BIMCO (Baltic and International Maritime Council)*, Hong Kong, 4 de Junio de 2007.

BOURANTONIS, D., y EVRIVIADES, M., (editores), *A United Nations for the Twenty-First Century. Peace, Security and Development*, Kluwer Law International, La Haya, 1996.

BOWERING, J., "Food for thought", *BIMCO REVIEW*, 2003.

BOYLE, A., "EU Unilateralism and the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 21, núm. 1, 2006.

BRAVO ORTEGA, A., "Presente y futuro de los puertos: Una visión jurídico económica", en MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

BREMOND Y TRIANA, L., "El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental, hoy", *Observatorio Medioambiental*, núm. 1, 1998.

BRIGNARDELLO, M., "I luoghi di rifugio per le navi in pericolo: un difficile compromesso tra sicurezza della navigazione, tutela ambientale ed interessi degli Stati costieri", *Il Diritto Marittimo,* vol. 107, 2005.

BROOKS, M., y BUTTON, K., "Shipping within the framework of a single European market", *Transport Reviews,* vol. 12, núm. 3, 1992.

BROWNE, B., "Lugares de Refugio. Postura de la Unión Internacional de Aseguradores Marítimos", *Tribuna Profesional*, ANAVE-BIA, núm. 419, octubre de 2003.

BROWN, E.D., *The International Law of the Sea*, vol. I, Dartmouth Publishing Company, Londres, 1994.

BRUSENDORFF, A., "The Baltic Example", *Conference on Good Practice in Integration of Environment into Transport policy*, Bruselas, 10-11 de octubre, 2002.

BUONANNO, L., "Politics versus Science: Apportioning Competency in the European Food Safety Authority and the European Commission", *European Food Safety Regulation: The Challenge of Multi-level Governance Workshop*, organizado por ANSELL, C., y VOGEL, D., Universidad de California, Berkeley, 2003.

BUONANNO, L., ZABLOTNEY, S., y KEEFER, R., "Politics versus Science in the Making of a New Regulatory Regime for Food in Europe", *European Integration online Papers,* vol. 5, núm. 12, 2001, (http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-012a.htm).

BURÓN, J., "La cooperación reforzada en el Tratado de Ámsterdam: ¿Una libertad de circulación de personas rebajada o la única garantía de supervivencia de la misma en el escenario de la futura Unión Europea ampliada", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53, 1, 1999.

BUSTORFF, U., y SPENGLER, D., "Germany's Precautionary Measures against marine accidental pollution in the Baltic Sea and its coastal areas. A review and perspective", *IMO/HELCOM/EU Workshop: Environmental impacts due to the increased density of shipping in the Baltic Sea area – Copenhagen plus 1*, Rostock-Warnemünde, 11-12 de marzo, 2003.

CABELLOS, F., "El Ostedijk y su crisis", *Recalada: Revista de diculgación marítima*, núm. 100, 2007.

CAJA, G., "How flexible is flexibility under the Amsterdam Treaty", *Common Market Law Review*, vol. 35, núm. 4, octubre de 1998.

CALDERÓN VEIGA, M., "Has an appropriate level of preparedness for response been established been established following major oil spills in Europe? A comparative Case Study Analysis by Regions", *Technical lessons learnt from the Erika incident and other oil spills,* CEDRE, Brest, 13-16 marzo, 2002.

CALISTRI, E., (ed), *Segnali ambientali in Toscana, 2004 : relazione sullo stato dell' ambiente marino e costiero*, Edifir, Florencia, 2004.

CAMARDA, G., "Misure preventive e di soccorso in tema d'inquinamento del mare e sicurezza della navigazione", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 6, 2003.

CAMARERO ORIVE, A., GONZÁLEZ CANCELAS, M., HEREZA NAVARRO, L., y UTRERA CARPINTERO, C., "Los puertos deportivos en España", *Puertos*, año XIV, núm. 132, 2006.

CAMERON, J., *Pacific States/British Columbia Oil Spill Task Force, Annual Report,* Pacific States/British Columbia Oil Spill Task Force, 2006. (http://www.oilspilltaskforce.org/).

- "Places of Refuge: A Pacific Partnership for Proper Prior Planning", *Prevention First 2004. An Onshore and Offshore Pollution Prevention*, California State Lands Commission, 14-15, septiembre, 2004.

CAMPOMORI, F., y TOTH, F., "Le agenzie come nuovi attori del policymaking. Uno sguardo alle agenzie regionali di protezione dell'ambiente (Arpa) in Italia", *Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica Cagliari,* 21-23 Septiembre, 2005.

CAMPOS, J., y RUS, G., "Dotación de infraestructuras y política europea de transporte", *Papeles de Economía Española*, vol. 91, 2002.

CANADIAN MARINE ADVISORY COUNCIL (CMAC), "Report of the Working Group on Marine Oil Pollution", *CMAC National Meeting*, Mayo, 2006 (http://www.tc.gc.ca/).

CANADIAN MARITIME LAW ASSOCIATION, "Report of Committee on International Places of Refuge", *2006 Meeting of the CMLA Executive,* Vancouver, 23 de Enero, 2006.

CANALS I AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

- "Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.

CANCIO ÁLVAREZ, M., "En el mar el riesgo cero no existe: El caso del pesquero *O Bahía* y de otros. Llamamiento de Heidelberg por una ecología científica", *Revista Galega de Economía*, junio-diciembre, vol. 13, núms. 1-2, 2004.

CANGELLI, F., "Controllo e gestione dei beni paesaggistici: profili problematici del regime autorizzatorio", en FOLLIERI, E., (coord), *Diritto dei beni culturali e paesaggistici, Vol. II, Beni paesaggistici*, ESI, Nápoles, 2007.

CANNIZARON, E., *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, 2005.

CAPOBIANO, L., DEL GAIZO, S., SAGGIORNO, V., *Atti del convegno: gestione e tutela dell' ambiente marino-costiero in Campania: risultati e prospettive delle attività di monitoraggio degli ecosistemi, realizzate nell'ambito della linea d'azione nazionale*, ARPAC, Nápoles, 2006.

CARBONE, G., "La trampa turística", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007.

CARBONELL, E., y MUGA, J., *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

CARCIERI, D., "Report on the USA's experience", *Seminar on Maritime Policies and Globalisation*, Terceira (Azores), 9-10 de julio de 2007.

CARD, J., HAUGLAND, B., POMEROY, V., "Developing the next generation of classification rules for oil tankers", *International Conferene on Design and Operation of Double Hull Tankers*, Londres, 25-26 de febrero, 2004.

CARLIER LAVALLE, M., "El transporte marítimo en Europa", *XXI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, 2004.

- "La normativa marítima internacional relativa a la seguridad y al medio ambiente", *Jornadas de Derecho Ambiental en los Puertos Europeos*, Alicante, 4-6 de octubre de 2004. (www.anave.es)

CARMONA PASTOR, F., *Manual del transportista*, Ed. Díaz de Santos, Madrid, 2005.

CARRERA, S., "The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Inmigration in the Canary Islands", *Centre for European Policy Studies Working Document*, núm. 261, marzo de 2007.

CARSON, R., *El mar que nos rodea*, Ediciones Destino, Barcelona, 2007.

CASADO, J., "¡Dios mío, ya me he contagiado!", *Recalada: Revista de divulgación marítima*, núm. 96, 2006.

CASADO CASADO, L., *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el derecho comunitario: hacia un enfoque ambiental y global en la protección de las aguas*, Cedecs, Barcelona, 2005.

- *Los vertidos en aguas continentales: las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004.

CASAS BLANCO, F., "Política marítima europea y española", *XVI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Diputación Provincial de A Coruña, A Coruña, 1998.

CASCALES MORENO, F., "El Libro Blanco sobre el desarrollo futuro de la política común de transportes", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 110, 1994.

- "Nuevas tecnologías y transportes: la "política común europea tecnológica del transporte", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

CASSINGENA HARPER, J., "Challenges Faced by New EU members: Governance and Policy concerns", *EurOCEAN 2007,* 22 de Junio de 2007, Aberdeen (Reino Unido).

CASTAGNA, E. y CERCHIARA, G., *Sistema di ausilio alla navigazione marittima: disciplina, problemi giuridici, impiego, risultati attesi*, STIMA, Livorno, 2004.

CASTELLS ARTECHE, J., "Del eurocuerpo al euroejército o la coherencia de la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53, 2, 1999.

CASTROVIEJO BOLÍVAR, M., "Cambio climático, diversidad biológica, productos químicos y recursos naturales: el acento de la política comunitaria de medio ambiente para la próxima década", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental,* Año 5, núm. 56-57, 2003.

- "El Consejo Europeo salva la dimensión ambiental de Lisboa", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 44, 2005.

- "El Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (I). Muchas acciones y poca definición: ¿se alcanzarán los objetivos del Programa?", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental,* Año 5, núm. 55, 2003.

- "El Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (y II): Orientaciones generales y estrategias temáticas, una novedad en la actuación comunitaria. Cambio climático, diversidad biológica, productos químicos y recursos naturales: el acento de la política comunitaria de Medio Ambiente para la próxima década", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental,* Año 5, núm. 56-57, 2003.

CEDRE, "Ievoli Sun: comportement des produits et contaminations d'espèces marines", *Bulletin d'information du Cedre*, núm. 15, 2001, (http://www.cedre.fr).

CEPAS PALANCA, R., y MATEU ISTURIZ, J., *La Protección de los Consumidores y el Medio Ambiente*, Ed. Trivium, Madrid, 1986.

CHAMORRO MERA, A. y BAÑEGIL PALACIOS, T., "La industria española y el etiquetado ecológico", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2783, 2003.

CHAPELA PÉREZ, R., *Régimen Jurídico de la Acuicultura Marina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

CHAUMETTE, P., "Le contrôle des navires par l'État du port — ou la déliquescence du pavillon ?", en *La norme, la ville et la mer*, *Écrits en l'honneur du Doyen Yves PRATS*, Éditions de la MSH, París, 2000.

CHIRCOP, A., "Living with Ships in Distress: A New IMO Decision-Making Framework for the Requesting and Granting of Refuge", *WMU Journal of Maritime Affairs,* vol. 3, núm. 1, 2004.

-"Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancien Regime?", *Ocean Development & International Law,* vol. 33, 2002.

- "The IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006.

CHITI, E., "Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies", *European Law Journal*, vol. 10, núm. 4, Julio, 2004.

- "The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies", *Common Law Market Review*, vol. 37, núm. 2, 2000.

CHRISTODOULOU-VAROTSI, I., "Port-State Control of Labour and Social Conditions: Measures that can be Taken by Port States in Keeping with International Law", *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, Vol. XXI, 2003, University of Nantes.

CHRISTOFOROU, T., "The Precautionary Principle, Risk Assessment, and the Comparative Role of Science in the European Community and the US Legal Systems", en VIG, N., y FAURE, M. (eds.), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union,* Massachusetts Institute of Technology, 2004.

CHURCHILL, R y LOWE, A., *The Law of the Sea*, Manchester University Press, Manchester, 1988.

CIERCO SEIRA, C., "El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitario y español", *Revista de Administración Pública,* núm. 163, 2004.

CMI, *Informe del Comité de Seguridad Marítima correspondiente a su 74º período de sesiones*, 12 de junio de 2001.

- *Yearbook 2002*, CMI, 2002.

COLL BUCHER, F., "El papel de las Fuerzas Armadas en las emergencias", *Cooperación en la gestión de riegos y emergencias en un mundo globalizado, Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, Santander, 16-20 de julio de 2007.

-"La Unidad Militar de Emergencias: creación, misiones y previsiones futuras", *Seminario sobre el "Papel de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en la Defensa de la Naturaleza"*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Cuenca, 11-14 de septiembre de 2006.

COMENALE PINTO, M., "La responsabilità delle società di classificazione di navi", *Il Diritto Marittimo*, vol. I, 2003.

- "Sul preteso potere di controllo dello Stato di approdo: la norma che non c'è", *Diritto dei Trasporti*, núm. 3, 2002.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión, sobre una "Política Común de Seguridad Marítima", de 24 de febrero de 1993.*

- *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución* (COM/2000/0001 final).

- *Comunicación de la Comisión "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible" (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*, COM (2001) 264 final.

- *Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad"*, COM (2001) 370 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2001.

- *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001) C 287, DOCE de 12 de octubre de 2001.

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. "Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible",* COM (2002) 82 final - No publicado en el Diario Oficial.

- *Comunicación de la Comisión sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas, de 11 de diciembre de 2002*, COM (2002) 718 final.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Hacia una estrategia para la protección y la conservación del medio marino,* COM (2002) 539 final.

-*Comunicación de la Comisión sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas*, de 11 de diciembre de 2002, COM (2002) 718 final.

- *Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, titulada «Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras»*, COM (2005) 37 – no publicada en el Diario Oficial.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción*, COM (2005) 658 – no publicada en el Diario Oficial.

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13.9.05 dictada en el asunto C-176/03 (Comisión contra Consejo)*, Bruselas, 23 de noviembre de 2005, COM (2005) 583 final.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, "Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino"*, COM (2005) 504 final.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001",* Bruselas, 22 de Junio de 2006, COM (2006) 314 final.

- *El Fondo Europeo de la Pesca 2007-2013*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2006.

- *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2006.

- *Libro Verde de la Comisión Hacia una política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares* [COM (2006) 275 final, de 7 de junio de 2006 – no publicada en el Diario Oficial].

- *Vigésimo tercer Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho Comunitario,* COM (2006) 416 final, Bruselas, 24 de julio de 2006.

- *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la UE,* Serie Europa en movimiento, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2006.

- *Improving safety at sea in Europe*, Comunicado de la Comisión Europea, Bruselas, referencia: IP/07/100, 26 de enero de 2007.

- *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejos relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, Bruselas, 9 de febrero de 2007, COM (2007) 51 final.

- *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión de la política medioambiental 2006,* Bruselas, 30 de abril de 2007, COM (2007) 195 final.

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE referente a la Posición Común del Consejo sobre la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la estrategia marina)*, Bruselas, 24 de julio de 2007, COM (2007) 456 final.

- *Libro Verde de la Comisión Mejorar el desmantelamiento de los buques*, de 22 de mayo de 2007, COM (2007) 269 final.

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, Bruselas, 30 de abril de 2007, COM (2007) 225 final.

COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN, Sección de Derecho Mercantil, Sección especial para la reforma del Derecho de la Navegación, *Memoria del Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima,*Madrid, 2005.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

COMISIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (NACIONES UNIDAS), *Nuestro Futuro Común (Informe Brundtland)*, 1987.

COMITÉ DE LAS REGIONES, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre el "Tercer Paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima"*, Bruselas, 15 de junio de 2006 (DO C 229, de 22 de septiembre de 2006).

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo*, Bruselas, 13 de septiembre de 2006 (DO C 318, de 31 de diciembre de 2006).

- *Dictamen elaborado por el Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)"*, apartado 4.4 (COM(2005) 505 final — 2005/0211 (COD), DO C 185, de 8 de agosto de 2006).

- *Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto,* (DO C 318, de 23 de diciembre de 2006).

- *Dictamen del Comité de las Regiones "Hacia una política marítima de la Unión Europea"*, (DO C 146, de 30 de junio de 2007).

CONAN, G., DUNNET, G., y CRISP, D., "The Long -Term Effects of the Amoco Cadiz Oil Spill", *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*, vol. 297, núm. 1, junio, 1982.

CONDE LONDOÑO, J., PASCUAL AMIGO, S. y SÁNCHEZ RAMOS, I., "La gestión ambiental en la empresa", *Papeles para la sostenibilidad*, Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental, núm. 2, 2003.

CONFERENCE OF THE BALTIC SEA AREA, *Final Declaration. Opinion of the Conference of the Baltic Sea Area on the Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union. A European vision for the oceans and seas*, Kiel, 21 de septiembre de 2006, (http://www.maritimeconference2006.com).

CONFERENCIA DE REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS DE EUROPA, *Las regiones, actrices legítimas de una política europea marítima ambiciosa (Segunda aportación de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa al Libro Verde)*, 18 de febrero de 2006, (www.crpm.org).

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA) y UNIVERSIDAD DE CÁDIZ, "Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras", *Jornadas Provinciales sobre la Estrategia Andaluza de GIZC*, 6 de Junio de 2007, Málaga.

- "Estudio de las presiones que afectan a la calidad ambiental de las aguas del Campo de Gibraltar", *Estudio de la Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar. Medio ambiente acuático y contaminación acústica*, Junta de Andalucía, 2003, (http://www.juntadeandalucia.es/),

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Posición Común núm. 12/2007, de 23 de julio de 2007, sobre la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la estrategia marina)*, (DO C 242, de 16 de octubre de 2007).

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe al Anteproyecto de Ley General de Navegación Marítima*, 18 de octubre de 2006.

COOK, J., *Viaje hacia el Polo Sur y alrededor del mundo,* Espasa Calpe, Madrid, 2004.

CORBIER, I., "Europa y Lugares de Refugio", *XI Congreso Iberoamericano sobre Transporte, Puertos, Seguridad Marítima, Protección Portuaria, Lugares de Refugio, Comercio y Arbitraje Marítimo*, 7-13 Noviembre, 2007, Santo Domingo (República Dominicana).

CORRALES ELIZONDO, A., "La normativa administrativa en el anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima. Su incidencia en las competencias de la armada (I y II)", *Revista General de Marina*, vol. 252, núms. 23 y 24, 2007.

CORRES, A., "A Green Paper about Brown Leaves. Thoughts of an EU citizen", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

CORTE, J., "Garantías para puertos de refugio", *Transporte XXI*, julio de 2004.

COSSU, B., "Competenza giurisdizionale e responsabilità delle società di classificazione di navi", *Diritto dei trasporti*, núm. 3, 2004.

COUDERT, E., "Protecting and enhancing the Mediterranean coastal zone, a common good under threat", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 6, mayo de 2007.

COURTOIS, B., "Exposing class liability", *The Maritime Advocate*, vol. 22, abril de 2003. (www.maritimeadvocate.com)

COVA ARRIA, L., "Las organizaciones internacionales dedicadas a la unificación del Derecho Marítimo", *Seminario de Derecho Marítimo: Retos al afrontar el nuevo milenio*, San José (Costa Rica), 8-10 de febrero de 1999, (publicado en la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, núm.116).

CRAWFORD, R., DAVIS, S., HARDING, R., JACKSON, L., LESHORO, T., MEYER, M., RANDALL, R., UNDERHILL, L., UPFOLD, L., VAN DALSEN, A., VAN DER MERWE, E., WHITTINGTON, P., WILLIAMS A., y WOLFAARDT, A., "Initial impact of the Treasure oil spill on seabirds off western South Africa", *South African Journal of Marine Science*, núm. 22, 2000.

CROWLEY, K., COFFEY, B., **"**New Governance, Green Planning and Sustainability: Tasmania Together and Growing Victoria Together**"**, *Australian Journal of Public Administration,* Vol. 66, núm.1, marzo, 2007.

CRUM, B., "Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?", *European Law Journal,* vol. 11, núm. 4, julio de 2005.

CRUZ DE LLANO, M., "Las sociedades de clasificación de buques y su responsabilidad", *Gerencia de Riesgos y Seguros*, núm. 83, 2003.

DARNACULLETA GARDELLA, M., *Autorregulación y Derecho público. La autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

- "Autorregulación regulada y medio ambiente. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.

DE-CAL Y CORTINA, R., *Derecho del mar y de la Navegación Marítima*, Editorial Tórculo, La Coruña, 1999.

DEEGAN, C., RANKIN, M., y VOGHT, P., "Firms' Disclosure Reactions to Major Social Incidents: Australian Evidence", *Accounting Forum,* vol. 24, núm.1, 2000.

DEHESA ROMERO, G., "Tras el Tratado de Niza, las instituciones de la Unión Europea continúan sin estar preparadas para la ampliación", *Revista de economía mundial*, núm. 6, 2002.

DEHOUSSE, R., "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 2, 1997.

DE KEIJZER, C., "To be refuged or not to be refuged", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubre de 2002.

DE LA CUÉTARA, J., *La actividad administrativa de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 255.

DE LA FAYETTE, L., "The Marine Environment Protection Committee: The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 16, nº 2, 2001.

DE LA VEGA, B., *Jurisprudencia española en materia de seguro marítimo : (1870-1998),* Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2000.

DE RUBERTIS, A., *La sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare*, Ventimiglia ed., Livorno, 1984.

DE RUITER, W., "Preventing ERIKA 2: Partnership between regulators and industry?", *Mare Forum 2000: The Shipping Risk Management Forum. Quality Management versus Risk Finance in Shipping*, Atenas (Grecia), 25-26 SeptIembre, 2000.

- *The Fourth Annual Cadwallader Memorial Lecture,* London Shipping Law Centre, Londres, 4 de octubre de 2001.

DE RUITER, W., WALL, F. y EVERARD, M., "Sink or Shelter? - A question of collective responsibility in ship safety", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2-3, vol. 8, 2001.

DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N., y PATERSON, J., "Governance in the European Union", *"Cahiers" of the Forward Studies Unit*, Comisión de las Comunidades Europeas, 2001. (http://ec.europa.eu/)

DEL GUAYO CASTIELLA, I., "Las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y GARCÍA MEXÍA, P., (dirs), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

DEL RÍO, S., "El Prestige y las personas. El impacto del vertido sobre la salud de las poblaciones humanas: la salud pública", *XI Jornada Técnica de la SESA-AETOX-SESPAS sobre Repercusión Sanitaria y Medioambiental del Vertido del Prestige: Seguimiento y Control,* Madrid, 14 de mayo de 2003.

DELLA CROCE, N., *Lezioni sulla protezione dell' ambiente marino*, CEDAM, Padova, 1989.

DELLA CROCE, N., VIETTI, R., DANOVARO, R., *Ecologia e protezione dell' ambiente marino costiero*, UTET Libreria, 1997.

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD, AND RURAL AFFAIRS, *Estrategia Británica para el Reciclaje de Navíos*, Febrero de 2007, (www.defra.gov.uk).

DEPARTMENT OF TRANSPORT AND REGIONAL SERVICES AND THE AUSTRALIAN MARITIME SAFETY AUTHORITY, *Maritime Salvage in Australian Waters,* Submission to the House of Representatives Standing Committee on Transport and Regional Services, Mayo de 2004.

DEMMKE, C., "The Secret life of Comitology or the role of public officials in EC Environmental Policy", *EIPASCOPE*, núm. 3, 1998.

DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002.

DHAENE, J., "Nunca maìs: avoiding another Prestige accident", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

DHONDT, N., *Integration of Environmental protection into other EC policies: legal theory and practice*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2003.

DI GIOVANI, F., *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente,* CEDAM, Padua, 1982.

DÍAZ DE TERÁN VELASCO, M., "Derecho medioambiental: riesgo y precaución (notas en relación con la Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente)", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 15, 2007.

DIEDERICH DURR, S., *An analysis of the potential liability of Classification Societies: Developing Role, Current Disorder and Future Prospects*, Graduate Publications, Marine and Shipping Law, University of Cape Town, 2004, (http://web.uct.ac.za/depts/shiplaw/theses/durr.htm).

DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2006.

DÍEZ DE VELASCO, M., ESCOBAR, C., y TORRES, N., *Código de Organizaciones Internacionales*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1997.

DIMAS, S., "A Maritime Policy for the EU: the Environmental Challenges", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE, "Una carta de sanidad ecológica para los buques anticuados", *Medio Ambiente para los Europeos*, edición 24ª, mayo de 2006, (http://ec.europa.eu/environment/).

DIREZIONE TECNICA PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE MARINO, COSTIERO E DELL'ITTIOFAUNA, *L' Arpat per l' ambiente marino e costiero toscano : il Mediterraneo e lo sviluppo sostenibile sul mare, nel mare, per il mare,* ARPAT (Agenzia Regionale per la protezione ambientale della Toscana), 21-22 de septiembre de 1998, Génova, 1998.

DOMÍNGUEZ CABRERA, M., "El Registro Especial de Buques de Canarias", *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, núm. 2, 2004.

DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, H., "Consejo de Ministros de Medio Ambiente", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 44, 2005.

DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ, M., "Consejo de Ministros de Medio Ambiente", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 68, 2007.

DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I, Civitas, 1992.

DONALDSON, J., *Command and control Lord Donaldson's review of salvage and intervention and their command and control*, The Stationery Office, Londres, 1999.

- *Safer ships, cleaner seas report of Lord Donaldson's inquiry into the prevention of pollution from merchant shipping*, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), Londres, 1994.

DOPAZO, P., "El Etiquetado Ecológico", *Empresa y Consumo, IV Congreso Nacional de ADAME*, Consumo y Derecho Ambiental, Alicante, 17-18 de diciembre, 1993.

DRIESEN, D., *The Economics Dynamics of Environmental Law*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003.

DRNAS DE CLÉMENT, Z., "La obligación de Cooperar (En particular, la obligación de intercambiar información y monitorear la existencia de riesgos) como parte de las Obligaciones de protección y preservación precautoria del Medio Marino", *Working Paper* núm. 16, Centro Argentino de Estudios Internacionales, abril de 2006, (http://www.caei.com.ar/).

DUCA, G., "Sicurezza della navigazione e tutela dell'ambiente", *Il Diritto Marittimo,* núm. 2, 2004.

DUKE, N., y BURNS, K., *Fate an Effects of Oil and Dispersed Oil on Mangrove Ecosystems in Australia. Final Report to the Australian Petroleum Production and Exploration Association*, Australian Institute of Marine Science and CRC Reef Research Centre, 12 de junio de 1999.

DURANT, R., y BOODPHETCHARAT, T., "The Precautionary Principle", en DURANT, R., FIORINO, D., y O'LEARY, R. (eds.), *Environmental Governance Reconsidered.Challenges, Choices, and Opportunities*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2004.

DYRYNDA, P., "An appraisal of the early impacts of the 'SeaEmpress' Oil Spill on Shore Ecology within South West Wales", *Final Report for The Wildlife Trusts and WWF-UK*, 1996.

EBERLEIN, B., y GRANDE, E., "Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 1, febrero de 2005.

EBERLEIN, B., y KERWER, D., "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, núm.1, marzo de 2004.

ECKERSLEY, R., *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2004.

EGAN, M., *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 3, septiembre de 1998.

EIONET, "Bringing EIONET to Spain", *Newsletter for the Environment Network. EIONET News*, núm. 7, diciembre de 2000.

ENTRENA RUIZ, D., "La prevención y control de la emisión de contaminantes a la atmósfera. El ejercicio de la función pública de inspección por las entidades colaboradoras de la Administración: falta de presunción de certeza del "acta" de inspección y eficacia probatoria de la misma", *Gestión Ambiental*, núm. 12, 1999.

ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

- "De la policía administrativa a la gestión de riesgos", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 119, 2003.

- "Decidir en la incerteza. Lo viejo y lo nuevo del principio de precaución y las medidas cautelares", en MONTORO CHINER, M., (coord.), *La justicia administrativa. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, Atelier, Barcelona, 2003.

- "El Derecho del Medio Ambiente como derecho de regulación y gestión de riesgos", en GARCÍA URETA, A., (coord), *Estudios de derecho ambiental europeo*, 2005, Editorial LETE, Pamplona, 2005.

- "El Derecho del medio ambiente como Derecho de decisión y gestión de riegos", *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, núm. 4, 2006.

- (coord), "El modelo de intervención integral. Conceptos, objetivos y operatividad", en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.

- (coord), "La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental", en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

- "La operatividad del principio de precaución en materia ambiental", *Manuales de formación continuada*, núm. 26, 2004.

- "Principio de precaución. El Derecho ante la incerteza científica", *Revista Jurídica de Cataluña* núm. 3, 2003.

- *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel Derecho, Barcelona, 1999.

ESTRADA CUADRAS, A., "Vía libre al Derecho penal europeo. Comentario a la Sentencia del TJCE de 13 de septiembre de 2005", *InDret*, núm. 2, 2006 (http://www.indret.com).

EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY, "An Overview of the 25 European Maritime Administrations", *Technical Report*, Project number: C3.24.04, 22 de septiembre de 2004.

EVERARD, M., "The question of safety", *Maritime Policy and Management*, vol. 30, núm. 2, abril-junio, 2003.

EYMAR ALONSO, C., "El Eurocuerpo y el futuro marco jurídico de la defensa en Europa", *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 69, 1997.

FADDA, P., FANCELLO, G., LOI, S., PILUDU, L., SULIS, F., *Le Misure di Intervento in caso de Emergenze in Mare*, STIMA, Livorno, 2004.

FALL, A., "Le contrôle par l'État du port en matière de sécurité de la navigation et de protection de l'environnement marin", *Droit maritime français*, 2000.

FANFANI, R., *Lo sviluppo della Politica agricola comunitaria*, Carocci ed., Roma, 1998.

FANTI, V., "Sanzioni", en FOLLIERI, E., (coord), *Diritto dei beni culturali e paesaggistici, Vol. II, Beni paesaggistici* ESI, Nápoles, 2007.

FARMER, A., "An European Union Marine Strategy Directive", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2, vol. 12, 2006.

FEDERAL TRUST SEMINAR FOR EDUCATION AND RESEARCH, *Reflections on the Spanish Referendum: Implications for the Ratification of the EU Constitution*, The Federal Trust for Education and Research, Londres, 23 de febrero de 2005.

FENG, Y., *Democracy, Governance, and Economic Perfomance. Theory and Evidence*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003.

FEO VALERO, M., GARCÍA MENÉNDEZ, L., "Autopistas del Mar: un análisis de viabilidad", *Seminario del Departamento de Análisis Económico Aplicado, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, Las Palmas, 27 de noviembre de 2006.

FEO VALERO, M., GARCÍA MENÉNDEZ, L., y PÉREZ GARCÍA, E., *Desarrollo del transporte marítimo de corta distancia: oportunidades para los puertos valencianos*, Instituto de Economía Internacional, Universidad de Valencia, Valencia, 2004.

FERNÁNDEZ BEISTEGUI, C., "Aspectos parciales del régimen jurídico de la navegación: los servicios de tráfico marítimo y los sistemas automáticos de identificación de buques", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XIX, 2002.

- "El control de los buques por el Estado del puerto", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XIII, 1996.

- "La seguridad marítima y la prevención de la contaminación causada por los buques en la Comunidad Europea", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XIV, 1997.

FERNÁNDEZ CARBAJAL, F., La organización de los mercados de transporte marítimo, *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2723, 2002, págs. 1 -8.

FERNÁNDEZ DÍEZ-PICAZO, M., "El Libro Verde sobre la futura política marítima de la Unión Europea", *Conferencia sobre la futura política marítima de la UE: Una consulta abierta,* en el Ciclo de Conferencias de la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) "Retos Ambientales de las Políticas de la Unión Europea", Sevilla, 21 de marzo de 2007.

FERNÁNDEZ-GUERRA FERNÁNDEZ, R., Aspectos parciales de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992, *Revista General de Derecho*, núms. 592-593, Enero-Febrero 1994.

FERNÁNDEZ GUERRERO, J., MARTÍ SELVA, M., y PUERTAS MEDINA, R., "Metodología para la medición de impacto económico de los puertos: El caso del puerto de Castellón", en MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002.

- "La inspección ambiental", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.

- "La inspección marítima", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, Pamplona, 2006.

- "La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho Ambiental", *Revista de Derecho Ambie*ntal, núm. 24, 2000.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., "El marco jurídico de las relaciones exteriores de la Unión Europea en materia de inmigración", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 27, 2007.

FERRARO, G., "Le azioni della UE per combattere l'inquinamento marino e il caso Erika", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 5, 2000.

FLAHERTY, M., "Más allá de la presentación de informes: ¿realmente se benefician los negocios?", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007.

FLINDERS, M., "Distributed public governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 3, junio de 2004.

FOLLIERI, E., (coord.), *Diritto dei beni culturali e paesaggistici, Beni culturali*, ESI, Nápoles, 2005.

FRANCHINI, C., "Le relazioni tra le Agenzie europee e le autorità amministrative nazionali", *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario,* 1997.

FRID, R., *The Relation Between the EC and International Organizations. Legal Theory and Practice,* Kluwer Law International, La Haya, 1995.

FUENTETAJA PASTOR, J., "La estructura administrativa europea", *University of Leeds, Jean Monet European Centre of Excellence, Online Paper*, (http://www.leeds.ac.uk/jmce).

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Libro Blanco sobre el Prestige*, Fundación Alternativas-Principado de Asturias, agosto 2003.

FUOCHI, E., CAPPIETTI, L., TECCHI, M. y AMINTI, P., *Individuazione delle zone di refugio per le navi e criteri per la previsione del rischio di inquinamento dell'ambiente costiero*, STIMA, Livorno, 2004.

GABALDÓN GARCÍA, J., "El progreso hacia una política común sobre transporte marítimo", *Anuario de Derecho Marítimo,* vol. IV, 1986.

GABALDÓN GARCÍA, J. y RUIZ SOROA, J., *Manual de derecho de la navegación marítima,* Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002.

GALBIS, F., "Ley de responsabilidad ambiental. Todavía puede mejorarse", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 63, 2007.

GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Montecorvo, Madrid, 2001.

GAMECHOGOICOECHEA Y ALEGRÍA, F., *Tratado de Derecho marítimo español,* vol. 2, Bilbao, 1940.

GALL, J., y STEPAHNI, I., "30 Jahre Helsinki-Übereinkommen: Errungenschaften, Herausforderungen und die Resolution des Youth Forum", *Natur und Recht*, vol. 26, núm. 12, Diciembre, 2004.

GARCÍA ABURUZA, M., "Regionalismo e integración europea: la relación entre las comunidades autónomas y la unión", *Sentencias de TSJ y AP y otros Tribunales*, Parte Estudio núm. 22/2002, 2002.

GARCÍA CACHAFEIRO, F., "Liability of classification societies for oil pollution", *Vertimar 2005, Symposium on Marine Accidental Oil Spills*, Vigo, 13-16 de julio, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo,* vol. II, 40ª ed. Civitas, 1995.

GARCÍA MANZANO, P., GONZÁLEZ-DELEITO, N., y ANTÓN VEGA, D., *Incidencia del Proyecto de Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía sobre las concesiones de puertos deportivos vigentes*, Dictamen emitido en interés de Asociación de Puertos Deportivos Marinas de Andalucía, Cuatrecasas, Madrid, 10 de julio de 2007.

GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo terrestre*, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995.

GARCÍA-NOGUERA, I., "La STJCE de 13 de septiembre de 2005, ¿una puerta abierta para la competencia penal de las Comunidades Europeas? Posibles repercusiones para el tratamiento de la delincuencia relacionada con las tecnologías de la comunicación y la información (TIC)", *Derecho y Proceso Penal*, Parte Sistema Penal, núm. 17/2007, 2007.

GARCÍA VENTURA, C., "OMI: La labor de la OMI y la aprobación del Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques, 2001", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. 19, 2002.

GARRIGUES, J., *Curso de Derecho mercantil,* 8ª ed., Imprenta Aguirre, Madrid, 1983.

GASULLA FERNÁNDEZ, N., "El Plan de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de Cataluña", *II Jornadas Internacionales ed Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, A Coruña, 1-2 de diciembre de 2005.

GAUSS INSTITUTE, "Development of an integrated and internationally applicable Incentive System for Quality Shipping", *International Conference on Shipping: Technology and Environmet*, Universidad de El Pireo (Grecia), 10-12 Septiembre de 2001.

GERADIN, D., "The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from the American Experience?", *Columbia Journal of European Law*, vol. 11, núm.1, 2004-2005.

GERADIN, D. y PETIT, N., "The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform", *Jean Monnet Working Paper (NYU School of Law),* 01/04, 2004, (http://www.jeanmonnetprogram.org/).

GIACCHINI, P., PASQUALI, L. y PECCHIA, B., *Evoluzione della normativa internazionale ed europea in materia de sicurezza del trasporto in mare*, STIMA, Livorno, 2004.

GIANETTI, M., y VANNI, L., *Norme e organizzazione del Trasporto Navale di Merci Pericolose,* STIMA, Livorno, 2004.

GILARDI, F., "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 6, diciembre de 2002.

GIRIN, M., "El papel de los científicos en la gestión operacional de las mareas negras", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J., y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino,* Aranzadi, 2006.

- "La evaluación científica y la gestión política de los riesgos ambientales: el papel de los científicos en la adopción de decisiones en situaciones de crisis", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambinente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Coruña, 2006.

GIRIN, M., y ROUSSEAU, C., "Naufrage du Ievoli Sun", *Bulletin d'Information du Cedre*, núm. 14, 2º Semestre de 2000, págs. 4 – 8.

GJERDE, K., "Cambios en el mar", Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza, Enero, 2007.

GÓMEZ BARQUÍN, G., "Methodology for risk assessment in coastal zones in Spain", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

GÓMEZ PRIETO, M., "Las sociedades de clasificación de buques", *Anuario de Derecho Marítimo,* vol. XI, 1994.

GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico (Régimen de la Aviación y el Transporte Aéreo),* Iustel, Madrid, 2006.

GONZÁLEZ BOTIJA, F., "Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el artículo 149.1.29 de la CE: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001", *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, Parte Jurisprudencia núm. 114/2002, abril de 2002.

GONZÁLEZ CUETO, T., "Alcance de lo básico en la organización administrativa: breve comentario a la STC 50/1999, de 6 abril", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. II Parte Estudio, 1999.

GONZÁLEZ GÓMEZ, M., "Medio ambiente, políticas sectoriales e instrumentos financieros en la Unión Europea", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 31 (121), 1999.

GONZÁLEZ HEVIA, R., *Manual de Seguro Marítimo*, Editorial MAPFRE, Madrid, 1980.

GONZÁLEZ LAXE, F., *El impacto del Prestige: análisis y evaluación de los daños causados por el accidente del Prestige y dispositivos para la regeneración medioambiental y recuperación económica de Galicia*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 2003.

- "Gestión sostenible de los recursos pesqueros", *Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, 2002.

- "Los nuevos desarrollos portuarios", en MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

GONZÁLEZ LAXE, F. y NOVO CORTI, I., "Las autopistas del mar en el contexto europeo", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2902, 2007.

GONZÁLEZ-LEBRERO, R., *Curso de Derecho de la Navegación,* Vitoria, 1998.

GONZÁLEZ MARTÍN, N., Tratado de Niza, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto, 2003.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "El principio de precaución en el Derecho de la UE: la aplicación de un principio general basado en la incertidumbre", *Derecho de los negocios*, Año núm. 16, núm. 174, 2005.

- "El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia Virginiamicina (Asunto T-13/99)", *Revista de Derecho Comunitario,* núm. 13, 2002.

- "El principio de precaución en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: ¿un principio de buen gobierno?, *Estudios sobre consumo*, núm. 68, 2004.

- "El TJCE confirma su jurisprudencia relativa al principio de precaución: la sentencia Monsanto Agricoltura Italia SpA y otros", *Unión Europea Aranzadi*, vol. 31, núm. 6, 2004.

- "La aplicación del principio de precaución en el marco de las políticas comunitarias: la actividad legislativa en caso de incertidumbre científica", *Manuales de formación continuada*, núm. 26, 2004.

- "La sentencia Comisión v. Consejo, de 13 de septiembre de 2005: la Comunidad es competente para exigir que los Estados miembros impongan sanciones penales", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, núm. 239, 2005.

GÓRRIZ LÓPEZ, C., *La responsabilidad en el contrato de transporte de mercancías (carretera, ferrocarril, marítimo, aéreo y multimodal)*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2001.

GRARD, L., "Sécurité et transport dans l'Union Européenne - Le recours aux agences de regulation", *Revue Europe*, vol. 13, núm. 10. octubre de 2003.

GRAHAM-ROWE, D., "Ship scrapping: Breaking up is hard to do", *Nature,* vol. 429, núm. 6994, 2004.

GREAVES, P., "European Marine Equipment Council. The European Maritime Industry Perspective", en *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

GRECO, G., "Le agenzie comunitarie aspetti procedimentali e giurisprudenziali della tutela degli interessati", *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario,* 1997.

GREEN AWARD FOUNDATION, *Seacure for Operations 2004,* Green Award Foundation, Septiembre, 2004.

GRIGGS, P., "Comité Maritime International"**,** *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

GROBECKER-KOMMISSION, *Bericht der Unabhängigen Expertenkommission "Havarie Pallas"*, dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlín, 16 de Febrero, 2000.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE SEGURIDAD MARÍTIMA (COMISIÓN DEL ARCO ATLÁNTICO), *Informe sobre las respuestas de las regiones al cuestionario sobre seguridad marítima*, Lisboa, octubre de 2005.

GUINIER, A., "Shipowners' perspective", presentada en el *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

GUNDLACH, E., BOEHM, P., MARCHAND, M., ATLAS, R., WARD, D., WOLFE, D., "The Fate of Amoco Cadiz Oil", *Science*, vol. 221, 1983.

GUTIÉRREZ CASTILLO, V., "Análisis jurídico en torno al caso Tireless", *Iuris: Actualidad y práctica del derecho*, núm. 87, 2004.

HANNESSON, R., *The Privatization of the Oceans*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2004.

HARALAMBIDES, H.E., *Quality Shipping: Market Mechanisms for Safer Shipping and Cleaner Oceans,* Erasmus Publishing, 1998.

HARE, J., "Flag, Coastal and Port State Control. Closing the Net on Unseaworthy Ships and their Unscrupulous Owners", *Sea Changes*, vol. 16, 1994, (http://www.uctshiplaw.com/portstat.htm).

HARE, J., "Port State Control: Strong medicine to cure a sick industry", *Georgia Journal of International and Comparative Law - Special Admiralty Issue,* vol. 26, núm.3, 1997.

HARRISON, J., "The accountability of Classification Societies. The role of classification and market-orientated and policy issues", *Journal of International Maritime Law*, núm. 9-10, vol. 7, 2000.

HART, S., "Recompensas y sanciones", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007.

HERNÁNDEZ LUIS, J., *El transporte marítimo en el contexto socioeconómico de Canarias*, Gobierno de Canarias, Consejería de Turismo y Transportes, Dirección General de Transportes, Las Palmas de Gran Canaria, 1996.

- "La funcionalidad reciente del transporte marítimo interinsular de viajeros en Canarias: una aproximación metodológica a estudio", en ANTÓN BURGOS, J., *La geografía de los servicios en España*, Asociación de Geógrafos Españoles, 1999.

HERRÁIZ SERRANO, O., "Reflexiones sobre la evolución de la política agrícola comunitaria", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, 1997.

HERRERA, M., "Contra todo riesgo: Plan Nacional de Salvamento Marítimo 2006-2009", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 550, 2006.

HERRERA, M., "Un plan de altos vuelos", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 548, 2006.

HERRERA IZAGUIRRE, J., "Derecho y Justicia Ambiental en Canadá", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 14-15, diciembre de 2006, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/).

HERZ, M., y DAVIS, J., *Cruise Control: A Report on How Cruise Ships Affect the Marine Environment*, The Ocean Conservancy, Mayo de 2002.

HÖFER, T., "Tanker Safety and Coastal Environment: Prestige, Erika, and what else?", *Environmental Science and Pollution Research*, vol. 10, núm. 1, 2003.

HOLTHUS, P., y GAMAIN, N., "Del arrecife al minorista", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007.

HOORNBEEK, J., "Information and Environmetal Policy: A Tale of Two Agencies", *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 2, núm. 2, octubre de 2000.

HOPPE, H., "Port State Control. An update on IMO´s work", *IMO News*, vol. 1, 2000.

HOUCK, O., "Tres Reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Estados Unidos", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 10, mayo de 2004, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/).

HUERTA VIESCA, M., y RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA, D., *Responsabilidad civil por contaminación marina por vertido de hidrocarburos. A propósito del Prestige*, Universidad de Oviedo, 2004.

HUISMAN, S., "Contingency, Planning, Preparedness and Response in the Netherlands. The Dutch Approach", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambinente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Coruña, 2006.

IGLESIAS PÉREZ, C., "Integración del medio ambiente en el sector transportes: la política de transportes frente al reto del cambio climático", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, número extraordinario, julio 2001.

INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SAFETY IN SHIPPING (GAUSS mbH), *The Wadden Sea: Maritime Safety and Pollution Prevention of Shipping Analysis of the existing measures and the implementation of agreements regarding maritime safety and prevention of pollution from ships. Final Report,* Secretariat of the Wadden Sea Forum, GAUSS mbH, Junio de 2004.

INSTITUTE OF SHIPPING ECONOMICS AND LOGITISTICS, *Statistics Report Germany. Unitised Goods via Ports in Germany*, Bremen, enero de 2007, (www.sutranet.org).

INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA, *Contribución al Libro Verde sobre Política Marítima presentado por la Comisión de la Comunidad Europea*, Ministerio de Educación y Ciencia, Marzo 2007, (http://www.ieo.es/).

INTERGROUP ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, "Final Report", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress,* European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs*,* Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

IRANZO MARTÍN, J., "Desarrollo sostenible", *Economía y desarrollo sostenible. Actas del V Congreso de Economía de Navarra*, Gobierno de Navarra, 2004.

JACOBSSON, M., "Régimen internacional de responsabilidad e indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos: Consecuencias para los lugares de refugio", *Taller Regional sobre Lugares de Refugio*, Centro Regional del Mar Mediterráneo de intervención en casos de emergencia de contaminación marina (REMPEC), Barcelona, 28-30 de noviembre de 2006.

JAÉN COLL, F., "Perspectiva liberalizadora europea acerca del transporte marítimo y los problemas portuarios", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

JAKOMIN, L. y TRUPAC, I., "Transport integration of Slovenia with the European Union", *Transport Reviews*, vol. 20, núm. 2, abril de 2000.

JANIC, M., "Sustainable Transport in the European Union: A Review of the Past Research and Futures Ideas", *Transport Reviews*, vol. 26, núm.1, enero de 2006.

JANIC, M. y REGGIANI, A., "Integrated transport systems in the European Union: an overview of some recent developments", *Transport Reviews*, vol. 21, núm. 4, octubre de 2001.

JANNON, L., "Les lieux de refuge", *Droit maritime français*, 2003.

JENISCH, U., "EU Maritime Transport – Policy, Legislation and Administration", *WMU Journal,* vol. 3, 2004.

-"Places of Refuge in Germany", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006.

- "Safety & Security", *10 Kieler Seminar zu aktuellen Fragen der See- und Küstenschifffahrt (10th DVWG Kieler Seminar / WP4 Transnational Workshop),* Kiel, 2-3 noviembre, 2006.

- "The Development of Environmental Standards for the Baltic Sea", *Marine Issues,* Ehlers/Mann Borgese/Wolfrum (eds.), La Haya, 2002.

JIMÉNEZ BELTRÁN, D., "Resumen de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo", *Revista de economía ICE (Información Comercial Española)*, núm. 800, 2002.

- "The European Environmental Agency", en KREHER, A., (ed.), *The New European Agencies - Conference Report* . EUI Working Paper, RSC No. 99/49. Florence: EUI, 1996.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., "El efecto directo de las directivas de la Comunidad Europea", *Noticias de la Unión Europea,* núm. 12, 1986.

JIMÉNEZ HERRERO, L., "Cambio global, desarrollo sostenible y economía", en JIMÉNEZ HERRERO, L. e HIGÓN TAMARIT, F., *Ecología y Economía para un desarrollo sostenible*, Universitat de València Patronat Sud-Nord. Solidaritat i Cultura, 2003.

JIMÉNEZ SHAW, C., *Régimen jurídico de la desalación del agua marina,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

JIN, H. y SMITH, D.W., "The IACS Quality Management System Certification Scheme (QSCS) - In Progress", *The International Audit Scheme: Protection of the Marine Environment*, Londres, 27 de mayo de 2003, (www.jterc.or.jp).

JOERGES, C., "Deliberative Political Processes Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 4, 2006.

JOERGES, C., y NEYER, J., "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology", *European Law Journal*, vol. 3, núm. 3, septiembre de 1997.

JOERGES, C., y SÉLLER, J., "Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 4, diciembre de 1997.

JOHN, P., "Places of Refuge: Considerations for Determining a Canadian Approach", en *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Chircop A. y Linden, O.,(eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006.

JOHN, P., **"**Towards a Canadian Policy on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance", *Competition as a driver of change. Canadian Transportation Research Forum, 41st Annual Conference*, 28-31 de Mayo, 2006, Quebec, Canadá.

JOHNSON, D., PIKE, K. y WALMSLEY, S., (WWF), "Global Green Shipping Initiatives: Audit and Overview", *North Sea Ministerial Meeting on Environmental Impacts of Shipping and Fisheries. Issue Group on Sustainable Shipping,* Hamburgo, 1-2 marzo, 2005.

JOHNSON, D., y BUTT, N., *The Sea Empress Disaster 10 years on. An overview of Shipping Activities in UK Waters*, WWF-UK, febrero de 2006.

JORDAN, A., BROUWER, R., y NOBLE, E., "Innovative and responsive? A longitudinal analysis of teh speed of EU environmental policy-making, 1967-97", *Journal of European Public Policy*, vol. VI, núm. 3, septiembre 1999.

JORDAN, A., SCHOUT, A. y ZITO, A., "Coordinating European Union Environmental Policy: shifting from passive to active coordination?", *CSERGE Working Paper EDM 04-05*, CSERGE, 2004-05.

JORDANO FRAGA, J., "La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo (1)", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 6, noviembre de 2001, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/).

- "Efecto directo horizontal de determinadas directivas ambientales: la consagración jurisprudencial de la invocabilidad por particulares de las directivas en relaciones triangulares (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia, Sala Quinta, de 7 de enero de 2004, en el asunto C-201/02)", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 11, diciembre de 2004, (http://www.cica.es/aliens/gimadus/).

- "El derecho ambiental del siglo XXI", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Parte Artículos núm. 1/2002, Año 1, págs. 95-113, 2002.

- "Infraestructuras públicas y protección de las costas", en CRUZ VILLALÓN, J., y ESPADA CEJAS, J., *Infraestructuras públicas y desarrollo sostenible*, Estudios de Derecho Judicial, núm. 82, Consejo General del Poder Judicial, 2005.

JULIAN, M., "Current IMO Position on Places of Refuge, Salvage and Wreck removal", *Safe Havens and Salvage Conference*, 19-20 febrero, Sydney, 2002.

JUNCEDA MORENO, J., "Nuevas tecnologías y principio de cautela", *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental,* 59, 2003.

JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

KARAMITSOS, F., "Speech about the Political Green Paper", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

KASOULIDES, G., "Vessel in distress. Safe havens for crippled tankers", *Marine Policy*, Junio, 1987.

KAYE, S., *The Torres Strait,* Martinus Nijhoff Publishers, Londres, 1997.

KELEMEN, R., "Regulatory Federalism: EU Environmental Regulation in Comparative Perspective", *Journal of Public Policy,* vol. 20, 2000.

- "The Politics or ´Eurocratic` Structure and the New European Agencies", West European Politics, vol. 25, núm. 4, octubre, 2002.

KIEHNE, G., "Investigation, detention and release of ships under the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control: A view from practice", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 1, núm. 2, mayo, 1996.

KLASING, A., VON HORNEYER, I. y BEYER, P., *EcoFuturum. A sustainable constitution for Europe*, Institute for International and European Environmental Policy, Marzo, 2003, (www. ecofuturum.de).

KLEINER, A., "What does it mean to be green?", *Harvard Business Review*, núm. 69, vol. 4, 1991.

KNAPP, S., y HANS FRANSES, P., "Econometric analysis on the effect of port state control inspections on the probability of casualty. Can targeting of substandard ships for inspections be improved?", *Marine Policy*, vol.31, núm.4, julio de 2007.

KNILL, C., y LENSCHOW, A., "New Concepts-Old Problems? The Institutional Constranints for the Effective Implementation of EU Environmental Policy", *European Consortium for Political Research Workshop,* Mannheim, 1999.

KOPACZ, Z., MORGAS, W., y URBANSKI, J., "The Maritime Safety System, its Main Components and Elements", *The Journal of Navigation*, núm. 54, 2001.

KRAFT, M., "Environmental Policy and Politics in the United States", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002.

KRÄMER, L., *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, (traducción por Luciano Parejo Alfonso y Ángel Manuel Moreno Molina), Marcial Pons, Madrid 1999.

- "Sobre el efecto directo de las Directivas Comunitarias del Medio Ambiente", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 7, 1991.

KRAPOHL, S., "Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs", *European Law Journal*, vol. 10, núm. 5, septiembre de 2004.

KRAPOHL, S. y ZUREK, K., "The Perils of Committee Governance: Intergovernmental Bargaining during the BSE Scandal in the European Union", *European Integration Online Papers,* vol. 10, núm. 2, 2006, (http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_002a).

KREHER, A., "Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, núm. 2, 1997.

KUOKKKANEN, T., *International Law and the Environment*, Kluwer Law International, La Haya, 2002.

LAFERRIERE, R., "U.S. Case Study: Athos I, Point of Repair challenges", en UNITED STATES COAST GUARD y CANADIAN COAST GUARD, *CANUSLANT 2005. Exercies Report. An international exercise for responding to a simulated "Places of Refuge" situation and oil spill in the Gulf of Maine / Bay of Fundy* , Joint U.S. / Canada Response Exercise, Bar Harbor, Maine, Junio 13-16, 2005.

LEEMANS, E. y LUITEN, E., *The Clean Ship. Towards an integrated approach of sustainable shipping,* North Sea Foundation and the European Federation for Transport & Environment, Stichting De Noordzee, Utrecht, 2005.

LE GARREC, M.-Y., "L'intervention de l'autorité portuaire dans le contröle des navires", *Droit maritime français*, 2003.

LE MORVAN, D., "Vers une stratégie européenne en matière de sécurité maritime: les leçons de l'Erika, *Espace et ressources maritimes*, núm. 13, 1999-2000.

LEGUINA VILLA, J., "La defensa del uso público de la zona marítimo terrestre", Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 2, 1974.

LIXIN, H., y PING, Y., "New developments regarding the liability of classification societies", *Journal of International Maritime Law*, núm. 4, vol. 12, 2006.

LENSCHOW, A., "Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures", *Journal of European Public Policy*, vol. IV, núm. 1, marzo 1997.

LESLIE, R., "Can Classification Societies respond to the new challenges?", *OCDE Workshop on Maritime Transport*, París, 4 de noviembre de 2004.

LEWANSKI, R., y LIBERATORE, A., "Environmental Protection in Italia", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002.

LI, K., "Maritime legislation: new areas for safety of life at sea", *Maritime Policy and Management*, vol. 28, núm.3, Julio, 2001.

LIXIN, H., y PING, Y., "New developments regarding the liability of classification societies", *Journal of International Maritime Law*, núm. 4, vol. 12, 2006.

LOBETO LOBO, R., "El Salvamento Marítimo. La lucha contra la contaminación", *XXI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, 2004.

- "Política marítima de Canarias", *XXIII Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

LOPERENA ROTA, D., "El medio ambiente en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Estudio núm. 10/2003, 2003.

LOPERENA ROTA, D., y ECEIZABARRENA SÁENZ, J., "Reciente Jurisprudencia constitucional sobre Medio Ambiente", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. IV Parte Estudio, 1998, págs. 19-44.

LÓPEZ BRAVO, S., "La intermodalidad y el transporte combinado", *Boletín de Estudios Económicos*, LVIII (179), Agosto, 2003.

LÓPEZ PULIDO, R., y GIL GALVÁN, R., "Análisis jurisprudencial del concepto jurídico de salvamento marítimo", *Ingeniería naval*, núm. 816, 2004.

LÓPEZ RAMÓN, F., "El medio ambiente en la Constitución Española", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año núm. 39, núm. 222, 2005.

- "Evolución del Derecho Europeo del Medio Ambiente", *Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario*, núm. 1, 1997.

LÓPEZ RUEDA, F., "La función de los puertos en la era multimodal", en EIZAGUIRRE, J., (coord.), *VII Jornadas de Derecho Marítimo de San Sebastián*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, San Sebastián, 2001.

LORD, J., "Safe havens policy and practice in Australia. A Victorian Appreciation", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 febrero, 2002.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo,* Dykinson, Madrid, 2003.

- "La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de responsabilidad de Derecho público que introduce la Directiva 2004/35/CE", *Justicia Administrativa,* núm. 26, 2005.

MACCHESNEY, B., "Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization", *American Journal of International Law*, vol. 54, núm. 4, octubre de 1960.

MACKIE, P., NELLTHORP, J., y PEARMAN, A., *Transport Projects, Programmes and Policies: Evaluation Needs and Capabilities,* Ashgate Publishing, 2003.

MACPHERSON, E., "La protección y restauración de nuestros ecosistemas marinos más allá de la creación de las áreas marinas protegidas", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 67, 2007.

MADDERN, D. y KNIGHT, S., "Refuge for Ships in Distress: International Developments and the Australian Position"*, The Maritime Law Association of Australia and New Zealand Journal,* vol. 17, 2003.

MAGARIÑOS CASAL, M., "Propuesta de Directiva sobre la estrategia marina", *Ecosostenible*, núm. 11, 2006.

- "Temas prioritarios en el Medio Ambiente del Mediterráneo", *Ecosostenible*, núm. 12, 2006.

MAIR, H., "Green Shipping", *Marine Pollution Bulletin* 30(6), 1995.

MAJONE, G., "Functional Interests: European Agencies", en PETERSON, J., y SHACKLETON, M., (eds), *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

- "The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union", *Journal of the European Institute of Public Administration*, vol. 3, 1997 (http://aei.pitt.edu/786/01/scop97_3_2.pdf).

-"The Credibility Crisis of Community", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 2, junio de 2000.

MAMBRILLA RIVERA, V., "Pasado, presente y futuro de la política común de transportes: una aproximación crítica", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo I, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

MANDARAKA SHEPPARD, A., "Maritime safety (EU – IMO legislation): recent developments"**,** *Journal of International Maritime Law*, núm. 4, vol. 12, 2006.

MARCO COLINO, S., "Towards greater flexibility or deadlock?", *The Federal Trust for Education and Research, online paper 24/04*, septiembre 2004, (www.fedtrust.co.uk).

MARINE ACCIDENT INVESTIGATION BRANCH (DEPARTMENT OF TRANSPORT), *Report of the Chief Inspector of Marine Accidents into the engine failure and subsequent grounding of the Motor Tanker Braer*, *Garth Ness, Shetland, January, 1993*, Southampton, 1993, (http://www.maib.gov.uk/cms_resources/braer-text.pdf).

- *Report of the Chief Inspector of Marine Accidents into the grounding and subsequent salvage of the tanker Sea Empress*, *at Milford Haven, February, 1996*, Southampton, 1997.

- *Report on the investigation of the collision of Dole America with the Nab Tower in the eastern approaches to The Solent on 7 November 1999*, Report No 32/2000.

MARINO, A., "L'Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze" *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente,* vol. III, 2005.

MARITIME LAW ASSOCIATION OF THE UNITED STATES*, Response to CMI Places of Refuge Questionnaire*, Maritime Law Association, febrero, 2002. (http://www.mlaus.org/).

MARTÍN, P., "Cambios para mejorar la eficacia", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 565, septiembre de 2007.

MARTÍN, P., "Por una buena pesca", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 565, septiembre de 2007.

MARTIN-CASTEX, B., "The importance of port state control in today's shipping environment", *Lloyd's List Events Port state control,* Londres, 29-30 de septiembre de 2003.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *El "Vía Crucis" de las libertades públicas y otros ensayos rescatados*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

- *Materiales para una constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Edit. Akal, Madrid, 1984.

- "Recensión de la obra de Nemesio Rodríguez Moro: La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre", *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968.

MARTÍN BAUZÁ, E., "The European Maritime Safety Agency", *II Jornadas Internacionales ed Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, A Coruña, 1-2 de diciembre de 2005.

MARTÍN MATEO, R., "La calidad de vida como valor jurídico", *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988.

- "La revolución ambiental pendiente" en PIÑAR MAÑAS, J. (dir), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002.

- *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, 1994.

- *Tratado de derecho ambiental*, vol. I, 1ª ed., Trivium, Madrid, 1991.

MARTÍN OLIVER, A., "El marco estratégico del sistema portuario de titularidad estatal", *XVIII Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Diputación Provincial de Pontevedra, Pontevedra, 2000.

MARTÍN OSANTE, J., "Aspectos jurídicos de la amenaza de desplazamiento de los petroleros de casco único de EEUU a Europa", *I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del Transporte en el Siglo XXI*, Tomo II, MARTÍNEZ SANZ, F., (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

- "Inspección y control de buques: Real Decreto 90/2003, de 24 de Enero", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XXII, 2003.

- "La normativa comunitaria en materia de seguridad marítima. Sociedades de clasificación y transporte de petróleo", *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XVIII, 2001.

- "Prevención de los accidentes marítimos en la Unión Europea", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Parte Opinión núm. 688/2005, 2005.

MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., "La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: crónica de una modificación necesaria", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 218, 2003.

MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la Novísima Legislación de España Peninsular y Ultramarina en todos los ramos de la Administración Pública*, vols. II, VII, IX, impresor J. López Camacho, Madrid, 1892-1894.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., "Sociedades estatales, obras públicas hidráulicas y desalación de aguas marinas: algunas acotaciones al talante privatizador de la última reforma de la Ley de Aguas", en COSCULLUELA MONTANER, L., (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003.

MARTÍNEZ SIERRA, J., "La cooperación reforzada tras Niza", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, 2000.

MARTORANO, A., *Il ruolo degli Enti Locali in materia di sicurezza della navigazione. Esperienze innovative e buone prassi in ambito Europeo e Mediterraneo*, STIMA, Livorno, 2004.

MASON, T., "Places of Refuge", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress*, European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs, Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

McCORMICK, J., "Environmental Policy in Britain", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002.

McINNES,G., *A brief guide to who does what in the EEA and EIONET*, AEMA, Copenhague, 2001.

MEADOWCROFT, J., "Participación y estrategias para el desarrollo sostenible", *Instituciones y desarrollo*, núm. 14-15, 2003.

MEILÁN GIL, J., "El dominio marítimo", *XVI Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Diputación Provincial de A Coruña, A Coruña, 1998.

- (dir), *Problemas Jurídico-Administrativos Planteados por el Prestige*, Aranzadi, 2005.

MELLADO RUIZ, L., *Gestión sostenible del agua y evaluación de impacto ambiental de obras hidráulicas*, Edit. Comares, Granada, 2004.

MIDDLETON, R., "Development of incident prevention & salvage and counter pollution response in the UK", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 Febrero, 2002.

- "Places of Refuge in the United Kingdom", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress,* European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs*,* Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

- "The United Kingdom Response to Salvage and Marine Pollution", *SPILLCON 2004: 10th International Oil Spill Conference,* Brisbane (Australia), 23-27 Agosto, 2004.

- "The UK experience with places of refuge", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

- "UK SOSREP perspective on places and ports of refuge", *The 7th Annual Conference 2004, Salvage and Wreck Removal,* Londres, 9-10 de diciembre de 2004, Lloyd's List Events, 2005.

MILLER, M., "Liability of classification societies from the perspective of United States Law", *Tulane Maritime Law Journal*, vol. 22, 1997.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España, 2006*, Madrid, 2007.

MINISTRY OF ENVIRONMENT, *British Columbia Marine Oil Spill Response Plan,* Enero 2007. (http://www.env.gov.bc.ca/eemp/).

MINUCCI, F., *L' evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente: dalla logica dei comandi alle logiche condivise,* UTET Libreria, 2005.

MIRA MONERRIS, A., "La explotación de los recursos marinos", *XIII Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Autoridad Portuaria de Valencia, Valencia, 1996.

MOE, T., "Control and feedback in economic regulation: the case of National Labor Relations Board", *American Political Science Review*, vol. 79, 1985.

MOL, A., *Globalization and Environmental Reform. The Ecological Modernization of the Global Economy*, The Massachusetts Institute of Tecnology Press, Londres, 2003.

MOLINA HERRERA, T., "Las competencias administrativas ante una contingencia por contaminación marina", *II Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 16 de junio de 2006.

MONTALVO SANTAMARÍA, A., "La Estrategia de Lisboa: de la política económica a la economía política", *Revista de economía ICE (Información Comercial Española)*, núm. 826, 2005.

MONTEBELLO, C., "Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security", *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, III/2005.

- "Bandiere di convenienza, sistemi di registrazione alternativi e Port State Control", *Trasporti,* vol. 2001, nº 85

MOOLENAR, E., "The EC directive on port State control in context", *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996.

MORATA, F., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

- "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", *VII Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

MORAVCSIK, A. y NICOLAÏDIS, K., "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 1, marzo, 1999.

MORENO, A., "Los Clubes de Protección e Indemnización y su cobertura", *XI Congreso Iberoamericano sobre Transporte, Puertos, Seguridad Marítima, Protección Portuaria, Lugares de Refugio, Comercio y Arbitraje Marítimo*, 7-13 Noviembre, 2007, Santo Domingo (República Dominicana).

MORENO MOLINA, A., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

- *La Administración por Agencia en los Estados Unidos de Norteamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.

MORENO MORENO, J., "Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias, medidas adoptadas para hacer frente a contingencias por contaminación marina en las aguas de la Macaronesia", *II Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 16 de junio de 2006.

MORRAL SOLDEVILA, R., "Salvamento marítimo y medio ambiente: comentario en torno al caso The nagasaki spirit", *Anuario de Derecho Marítimo*, núm. 15, 1998.

MOSCATELLI, G., *Il tema della Security nel trasnporto marittimo*, STIMA, Livorno, 2004.

MOU (The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control), *Changing Course*, Annual Report, 2004.

MUNARI, F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milán, 1996.

MUÑIZ CASTRO, E., *Diccionario Terminológico de Economía, Comercio y Derecho, Inglés-Español/Español-Inglés*, Fontenebro, Madrid, 1990.

MURRAY, C., "Any Port in a Storm? The Right of Entry for Reasons of *Force Majeure* or Distress in the Wake of the *Erika* and the *Castor", Ohio State Law Journal*, vol. 63, 2002.

NARDI, M., *Politiche e iniziative comunitarie in materia di sicurezza marittima*, Università degli studi di Milano, Milán, 1990.

NAREDO, J., "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible", *La construcción de la ciudad sostenible,* Ministerio de Obras Publicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996, (http://habitat.aq.upm.es/cs/).

NARVÁEZ GALLARADO, I., "Tecnologías de observación y control del medio marino", *Física y Sociedad*, núm. 17, 2006, págs. 40-43.

NATERA, A., "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular", *Documentos de Trabajo Política y Gestión*, 2/2004, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III, Madrid, 2004, (http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html).

NDENDE, M., y VENDÉ, B., "La transposition par les États de la directive portant communautarisation du Mémorandum de Paris", *Droit maritime français*, 2000.

NIETO MARTÍN, A., "Posibilidades y límites de la armonización del Derecho Penal nacional tras Comisión v. Consejo", *Revista Española de Derecho Europeo*, Parte Jurisprudencia, núm. 17/2006 Enero-Marzo, 2006.

NOBILE, M., "La certificazione della navigabilità della nave: normativa applicabile e valenza probatoria", *Il Diritto Marittimo,* núm. 4, 1999.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

- "Ecoauditorías: nuevo enfoque del derecho comunitario ambiental y corresponsabilización privada (La reforma del Reglamento comunitario de ecogestión y ecoauditorías)", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002.

- "O Salvamento Marítimo: descordenación, privatización e ausencia de adptación à sociedade de risco", *Sobrevivir al Prestige*, Cursos de verano de la Universidad de Santiago de Compostela, julio de 2004.

NOGUEIRA ROMERO, M., "Coordinación Marina Mercante-Gobierno de Canarias", *I Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

- "Relación entre el Ministerio de Fomento y el Plan de Contigencia Marina de Canarias", *I Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

NORUP, B., *EIONET—Working methods and communication; Status and recommendations*, Ministry of Environment and Energy/National Environmental Research Institute, 1996.

NUGENT, N., "Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member", *Journal of European Integration*, vol. 28, núm. 1, marzo de 2006.

OCEANA, *Informe sobre la contaminación por cruceros*, Oceana, Septiembre de 2005.

OCHOA MONZÓ, J., "La gestión de la seguridad extraordinaria por catástrofes marinas ligadas al tráfico de hidrocarburos en España", *II Jornadas Internacionales ed Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, A Coruña, 1-2 de diciembre de 2005.

- "La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J., y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino,* Aranzadi, Elcano (Navarra), 2006.

ODIER, F., "L'Erika ou la naissance d'une nouvelle conception de la sécurité maritime", *Espace et ressources maritimes*, núm. 13, 1999-2000.

OHLSON, J., "Places of Refuge in the Baltic Area: The State of Play as Regards National Implementation Measures", *Baltic Master Midway Conference*, Snekkersten (Dinamarca), 19-20 Octubre, 2006.

- "Places of Refuge in the BSR: The State of the Nations", *Safe, Sustainable and Financed Motorways of the Sea, Joint MSUO and BSR Interreg IIIB NP* Conference, Helsinki (Finlandia), 2-3 Octubre, 2006.

- "Research: Places of Refuge in the BSR", *International Seminar on Maritime Crisis Management*, Kotka (Finlandia), 28-29 Noviembre, 2006.

OLABARRIETA, B., "Un plan con buen rumbo", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 563, 2007.

O´NEIL, W.A., "IMO, 30 years of change, 30 years of progress", *Maritime Policy and Management*, vol. 30, núm.1, 2003.

ORAL, N., "Oil transportation in the Black Sea and regional marine environmental policy", *The Journal of International Maritime Law*, vol. 11, núm.2, marzo-abril, 2005.

OREJA AGUIRRE, M. (dir), y FONSECA MORILLO, F. (coord), *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. I, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Los océanos: fuente de vida. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Vigésimo aniversario (1982-2002)*, Naciones Unidades, 2002.

MEDINA ORTEGA, M., *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts*, Parlamento Europeo, 1997, (http://www.europarl.europa.eu).

ORTIZ GARCÍA, M., "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre de 2000 (RTC 2000, 306), referida al plan de ordenación de los recursos naturales de picos de Europa", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Parte Jurisprudencia, núm. 1/2002 Año 1, 2002.

- *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, Editorial Comares, Granada, 2002.

ORTUONDO LARREA, J., *Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas*, 21 de noviembre de 2000, Parlamento Europeo, Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)).

ORTUZAR ANDECHAGA, L., "El control del cumplimiento de las obligaciones comunitarias de los Estados miembros" (I y II), *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núms. 66 y 67, 2007.

OYA OZCAYIR, Z., "Amended EC Directive on Port State Control", *International Maritime Law*, vol. 8, núm. 7, 2001.

- "Flags of convenience and the need for international co-operation: A view from the Bosphorus", *Journal of International Maritime Law*, vol. 7, núm. 4, Septiembre 2000.

- "International News: Port State Control Report. Inspection Campaigns", *The Journal of International Maritime Law,* vol. 5, 2001.

- "Port State Control", *The impact of Caspian oil and gas development on Turkey and challenges facing the Turkish straits*, the Marmara Hotel, Estambul, 9 de noviembre de 2001.

- "Port state control in the USA", *Maritime Studies*, núm. 121, noviembre-diciembre, 2001.

- "Port state control report: US Qualship 21", *International Maritime Law*, vol. 8, núm. 1, 2001.

- "Role of Port State Control ", *The Journal of International Maritime Law,* vol. 12, marzo-abril 2005.

- "The Erika and its Aftermath", *Journal of International Maritime Law*, vol. 7, núm. 7, 2000.

- "The Role of Port State Control", *Journal of International Maritime Law*, vol. 5, septiembre, 2001.

PACE, R., "Malta and EU Membership: Overcoming Vulnerabilities, Strengthening Resilence", *Journal of European Integration*, vol. 28, núm. 1, marzo de 2006.

PACHA, E., "24ª Asamblea de la OMI. Intervención de la Ministra de Fomento", *Marina Civil*, núm. 79, 2005.

PADRÓS REIG, C., "Las entidades ambientales de control en la legislación catalana", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 25, 2001.

- *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid, 2001.

PAIXAO, A., y MARLOW, P., "A review of the European Union shipping policy", *Maritime Policy and Management*, vol. 28, núm. 2, 2001.

PALLIS, A., "Institutional Dynamism in EU Policy-Making: The Evolution of the EU Maritime Safety Policy", *European Integration*, Vol. 28, núm. 2, mayo de 2006.

PAREJO ALFONSO, L., *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

- "Los principios de la Gobernanza Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, 2004.

PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, vol. II, 5ª ed., Barcelona, 1998.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005* (Asunto C-176/03, Comisión/Consejo), Estrasburgo, 14 de junio de 2006, [2006/2007(INI)].

- *Resolución del Parlamento Europeo sobre la exportación de residuos tóxicos a África*, de 26 de octubre de 2006, (P6_TA(2006)0457).

- *Resolución del Parlamento Europeo, sobre una futura política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares*, Estrasburgo, 12 de julio de 2007, (2006/2299(INI).

- *Resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (refundición)*, Estrasburgo, 25 de abril de 2007, (COM(2005)0588 – C6-0028/2006 – 2005/0238(COD)).

PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)*, COM(2005) 505 final, Bruselas, 24 de octubre de 2005.

PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR THE ENVIRONMENT, *Just cruising? Environmental effects of cruise ships*, Office of the Parliamentary Commissioner for the Environment (PCE). Wellington **(**Nueva Zelanda), Agosto de 2003.

PARRY, C., "International organization: IMCO", *The British Yearbook of international law*, año 1948.

PASTOR RIDRUEJO, J., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales,* 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2003.

- *La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional,* Universidad de Valladolid, 1975.

PATTULLO, L. *Last Resorts: The Cost of Tourism in the Caribbean*, Cassell, Londres, 1996.

PELLEGRINI, S., *L'elemento Umano e la Formazione Professionale a bordo delle Navi. Evoluzione delle Norme Internazionali*, STIMA, Livorno, 2004.

PÉREZ CARRILLO, E., "El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. II, 2002.

PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Prólogo de SÁNCHEZ BLANCO, A., Edit. Comares, Granada, 1998.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "La "onda regional" en Bruselas y el ámbito del poder exterior", *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, (Septiembre-Diciembre), 1994.

PERSSON, T., y TABELLINI, G., *The Economic Effects of Constitutions*, The MIT Press, 2003.

PERY PAREDES, P., "El antepuerto y las aguas abrigadas, pasado, presente y futuro", *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3428, 2002.

PETERS, G., y PIERRE, J., "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration, Research & Theory,* vol. 8, núm. 2, 1998.

PETRACHENKO, D., "Report on Austrlia's experience", *Seminar on Maritime Policies and Globalisation*, Terceira (Azores), 9-10 de julio de 2007.

PIECYK, W., "Check against delivery", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

PIFFARETTI, P., *I poteri dello Stato per la protezione dell' ambiente marino dall'inquinamento*, Universita degli studi di Milano, Milán, 1993.

PINARDI, N., "Scientific knowledge for sustainable development of the oceans and seas", *EurOCEAN 2007,* 22 de Junio de 2007, Aberdeen (Reino Unido).

PINTOS, M., (dir.), *Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo. Andalucía (España) – Marruecos*, Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), 2006.

PIÑAR MAÑAS, J. (dir), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002.

PNUMA, *Piloting the Environment Watch system. First Environment Watch expert group meeting on environmental information networking,* Copenhague, 22-23 de mayo, 2006, (http://science.unep.org).

POLYCHRONOPOULOU, H., "Ports of refuge from an environmental protection point of view", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubre de 2002.

POLLACK, M., "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community", *International Organization*, vol. 51, núm. 1, enero de 2007.

POLLASTRINI, R., "Girusprudenza comunitaria. Corte di Giustizia delle Comunità Europee 22 giugno 2006", *Il Diritto Marittimo,* IV, octubre-diciembre, 2005.

- "In tema di Port State Control", *Il Diritto Marittimo*, núm. 4, 2005.

POLLITT, C., BATHGATE, K., CAULFIELD, J., SMULLEN, A. y TALBOT, C., "Agency fever? Analysis of an international policy fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, 2001.

PORTALES, J., "Seguros y procedimientos marítimos", *Conferencia sobre el Proyecto de Ley de Navegación Marítima y su impacto en la práctica*, Madrid, 22 de febrero de 2007.

PRADOS ARRARTE, J., *Jovellanos, economista*, Cuadernos Taurus, 1967.

PRINCEN, T., "Consumption and Its Externalities: Where Economy Meets Ecology", PRINCEN, T., MANIATES, M., y CONCA, K., *Confronting Consumption*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002.

PROOST, S., (coord.), "Sustainability of transport. Conclusions of the Symposium", *50 Years of Transport Research: Experience Gained and Major Challenges Ahead. 16th International Symposium on Theory and Practice in Transport Economics*, 29-31 Octubre de 2003, Budapest (Hungría).

PSARAFTIS, H., "Maritime Safety in the Post-Prestige Era", *Marine Technology*, vol. 43, núm. 2, 2006.

PULIDO BEGINES, J., "Las averías y los accidentes de la navegación marítima y aérea", en OLIVENCIA, M., FERNÁNDEZ-NOVOA, C., y JIMÉNEZ DE PARGA, R., (dirs.), JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G., (coord.), *Tratado de Derecho Mercantil*, T. XLVIII, vol. 6º, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2003.

- "La exigencia de garantías financieras como requisito de acceso a un lugar de refugio en España", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambinente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, A Coruña, 2006.

- "Los lugares de refugio en el Real Decreto 210/2004", en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J., y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino,* Aranzadi, 2006.

- "The implementation of the EU Community Directive 94/57/CE: degree of harmonisation achieved", *Il Diritto Marittimo*, vol. IV, octubre-diciembre, 2005.

PULIDO QUECEDO, M., "Sobre la suspensión en recurso de amparo, sentencia sobre puertos y otras cuestiones", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Tribuna núm. 3, 1998.

- "Tribunal Constitucional y Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A propósito de los Asuntos Guerra c. Italia y March Gallego, SA c. España", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Tribuna núm. 6, 1998.

QUEENSLAND TRANSPORT AND THE GREAT BARRIER REEF MARINE PARK AUTHORITY, *Oil Spill Risk Assessment for the Coastal Waters of Queensland and the Great Barrier Reef Marine Park*, agosto de 2000.

QUEFELEC, S., "Energy savings and renewables: very large potential in the Mediterranean", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 3, mayo de 2006.

RADAELLI, C., "Come si formano le politiche pubbliche europee", *Quadrimestrale di analisi dei meccanismi e delle istituzioni sociali, politiche ed economiche*, núm. 2, agosto de 1998.

RADOVICH, J., "La problemática de los lugares de refugio", *XI Congreso Iberoamericano sobre Transporte, Puertos, Seguridad Marítima, Protecctión Portuaria, Lugares de Refugio, Comercio y Arbitraje Marítimo*, 7-13 Noviembre, 2006, Santo Domingo (República Dominicana).

RALLO LOMBARDE, A., "¿Hacia una Constitución Europea? Reflexiones sobre la protección de los derechos fundamentales en el debate constituyente europeo", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 7- I/2003.

RAMBLA GIL, A., "La cumbre mundial sobre desarrollo sostenible: resultados y logros", *Revista de Obras Públicas. Órganos profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, núm. 3430, 2003.

RAUTA, D., "The Prestige Factor and the industry initiatives"*, Prevention First 2004. An Onshore and Offshore Pollution Prevention*, California State Lands Commission, 14-15, septiembre, 2004.

RAZQUIN LIZARRAGA, J., y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

REBOLLO PUIG, M., "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", *Estudios en Homenaje a González Pérez*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1993.

REINEKING, B., "The Pallas Accident", *Wadden Sea Newsletter*, núm. 1, 1999.

REYES, B., "Salvors' concern over cash guarantees for refuge rules", *Lloyd's List*, 2 de marzo de 2004.

RICHARDSON, J., "The Political Green Paper Debate", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

RICHARTZ, S., "Defying Ocean`s End", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

RIDGEWAY, L., "Report on Canada's experience", *Seminar on Maritime Policies and Globalisation*, Terceira (Azores), 9-10 de julio de 2007.

RINGBOM, H., "You are welcome, but… Places of refuge and environmental liability and compensation, with particular reference to the EU", *CMI Yearbook*, 2004.

RISCHARD, F., *High Noon*, Basic Books, Nueva York, 2002.

RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Ed. Tecnos, 2000.

RIZO MARTÍN, J., "La Estrategia Marina Europea: una nueva política medioambiental", *Conferencia sobre la futura política marítima de la UE: Una consulta abierta,* en el Ciclo de Conferencias de la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) "Retos Ambientales de las Políticas de la Unión Europea", Sevilla, 21 de marzo de 2007.

- *XXI Jornadas Temáticas Medio Ambiente Marino*, Ministerio de Medio Ambiente, Valencia, 12 de febrero de 2004.

RODENBURG, C., UBBLES, B. Y NIJKAMP, P., "Policy scenarios for archiveing sustainable transportation in Europe", *Transport Reviews*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre de 2002.

RODGERS, P., "The legal implications of detentios and the remedies available to a shipowner following detention", *Journal of International Maritime Law*, núm. 9-10, vol. 7, 2000.

RODRÍGUEZ, J., "Mar bajo control: nuevo Plan Nacional de Salvamento Marítio y Lucha contr la Contaminación, *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente*, núm. 462, 1998.

- "Marina Mercante: El Código del mar", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 557, 2006.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, J., *Estudios de seguro marítimo***,** J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1992;

- *Derecho de la navegación. Los seguros marítimos y aéreos*, vol. 5, Marcial Pons, Madrid, 2003.

RODRÍGUEZ DOCAMPO, M., *La obligación de indemnizar del propietario del buque-tanque*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, C., "Luces y sombras del Tratado Constitucional Europeo", *In=daga, Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanas*, núm. 4, 2006.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Comentario a la Ley de Costas. Doctrina y jurisprudencia (Con las modificaciones introducidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre)*, Dijusa, 2003.

RODRÍGUEZ MORO, N., "Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1967", *Revista de Estudios de la Vida Local,* núm. 157, 1968.

- "La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre", *Revista de Estudios de la Vida Local,* núm. 157, 1968.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 16, 1996.

- *Estudios de Derecho Autonómico*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1997.

- *Estudios sobre la Constitución*, La Ley, Madrid, 2002.

- "La participación de las organizaciones públicas implicadas en el proceso decisorio comunitario: Administraciones nacionales, regionales y locales", en AA. VV., *El proceso decisorio comunitario. Negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea*, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 1995.

ROMERO PI, J., "El Registro Especial de buques en la Ley de Modificación del REF", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 130, noviembre de 1995.

RONCHETTI, E., *Protezione e preservazione dell' ambiente marino alla luce del diritto internazionale: applicazione del principio di responsabilità al diritto della pesca*, Pontificia Università Lateranense, Roma, 2003.

ROOS, H., "Provisions of safe haven. The Australian/UK and German approach", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubre de 2002.

ROSS, J., "Port of Refuge. A Systematic Approach to Deal with Requests for Entering a Port of Refuge", *6th International Conference on Safety in the Port Environment*, Bremen 8-10 Octubre, 2001.

ROSSI, P., "Sul valore probatorio dei certificati rilasciati dai registri di classificazione", *Rivista del diritto della navigazione*, fasc. 3-4, 1971.

RUBIO LLORENTE, F., "La constitucionalización del proceso de integración de Europa", *Revista de Occidente*, núm. 284, enero de 2005.

RUGGIERO, G., *La protezione dell' ambiente marino e il diritto internazionale,* Università degli studi di Milano, Milano, 1994.

RUIZ SOROA, J., "Ley General de la Navegación Marítima", *Recalada: Revista de divulgación marítima*, núm. 88, 2005.

RUITER, W., WALL, F. y EVERARD, M., "Sink or Shelter? - A question of cellective responsibility in ship safety", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2-3, vol. 8, 2001.

RUIVO, M., "Cross-Sectorial and Cross-Border Executive Action", *The Governance of an Integrated, Holistic Maritime Policy for Europe*, Lisboa, 19 - 20 de julio de 2007.

RUIZ OJEDA, A., *La concesión de obra pública*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

- "La financiación de los puertos y del sistema portuario de titularidad estatal: Una aproximación al régimen de perecuación", *REDETI: Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en red*, año núm. 7, núm. 21, 2004.

RUIZ ROLLE, I., "La política de transportes para los ciudadanos europeos: El Libro Blanco de Transporte", *Análisis Local*, vol. 38, 2001.

SAAREMAN, H., *Development of common tools and an information infrastructure for the shared European environment*, Technical report, Agencia Europea de Medio Ambiente, 2002.

- "Towards a shared European environmental information infrastructure", *Sustainability in the Information Society. Environmental Informatics 2001. 15th International Symposium Informatics for Environmental Protection*, 10-12 de octubre, ETH Zurich, 2001.

SAGE, B., "Identification of High Risk Vessels in coastal waters", *Marine Policy*, vol. 29, 2005.

SAINZ MORENO, F., "Ejercicio privado de funciones públicas", *Revista de Administración Pública*, núms.100-102, enero-diciembre, 1983.

SALAMANCA AGUADO, E., *La zona internacional de los fondos marinos: patrimonio común de la humanidad*, Ed, Dykinson, Madrid, 2004.

SALOMONE, L., "In tema di circolazione marittima e di norme poste a tutela della sicurezza della navigazione", *Il Diritto marittimo*, núm. 4, 2005.

SALVARINI, R., "The EC Directive on Port-State Control: A Policy Statement", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 11, núm. 2, 1996.

SAMSA, *SAMSA Annual Report 2006*, Pretoria, 2006.

SAN JOSÉ AMÉZAGA, J., "Segundos registros de buques", EIZAGUIRRE, JOSÉ MARÍA DE (coord.), *IV Jornadas de Derecho Marítimo de San Sebastián* (San Sebastián, 23 y 24 de mayo de 1996), Donostia, 1997.

SÁNCHEZ BLANCO, A., "Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (aguas, montes, minas)", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Tomo IV, Civitas, 1991, págs. 3567 y ss.

- *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto Garcia Oviedo, Sevilla, 1979.

- "La gestión de los puertos de interés general. Actividad comercial y dominio público", *Revista de Estudios de la Administración Local,* núm. 290, 2002.

- "Modernización del Gobierno Local y Gobernanza Europea", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, 2003.

- *Organización intermunicipal*, Iustel, 2006.

- "Voz Dominio Público Marítimo Terrestre", en MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario de Derecho Administrativo*, vol. I, Iustel, 2005.

SÁNCHEZ LAMELAS, A., "Dos cuestiones a propósito del título competencial pesca marítima: el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Estudio núm. 10/2002, 2002.

- "Viejas cuestiones y nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional a propósito de la Ley de Pesca de Galicia", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Estudio núm. 8, 2001.

SÁNCHEZ PATRÓN, J., "¿Las Comunidades Europeas tienen competencia en materia penal? La Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005", *Revista de Derecho Penal*, núm. 19, 2006.

SÁNCHEZ PÉREZ, J., "El transporte marítimo en el sector turístico", *El turismo en Canarias: IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios*, Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, 1985.

SÁNCHEZ RAMOS, B., "Nuevos avances en el acceso a lugares de refugio: Las Directrices sobre lugares de refugio para buques en peligro adoptadas por la Organización Marítima Internacional", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., "Derecho Comunitario y Derecho del Mar. Observaciones a la sentencia del TJCE de 24 de noviembre de 1992, Poulsen, C-286/1990", *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, vol. 20, Enero-Abril, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

SANROMÁN, S., "Objetivo: frenar la pérdida de biodiversidad. Cuenta atrás 2010", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 67, Junio, 2007.

SANZ LARRUGA, F., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente (Xunta de Galicia), 2003.

- "El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* 1, 2002.

- "La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.

- "La protección ambiental del litoral español: Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña,* núm. 4, 2000.

- "La Unión Europea y la Estrategia sobre Gestión Integrada y Sostenible del Litoral", *Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, 2002.

- "Nuevos Planteamientos Jurídicos sobre la Seguridad Marítima en España tras el Caso Prestige", *Jornada sobre Seguridad Marítima*, La Coruña, marzo de 2005.

SANZ LARRUGA, F., GARCÍA PÉREZ, M. y PERNAS GARCÍA, J., "Las lecciones jurídicas del caso Prestige: diez tesis sobre la mejora de la seguridad del transporte marítimo y la protección del medio ambiente en España", *Medio Ambiente y Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental, núm. 12-13*, 2005, (www.cica.es).

SARASÍBAR IRIARTE, M., *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las Funciones Ambientales de los Bosques*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2007.

SASTRE, A., "Más medios al rescate: Aprobado el Plan Nacional de Salvamento 2002-2005", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 510, 2002.

SCHARPF, F., "Verso una teoria della multi-level governance in Europa", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, núm. 1, 2002.

SCHIANO DI PEPE, L., "Competenze comunitarie e reati ambientali: il caso dell'inquinamento provocati da navi", *Il Diritto dell'Unione Europea*, núm. 4, 2006.

- "Port State Control as an Instrument to Ensure Compliance with International Marine Environmental Obligations", en KIRCHNER, A., *International Amrine Environmental Law Institutions, Implementation and Innovation*, La Haya, 2003.

SCHJOTT-PEDERSEN, K., "Speech about the Political Green Paper", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

SCHLAGER, E., "Common-Pool Resource Theory", en DURANT, R., FIORINO, D., y O'LEARY, R. (eds.), *Environmental Governance Reconsidered. Challenges, Choices, and Opportunities*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2004.

SCHOUT, A., "The European Environment Agency (EAA): Heading Towards Maturity?",en la obra MAJONE, G. (dir.), *The Role of Specialised Agencies in Descentralising EU Governance*, Comisión Europea, 1999.

SCHULDT, B., y BORGWARDT, K., "Sensitivitätskartierung der Deutschen Ostsee", en Sekœciñska & Löser (eds.), *Integrated Coastal Zone Management at the Szczecin Lagoon: Exchange of experiences in the region,* Coastline Reports vol. 6, 2005.

- "Vorsorgeplanungssystem VPS: Bekämpfung von Schadstoffunfällen auf Nord- und Ostsee Glaeser", en Sekœciñska & Löser (eds.), *Integrated Coastal Zone Management at the Szczecin Lagoon: Exchange of experiences in the region,* Coastline Reports vol. 6, 2005.

SCICOLONE, D., "La politica europea dei trasporti", *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, núm. 5, 2005.

SEGRE, A., y DANSERO, G., *Politiche per l'ambiente: dalla natura al territorio*, UTET Libreria, 2004.

SEQUARIS, M., "The European hospitality perspective from HOTREC (Hotels, Restaurants and Cafés in Europe)", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

SEQUERIA, M. y DE LA GORCE, X., "The holistic approach within national governments as a driver for holistic work in the Council? Structures and procedures for coordination on maritime policy - examples", *The Governance of an Integrated, Holistic Maritime Policy for Europe*, Lisboa, 19 - 20 de julio de 2007.

SELÉN, J., "Assessment of the Green Paper Expectations of the Baltic Sea Area on a Future European Maritime Policy", *Conference of the Baltic Sea Area on the Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union. A European vision for the oceans and seas*, Kiel, 21 de septiembre de 2006.

SERAPHIM FERREIRA, G., "El nuevo régimen jurídico de la responsabilidad por daños ambientales en la Unión Europea. (La Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril)", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 273, 2007.

SERRANO GARCÍA, J., "Los Acuerdos Voluntarios en medio ambiente", *Papeles para la sostenibilidad*, Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental, núm. 10, 2004.

SHAW, R., "Places of Refuge. International Law in the Making?", *CMI Yearbook*, 2003.

- "Ports of refuge - the debate moves on", *Journal of International Maritime Law*, núm. 2 vol. 10, 2004.

- "Report on Session on Place of Refuge", *CMI Yearbook*, 2003, (http://www.comitemaritime.org/).

SHORT, J., "Challenges for Transport Policy in Europe: Supporting Intermodality", *The Intermodal Summit*, Ahoy' Rotterdam, Holanda, 10 de diciembre de 2002, (http://www.cemt.org/).

- "Improving Transport Security and Efficiency: Contradiction or Opportunity", *Trade Facilitation 2003, Irish Exporters Association,* Dublín, Irlanda, 21 de marzo de 2003, (http://www.cemt.org/)

- "Transport Integration and Challenges in a Wider Europe", *Transport Forum 2005,* Linköping, Suecia, 12 de enero de 2005, (http://www.cemt.org/).

- "Transport Policy Challenges After Joining the EU. Improvement of Transport Safety", *3rd Seminar on Restructuring the Transport Sector in the Three Baltic States*, Vilnius, Lituania, 3-4 Febrero, 2005, (http://www.cemt.org/).

SHRIVASTAVA, P., "Ecocentric Management for a Risk Society", *The Academy of Management Review*, vol. 20, núm. 1, 1995.

SICCARDI, F., "Pollution Liability and Classification Societies, Is the System a Fair One?", *Il Diritto Marittimo*, vol. II, 2005.

SIERRA LUDWIG, V., "Desarrollo sostenible: acotaciones conceptuales y revisiones estratégicas", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2749, 2002.

SIMMON, K., "International Maritime Organization", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 5, Elsevier Science Publishers B.V., 1983.

SLACK, B., y FRÉMONT, A., "Transformation of port terminal operations: from the local to the global", *Transport Reviews,* vol. 25, núm. 1, 2005.

SOAMES, T., "EC maritime policy: An overview. A Lawyer's reaction", European Transport Law, vol. XXX, núm. 6, 1995.

SOBRINO HEREDIA, J., "La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima", *Revista Española de Derecho Internacional,* vol. LV, 2003.

- "La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 27, 2007.

SOCÍAS CAMACHO, J., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.

SOSA WAGNER, F., "Servicio público y el papel de la nueva administración", en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F., (dir.), *Administración Institucional*, Cuadernos de Derecho Judicial, vol. VIII, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.

SOTELO NAVALPOTRO, J, "Las políticas de Medio Ambiente, hoy", *Anales de Geografía*, vol. 25, núm. 27-50, 2005.

- "Medio ambiente y desarrollo en España, en los prolegómenos del siglo XXI: las políticas medioambientales de la UE", *Observatorio medioambiental*, vol. 3, 2000.

SOUVIRÓN MORENILLA, J., *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado, I: El Estado de las Autonomías: entre la Historia y su propia dialéctica*, Editorial Comares, Granada, 2000.

SRIVASTAVA, C., "Safer ships and cleaner oceans: thirty years' work of the international maritime organization", *Transport Reviews*, vol. 9, núm.1, enero 1989.

STARER, B., "Class reform", *The Maritime Advocate*, vol. 30, agosto de 2005, (www.maritimeadvocate.com).

STEINBERG, P., "Agencies, Co-Regulation and *Comitology* - and what about politics? a critical appraisal of the Commission's White Paper on Governance", *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 6/01, 2001, (http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012901.html).

STEINER, A., "La rendición de cuentas en un mundo globalizado", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, enero, 2007.

STEINERTS, G., "Port State Control of Latvia", *IMO/HELCOM/EU Workshop: Environmental impacts due to the increased density of shipping in the Baltic Sea area – Copenhagen plus 1*, Rostock-Warnemünde, 11-12 marzo, 2003.

STERCKX, D., "The need for a legal framework on places of refuge", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

STETTNER, R., "Flexibilidad en el Derecho europeo. Complemento autónomo del Tratado y cooperación reforzada", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 2, núm. 3, enero-junio de 2005.

STEVENS, R., "An integrated EU maritime policy. The European Recreational Industries (EURMIG) perspective", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

STONE, T., "Places of refuge in the United Kingdom", *17th Annual Oil Pollution Conference* Londres, 15-16 de marzo de 2004, Lloyd's List Events, 2004.

STORACE, V., *Diritto internazionale e protezione dell' ambiente marino*, Giuffrè Editore, Milan, 1983.

SUÁREZ, P., "Sobre puertos y lugares de refugio", *Ingeniería Naval*, núm.823, 2005.

SUÁREZ DE VIVERO, J., "Consecuencias regionales del nuevo marco estratégico oceánico", *Conferencia sobre la futura política marítima de la UE: Una consulta abierta*, en el Ciclo de Conferencias de la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía) "Retos Ambientales de las Políticas de la Unión Europea", Sevilla, 21 de marzo de 2007.

SUAY RINCÓN, J., y JIMÉNEZ JAÉN, A., "La actuación municipal en la protección de la atmósfera", en GUTIÉRREZ–ALVIZ CONRADI, F., *Medioambiente urbano*, Estudios de Derecho Judicial, núm. 82, Consejo General del Poder Judicial, 2005.

TALÍN VIDAL, R., "Un nuevo reto atlántico: El cabotaje y las autopistas del mar", *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2862, 2005.

TALLEY, W., "Regulatory Issues: The Role of International Maritime Institutions", *Research of the International Maritime Ports and Logistics Management Institute*, Old Dominion University, Norfolk, Virginia, (http://bpa.odu.edu/port/research/REGULATORYISSUES.doc.)

TARRÉS VIVES, M., *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

- "Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación", en ESTEVE PARDO, J., (coord), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.

TAYLOR, Z., "Recent Changes in Polish Transport Policy", *Transport Reviews*, vol. 24, núm. 1, enero de 2004.

THIVET, G., "Towards rural revival in the Mediterranean", en LARIA, S., *Blue Plan Notes. Environment and Development in the Mediterranean*, núm. 5, abril de 2007.

THOMAS, C., *Bureaucratic Landscapes. Interagency Cooperation and the Preservation of Biodiversity*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003.

TIMMS, R., "Erika (France). Implications for Asia-Pacific", *National Shipping Industry Conference*, Marzo de 2001.

TORRES, M., "La desalación de agua de mar y el vertido de la salmuera", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 35, 2004.

TRABUCCHI, M., *La protezione dell' ambiente marino nelle convenzioni di cui e parte la Comunità Europea*, Università degli studi di Milano, Milano, 1991.

TREVES, T., "The European Community and the Law of the Sea Convention: New Developments", en CANIZZARO, E., (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, La Haya.

TROITEIRO ARROYO, S., y VÁZQUEZ CASTILLO, L., "Avance del Plan de Contingencia de Contaminación Marina de Canarias", *I Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG IIIB Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

TSAMBOULAS, D., "Intermodal transport markets and sustainability in Europe", en STOUGH, R., y RIETVELD, P., (ed.), *Barriers to Sustainable Transport: Institutions, Regulantions and Sustainability*, Taylor & Francis, Londres, 2004.

TUCCI, M., *L'atto amministrativo implicito: profili dottrinali e giurisprudenziali*, Giuffrè Editore, 1990.

- *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, G. Giapichelli Editore, Turín, 2003.

TURCI, M., "La responsibilità della società di classifica verso i terzi: il caso dello Star of Alexandria", *Il Diritto Marítimo,* núm. 2, 1997.

UICN, "Beneficios de las inversiones ecológicas", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007.

UICN, *EU Enlargement and Biodiversity*, News archive, 2004, (www.uicn.org).

UICN y JUNTA DE ANDALUCÍA, *Utilización de las categorías de gestión de áreas protegidas de UICN en la región mediterránea*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Centro de Cooperación del Mediterráneo de UICN, 2007.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM'S FINANCE INITIATIVE, *Show Me The Money: Linking Environmental, Social and Governance Issues to Company Value*, 2006.

UNITED STATES COAST GUARD, *Investigation into the striking of submerged objects by the tank vessel ATHOS I in the Delaware River on November 26, 2004 with a major discharge of oil,* Marine Casualties, Enero, 2006. (http://www.uscg.mil/hq/g-m/moa/reportindexcas2.htm).

- *Marine Safety Manual,* vol. II "Meterial Inspection", 2006.

- *Marine Safety Manual,* vol. VI "Ports and Waterways Activities", 2006.

- *U.S. Coast Guard: America's Maritime Guardian*, Coast Guard Publication, enero de 2002.

USCG y CANADIAN COAST GUARD, *CANUSLANT 2005. Exercies Report. An international exercise for responding to a simulated "Places of Refuge" situation and oil spill in the Gulf of Maine / Bay of Fundy*, Joint U.S. / Canada Response Exercise, Bar Harbor, Maine, Junio 13-16, 2005.

UNITED STATES COMMISSION ON OCEAN POLICY, *An Ocean Blueprint for the 21st Century. Final Report*, The US Commission on Ocean Policy, 2004.

URRUTIA, B., "The EU Regulatory Action in the Shipping Sector: A Historical Perspective", *Maritime Economics & Logistics,* vol. 8, 2006.

VACHETTA, R., Parlamento Europeo, *Opinión para la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se modifica la Directiva del Consejo 94/57/CE sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas*, Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor, (COM(2000) 142 – C5-0175/2000 – 2000/0066(COD)).

VALENCIA MARÍN, G., "¿De quién es el mar? La distribución de competencias en el estado y las comunidades autónomas en materia de protección del medio marino", en SOSA WAGNER, F., (coord), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo,* Edit. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.

VAN ASSELT, M., STORMS, C., RIJKENS-KLOMP, N., ROTMANS, J., "Towards Visions for a Sustainable Europe. An overview and assessment of the last decade in European scenario studies", *Report presented at kick-off meeting of VISIONS project (ENV4-CT97-0462)*, ICIS, Maastricht University, Holanda, 6-7 Mayo, 1998.

VAN DEN HOVE, S., "Interfaces between Science, Policy and Society", *EurOCEAN 2007,* 22 de Junio de 2007, Aberdeen (Reino Unido).

VAN DER MENSBRUGGHE, Y., "La mise en oeuvre de la politique de la communauté en matière de sécurité maritime", *Espace et ressources maritimes*, núm. 13, 1999-2000, págs. 32-39.

VAN DER MERWE, Q., "Places of Refuge in South Africa", *The Comite Maritime International 2006 Colloquium,* Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 12-15 Febrero, 2006, (http://www.cmi2006capetown.info/).

VAN DER VELDE, W., "The Position of Coastal States and Casualty Ships in International Law", *CMI Yearbook*, 2003.

VANDEVEER, S., "Ordering Environments: Regions in European International Environmental Cooperation", en JASANOFF, S., y MARTELLO, M., (eds.), *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2004.

VAN HOOYDONK, E., "Accommodating a ship in distress: rights and responsibilities of port authorities", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

- "Place of Refuge. Recent Developments in Europe", *The Comite Maritime International 2006 Colloquium,* Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 12-15 Febrero, 2006.

- "Some Remarks on Financial Securities Imposed by Public Authorities on Casualty Ships as a Condition for Entry into Ports", en HUYBRECHTS, M. (ed.), *Marine Insurance at the Turn of the Millennium*, Vol. II, Intersentia, Antwerpen, 2000.

- "The Obligation to offer a Place of Refuge to a Ship in Distress", *C.M.I. Yearbook*, 2003.

VARVITSIOTIS, M., "Speech about the Political Green Paper", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

VELASCO CABALLERO, F., "La protección del medio ambiente ante el jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista española de Derecho Constitucional*, año núm. 15, núm. 45, 1995.

VENTOSA, J., "El mar, más vigilado: entran en servicio los primeros aviones destinados a salvamento marítimo", *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 552, 2006.

VERCHER NOGUERA, A., "Una nueva vuelta de tuerca en pro de la protección penal ambiental en la Unión Europea: La Sentencia de 13 de septiembre de 2005", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Parte Comentario, núm. 687/2005, 2005.

VERDÚ BAENA, J., "TJCE - Sentencia de 09.03.2006, Comisión/Reino Unido, C-65/04, Tireless-Energía nuclear y usos militares en el Tratado EURATOM", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 24, 2006.

VERDÚ CASTRO, J., "La componente medioambiental del desarrollo sostenible", en PUERTAS MOYA, F., (coord.), *Desarrollo humano sostenible. Actas de las III Jornadas de Estudios sobre Cooperación Internacional*, Universidad de La Rioja, 9-19 de diciembre de 2002, 2004.

VERHOEVEN, P., "EU transport, seaport and maritime policies. Heading towards the same goal?", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

- "Port authorities' perspective", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

VERMIGLIO, G., "Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione)", *Diritto dei trasporti*, núm. 2, 2003.

VERNA, P., *Prontuario per l'attivita di polizia marittima : delitti previsti dal codice della navigazione, contravvenzioni, infrazioni e reati, violazioni in materia di pesca, tutela dell' ambiente marino, leggi speciali: aggiornato con depenalizzazione, giudice di pace penale*, Maggioli, Rimini 2001.

VICENS MATAS, M., "Los contratos auxiliares de la navegación", *Conferencia sobre el Proyecto de Ley de Navegación Marítima y su impacto en la práctica*, Madrid, 22 de febrero de 2007.

VIGLIETTA, P., y PAPI, E., "Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima", *Diritto dei trasporti*, núm. 1, 2005, págs. 117 – 139.

VILA BENAVENT, R., "El papel de los puertos en el transporte marítimo de corta distancia en Europa", *XI Congreso de Tráfico Marítimo y Gestión Portuaria*, Cartagena, 9-14 de mayo de 2005.

VÍRGALA FORURÍA, E., "Agencias (y Agencias reguladoras) en la Comunidad Europea", *Revista de derecho constitucional europeo,* Año 3, núm. 5, Enero-Junio de 2006, (http://www.ugr.es/~redce/).

VLASTO, D., *Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre el control por el Estado rector del puerto (refundición)*, presentado con fecha de 27 de marzo de 2007, (COM(2005)0588 – C6-0028/2006 – 2005/0238(COD)).

VOOGEL, M., "Port state control: Developments within the Paris MOU", *Safe Sea: Towards safer and cleaner seas. Conference Proceedings,* Université de Bretagne Occidentale, Brest, 11-13 de marzo de 2002.

VORBACH, J., "The Vital Role of Non-Flag State Actors in the Pursuit of Safer Shipping", *Ocean Development & International Law,* 42, 2001.

VORMAWAH, B., "Safe haven. Developments in IMO", *The International Conference and Exhibition "Ship/Port interface – Environment and Safety",* Rotterdam, 22-24 de octubrede 2002.

VOS, E., "Agencies and the European Union", en VERHEY, L., y ZWART, T. (eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Intersentia, Maastricht, 2003.

- "Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?", *Common Market Law Review*, vol. 37, núm. 5, 2000.

WALKER, K., "Environmental Policy in Australia", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002.

WALL, F., *The Fourth Annual Cadwallader Memorial Lecture,* London Shipping Law Centre, Londres, 4 de octubre de 2001.

WALLSTRÖM, M., "The role of the regions to involve the citizens in the European Union", *Conference at the Committee of the Regions*. Bruselas, 15 de octubre de 2004.(SPEECH/04/457).

WÄLTI, S., "How multilevel structures affect environmental policy in industrialized countries", *European Journal of Political Research*, vol. 43, núm. 4, junio 2004.

WATKINSON, J., "Queensland Issues", *SPILLCON 2004: 10th International Oil Spill Conference,* Brisbane (Australia), 23-27 agosto, 2004.

- "Safe havens policy and practice in Australia. A Queensland Appreciation", *Safe Havens and Salvage Conference,* Sydney, 19-20 febrero, 2002.

WATTS, M., *Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto)*, 21 de noviembre de 2000, Parlamento Europeo, Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, (COM(2000) 142 – C5-0174/2000 – 2000/0065(COD)).

WEBER, E., *Bringing Society Back in Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2003.

WEIDNER, H."Environmental Policy and Politics in Germany", en DESAI, U. (ed.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, The MIT Press, Cambridge, Londres, 2002.

WEILER, J., "The Transformation of Europe", *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 8, junio, 1991.

WEILER, J. y KOCJAN, M., "European Community System: Comitology", *NYU School of Law, Jean Monet European Centre of Excellence,* 2003, (http://www.jeanmonnetprogram.org/).

WESSELS, W., "Comitology: Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU System", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 2, 1998.

WHITEHEAD, D., "Policy conclusions", *International workshop: Places of Refuge. Towards a liability and compensation framework? Rights and responsibilities of port authorities*, Universidad de Antwerp, 11 diciembre 2003.

WIENER, J., "Convergence, Divergence, and Complexity in US and European Risk Regulation", en VIG, N., y FAURE, M. (eds.), *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union,* Massachusetts Institute of Tecnology, 2004.

WILLIAMS, G., "Agencies: institutionalising responsible European governance?", *European Consortium for Political Research Workshop*, Edimburgo, 2003.

WINDHÖVEL, U., "Havariekommando. The German Response to Maritime Emergencies", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress,* European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs, Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

WOLFRUM, R., "An example of the Progressive Development of International Law", en TOMUSCHAT, C. (ed), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective,* Kluwer Law, Boston, 1995.

WOOD, J., "Places of Refuge. Review of the implementation of Art. 20 of the vessel traffic monitoring Directive by the EU Member States", *Third Maritime Safety Package's vessel traffic management proposal and the issue of "Places of refuge" for vessels in distress*, European Parliament Intergroup on Sustainable Development (EPISD), Sub-group on Maritime Affairs, Strasbourg (Francia), 15 de noviembre de 2006.

WORTMANN-KOOL, C., "The political green paper debate: a shared vision for Europe?", *The New European Maritime Policy. The Green Paper Debate*, Mare Forum, Brussels Marriott Hotel, 23 de noviembre de 2006, Bruselas.

WRONA, A., "The Polish maritime sector under transition", *Maritime Policy and Management*, vol. 29, núm. 1, enero de 2002.

WURMNEST, W., "Third Party Libility of Classification Societies in the Context of Shipping Accidents", en GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, J., (coords.), *Seguridad Marítima y Medio Ambinente*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Coruña, 2006.

WWF (PROJECT TEAM PALLAS), *Protection of the Wadden Sea from ship accidents through the establishment of a PSSA Wadden Sea,* WWF Deutschland, Frankfurt am Main, Diciembre, 2000.

XERCAVINS I VALLS, J., "Globalización e insostenibilidad", en JIMÉNEZ HERRERO, L. e HIGÓN TAMARIT, F., *Ecología y Economía para un desarrollo sostenible*, Universitat de València Patronat Sud-Nord. Solidaritat i Cultura, 2003.

YANDLE, T. y DEWEES, C., "Privatizing the Commons... Twelve Years Later: Fishers' Experiences with New Zealand's Market-Based Fisheries Management", en DOLSAK, N., y OSTROM, E., *The Commons in the New Millenium*, Massachusetts Institute of Tecnology, 2003.

YATAGANAS, A., "Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies", *Jean Monnet Working Paper,* núm. 3, 2001.

YBÁÑEZ RUBIO, I., "Revisión de la Estrategia de Lisboa en la Unión Europea: "Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo", *Revista de economía ICE (Información Comercial Española)*, núm. 829, 2006.

YOUNG, C., "The International Maritime Organization and the development of an international legal framework for places of refuge", *International Workshop: Places of Refuge. Responsabilities and rights of port autorities*, Universidad de Antwerp, 11 de diciembre de 2003.

ZADEK, S., "Competitividad responsable: ¿una contradicción de términos?", *Conservación mundial. La revista de la Unión Mundial para la Naturaleza*, Enero, 2007.

ZAMBONINO PULITO, M., *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

ZAMORA TERRÉS, J., y LÉON ARIAS, A., *Serie Prestige. Lugares de Refugio*, CELSEM-UPC, (http://www.upc.edu/celsem/),

ZANGHI, C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Ed. Giappichelli , 2006.

ZOTTA, G., *L' Italia e il Mediterraneo : risarcimento dei danni all' ambiente marino per inquinamento da idrocarburi*, Consolato generale d'Italia, Lugano, 1993.

ZUNARELLI, S., "Il legal committee dell'IMO e I lavori per l'unificazione del diritto marittimo", *Il Diritto Marittimo*, vol. 1, núm. 1, 1999.

- "Il libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti", *Diritto dei trasporti*, núm. 2, 2002.

ZURUTUZA ARIGITA, I., "La modernización del derecho marítimo español: la propuesta de anteproyecto de Ley general de navegación marítima. Curso de Verano impartido en el Faro de la Magdalena, Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Santander) 25 al 29 de julio de 2005", *Anales de derecho: Colección Huarte de San Juan*, núm. 6, 2005.