

Imagen: Shaah Shahidh. Unsplash.



ESTUDIOS · INTERNACIONAL E UNIÓN EUROPEA

Un recorrido por la seguridad en el transporte marítimo de hidrocarburos hasta la reciente revisión de la estrategia de seguridad marítima europea

Miguel Ángel Michinel Álvarez
Catedrático de Derecho internacional privado
Universidade de Vigo

Arantxa Muñoz Girón
Alumna colaboradora
Universidad de Santiago de Compostela

Sumario

1. INTRODUCCIÓN. 2 PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES PRESENTES. 2.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). 2.2. El Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL). 3. LOS PAQUETES EUROPEOS. 3.1. Los paquetes Erika I y II. 3.2. El Tercer Paquete de medidas y su desarrollo. 3.2.1. Introducción. 3.2.2. Organizaciones de inspección y reconocimiento de buques. 3.2.3. Control de Buques en Puertos Comunitarios. 3.2.4. Retirada progresiva de los petroleros monocasco. 3.2.5. Sistema de Información de Seguimiento y Tráfico de Buques. 4. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA. 4.1. Visión general de la Estrategia y su actualización. 4.1.1. La Estrategia de 2014 y su Plan de Acción. 4.1.2. La revisión de 2023. 4.2. La seguridad del transporte marítimo, en particular. 4.2.1. Atribuciones en la materia de la EMSA y el COSS. 4.2.2. La seguridad del transporte en la Estrategia y en su Plan de Acción. 5. CONCLUSIONES.

Resumen

En el presente estudio se lleva a cabo un recorrido por el esquema general de la seguridad del transporte marítimo de hidrocarburos, con particular referencia a la normativa de la Unión Europea. Para ello, se comienza con la exposición de los convenios internacional en la materia (a saber, UNCLOS y MARPOL); abordando, a continuación, los principales paquetes de medidas adoptadas por las instituciones europeas, desde los denominados Erika I y II, hasta el conjunto vigente en la actualidad, aprobado a raíz del accidente del buque Prestige en 2002. El trabajo concluye con una referencia a los objetivos en este ámbito de la Estrategia de Seguridad Marítima Europea y su Plan de Acción, recientemente revisados en el marco del Consejo de la Unión Europea, así como con unas conclusiones generales.

Palabras Clave

Transporte marítimo y seguridad, hidrocarburos, convenios internacionales, estrategia europea, plan de acción.

Abstract

In this study, a tour is carried out through the general scheme of the safety of maritime transport of hydrocarbons, with particular reference to the regulations of the European Union. To do this, it begins with the presentation of the international conventions on the matter (namely, UNCLOS and MARPOL); addressing, then, the main packages of measures adopted by the European institutions, from the so-called Erika I and II, to the set in force today, approved due to the accident of the Prestige vessel in 2002. The work concludes with a reference to the objectives in this area of the European Maritime Security Strategy and its Action Plan, recently reviewed within the framework of the Council of the European Union, as well as with some general conclusions.

Keywords

Maritime transport and safety, hydrocarbons, international conventions, European strategy, action plan.

1. INTRODUCCIÓN

El petróleo es el producto base más transportado en el mundo y representa más de un tercio de todas las mercancías trasladadas por mar. Esto se debe principalmente a la gran distancia geográfica entre los lugares de producción y recepción y a la enorme necesidad de petróleo o sus derivados para la economía y la vida cotidiana de cada país. La Unión Europea (UE) importa más de una cuarta parte de la producción mundial y más del 90% de este tipo de comercio es marítimo (el 70%, en el Océano Atlántico)¹. Como consecuencia de ello, 1.500 petroleros navegan cada año por aguas europeas, aunque suelen estar matriculados bajo pabellón extranjero, siendo los más habituales Liberia, Panamá, Bahamas o Malta; todos ellos conocidos como Estados con “pabellón de conveniencia”, por ofrecer leyes ambientales, de seguridad y/o laborales más permisivas a los armadores. Por ejemplo, ya en 2002, justo antes del accidente del “Prestige” en la costa noroeste de España, la edad media de estos petroleros era de 18 años (el 40% de ellos tenían entonces más de 20 años)².

Pero el comercio de petróleo es muy competitivo y, por lo tanto, es esencial encontrar los buques más baratos para el transporte, con el fin de obtener mayores ganancias, dado que los petroleros más antiguos suelen ofrecer la mejor relación entre tonelaje y precio de transporte. Por lo tanto, para las compañías que comercian con este producto, es poco deseable que la seguridad del transporte se considere un factor importante, ya que puede aumentar drásticamente los precios del transporte y, en consecuencia, reducir sus beneficios. Tratando de evitar o disminuir su responsabilidad, las empresas petroleras también dividen su flota,

creando una red de pequeñas sociedades, cada una titular de un viejo barco incorporado en un paraíso fiscal, lo que dificulta conocer la propiedad para reclamar daños y perjuicios. Los accidentes marítimos siempre son posibles -en la medida en que el transporte por mar siempre implica riesgos-, pero las consecuencias derivadas de un accidente de petrolero son mucho peores que las del comercio de otros productos, especialmente por sus costes medioambientales. Todos estos factores deben ser considerados para entender la evolución de las políticas de seguridad en el transporte marítimo de hidrocarburos hasta la actualidad.

2. PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES PRESENTES

2.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) es el Tratado resultante de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1973-1982)³ y es probablemente el desarrollo importante más reciente en el Derecho internacional que rige el océano, proporcionando nuevos controles legales universales para la gestión de los recursos naturales marinos y también el control de la contaminación. Aunque los aspectos económicos prevalecieron claramente, la UNCLOS también incluye normas sobre la contaminación de los buques -básicamente, en la Parte XII de la Convención⁴- con el fin de establecer los deberes de los Estados declarando sus respectivas competencias, intentando encontrar el equilibrio adecuado entre las necesidades de protección del medio marino y el principio de libertad de navegación, pero finalmente cediendo ante el segundo⁵.

¹ Véanse las estadísticas actualizadas en British Petroleum Statistical Review of Worlds Energy 2023, disponibles en www.bp.com.

² Michinel Álvarez, M.A., “The Prestige in the Courts”, Australian and New Zealand Maritime Law Review, vol. 21(2), 2007, pp. 171-177, p. 172.

³ Fue firmado en Montego Bay en 1982 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.

⁴ Véanse los artículos 192 a 237 [aunque también, por ejemplo, los artículos 119 (VII) o 145 (XI)].

La Convención establece la obligación general de proteger y preservar el medio marino y su primera sección también contiene disposiciones relativas al derecho soberano de los Estados a explotar sus recursos naturales, así como medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, y el deber de no causar daños o peligros, ni transformar un tipo de contaminación en otro y de controlar el uso de tecnologías y la introducción de especies exóticas o nuevas⁶. La segunda sección trata de normas sobre cooperación global y regional, como la notificación de daños o el intercambio de estudios e investigaciones. Y las secciones tercera y cuarta contienen, respectivamente, disposiciones para asistencia técnica y seguimiento y evaluación ambiental; aunque las reglas más importantes a tal efecto se encuentran en las secciones quinta y sexta.

Así, la quinta sección proporciona la base para las normas internacionales y la legislación nacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino. Abarca diferentes tipos de contaminación, pero aquí sólo tiene interés el artículo 211 (“contaminación procedente de buques”). Este artículo establece el derecho general de los Estados a celebrar acuerdos sobre reglas y estándares internacionales para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina procedente de embarcaciones. Distíngue entre los Estados del pabellón, los Estados rectores del puerto y los Estados ribereños. Los primeros “adoptarán leyes y reglamentos para la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino procedente de embarcaciones que enarbolan su pabellón o su matrícula. Tales leyes y reglamentos tendrán al menos el mismo efecto que las reglas y normas

internacionales generalmente aceptadas establecidas por conducto de la organización internacional competente o de la conferencia diplomática general”. Es importante señalar que esas disposiciones nacionales pueden ser más estrictas, pero no menos, que las reglas y estándares internacionales, como los de organizaciones internacionales como la OMI.

Además, los Estados que establezcan requisitos particulares en esta materia como condición para el ingreso de naves extranjeras a sus puertos o aguas interiores darán la debida publicidad a tales requisitos y los comunicarán al organismo internacional competente. Por último, los Estados ribereños pueden adoptar leyes, por un lado, en el ejercicio de su soberanía dentro de su mar territorial, para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina causada por buques extranjeros, incluidos los que ejercen el derecho de paso inocente (pero sin obstaculizar ese paso); y, por otro lado, respecto de sus zonas económicas exclusivas, leyes para la prevención, reducción y control de la contaminación procedente de embarcaciones, conformes y dando efecto a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados establecidos a través de la organización internacional competente o conferencia diplomática general. Sin embargo, para mejorar las reglas y estándares internacionales considerados inadecuados para ciertas áreas de sus zonas económicas exclusivas, los Estados ribereños deben seguir las reglas previstas en el párrafo 6 del artículo 211.

Por su parte, la sexta sección establece las normas de aplicación y también distingue entre los Estados del pabellón, los Estados del puerto y

los Estados ribereños. Los Estados del pabellón garantizarán: i) el cumplimiento de las reglas y normas internacionales e internas por parte de los buques que enarbolan su pabellón, en particular, prohibiendo navegar hasta que puedan hacerse a la mar conforme a esos requisitos; (ii) que esos buques lleven todos los certificados requeridos y que sean inspeccionados periódicamente para verificar la conformidad de esos certificados; y (iii) una investigación inmediata de las violaciones cometidas por un buque, solicitando asistencia de otros Estados si fuera necesario, o a petición escrita de cualquier Estado, e iniciar procedimientos con respecto a la presunta violación.

Los Estados rectores del puerto (i) podrán realizar investigaciones y, si se justifica, iniciar procedimientos con respecto a cualquier descarga de ese buque fuera de las aguas interiores, el mar territorial o la zona económica exclusiva de ese Estado; y (ii) cumplirán, en la medida de lo posible, con las solicitudes de cualquier Estado para investigar una infracción de descarga, así como con las del Estado del pabellón de investigación sobre dicha infracción, independientemente de dónde haya ocurrido. Por su parte, los estados costeros (i) podrán iniciar procedimientos respecto de cualquier violación de sus leyes cuando haya ocurrido dentro de su mar territorial o zona económica exclusiva, incluyendo la realización de inspecciones físicas y, cuando las pruebas así lo ameriten, incluso la detención del buque cuando navegue hacia su territorio o mar territorial y existen motivos claros para entender que ha violado leyes o reglamentos de ese Estado en esa zona; o (ii) exigir al buque que proporcione información cuando

ocurra una violación dentro de la zona económica exclusiva, con la posibilidad de realizar una inspección física en caso de que rechace esa solicitud e incluso iniciar un procedimiento que incluya la detención del buque. Sin embargo, en ambos casos es necesario se hayan establecido procedimientos apropiados, ya sea a través de la organización internacional competente o según lo acordado de otro modo. Una vez asegurados los requisitos de fianza u otra garantía financiera adecuada, el Estado ribereño, si está obligado por dichos procedimientos, permitirá que el buque avance⁷. El artículo 235 (Sección 9) también establece la responsabilidad y obligación de los Estados por el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de protección y preservación del medio marino, siendo responsables de conformidad con el Derecho internacional. Pero, como demostró claramente el accidente del Prestige, es dudoso que este sistema funcione correctamente. El principal problema es que la máxima responsabilidad sigue recayendo en los Estados del pabellón (Bahamas, en el caso del Prestige) para establecer mejores normas en materia de seguridad del comercio marítimo; mientras que el Tratado deja a los Estados ribereños en una posición débil, al no permitirles tomar medidas eficaces, incluso si saben de antemano que el buque no cumple sus requisitos legales⁸.

Aunque el Anexo VI del Tratado establece el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (hoy con sede en Hamburgo), ningún Estado del pabellón de conveniencia -es decir, aquellos cuyos bajos estándares de regulación benefician a los armadores- ha sido demandado ante este Tribunal hasta ahora. Es por ello por lo que los

⁶ Véase la enorme cantidad de competencias otorgadas a los Estados del pabellón en contra de los intereses de los Estados ribereños, en el artículo 94; también, van der Velde, W., “The Position of Coastal States and Casualty Ships in International Law”, CMI Yearbook, 2003, pp. 479 y ss., p. 495.

⁶ Véanse los artículos 192 a 196. Particularmente importante aquí es la norma prevista en el artículo 194.3 a) para minimizar “la liberación de sustancias tóxicas, nocivas o nocivas, especialmente aquellas que sean persistentes de origen terrestre desde o a través de la atmósfera o mediante vertidos”

⁷ Estas disposiciones se aplican respecto de las leyes y reglamentos nacionales adoptados de conformidad con el artículo 211.6.

⁸ Éste fue el principal motivo por el que España y Francia firmaron, el 26 de noviembre de 2002, un Tratado que permitía a sus autoridades controlar firmemente los buques de más de 15 años que transporten petróleo o derivados con riesgo para el medio marino. Aunque este Tratado no tiene efectos frente a terceros, es importante señalar que ningún Estado cuyos buques hayan sido deportados de la ZEE española o francesa ha demandado a estos Estados ante las autoridades competentes. Véase Pueyo Losa, J., Lirola Delgado, I., y Jorge Urbina, J., “En torno a la revisión del régimen jurídico internacional de seguridad marítima y protección del medio ambiente marino, a la luz del accidente del Prestige”, Revista Española de Derecho Internacional, LV, 2003, pp. 42 y ss., p. 52.

gobiernos miembros de la OMI se dieron cuenta de que se podía realizar un control portuario más efectivo mediante la firma de acuerdos regionales⁹, a través de memorandos de entendimiento (MOU) y, en consecuencia, hoy en día varios de ellos están en vigor¹⁰. Se espera que esta red de acuerdos mejore el control de los buques. De todas formas, solo un porcentaje de los barcos serán controlados por ellos, a lo que cabe añadir que no todos los MOU tienen el mismo nivel de exigencias y no todos los Estados tienen la capacidad tecnológica para hacerlos cumplir¹¹.

2.2. El Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL)

En 1948, la ONU propuso crear una Organización Marítima Consultiva Internacional (hoy conocida como OMI). La convención resultante entró en vigor el 17 de marzo de 1958. Pero, en 1954, el Reino Unido también había organizado una Conferencia Internacional sobre la Contaminación Marítima, que terminó con la adopción del Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo (OILPOL)¹². Así, con motivo de la posterior entrada en vigor del Convenio de la OMI, la administración de OILPOL pasó del Gobierno del Reino Unido a la OMI. Menos de diez años después, en 1967, el petrolero Torrey Canyon se hundió en el Canal de la Mancha, derramando 120.000 toneladas de petróleo al mar, el peor incidente ecológico registrado hasta ese momento. Esta fue la razón principal por la que la OMI convocó una nueva conferencia internacional en 1973

(y, al mismo tiempo, modificó la OILPOL), lo que dio como resultado el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL), el principal tratado internacional en materia de contaminación del medio ambiente marino por parte de los buques hasta el momento

MARPOL fue el resultado de la combinación de dos Tratados diferentes adoptados por la OMI el 2 de noviembre de 1973 y el 17 de febrero de 1978, respectivamente¹³. En la actualidad, incluye seis Anexos técnicos, pero sólo el primero ('Reglamento para la Prevención de la Contaminación por Hidrocarburos') tiene aquí interés. El Anexo I del MARPOL ha sido modificado y actualizado posteriormente a consecuencia de nuevos accidentes, como el del Prestige, y su evolución se puede resumir de la siguiente manera¹⁴: el Convenio de 1973 aplicó las mismas condiciones de descarga de hidrocarburos establecidas en el OILPOL, permitiendo descargas operativas cuando: a) la cantidad total de hidrocarburos que un petrolero puede descargar en cualquier viaje en lastre mientras esté en marcha no exceda 1/15.000 de la capacidad total de carga del buque; b) el caudal de descarga de hidrocarburos no exceda de 60 litros por milla recorrida por el buque; y c) no deberá efectuarse ninguna descarga de hidrocarburos de ningún tipo desde los espacios de carga de un buque tanque dentro de un radio de 50 millas de la tierra más cercana. También exigía que se llevara un libro de registro de hidrocarburos y que se redujera la cantidad máxima de hidrocarburos permitida para descargar.

El Convenio impuso además el sistema de lavado LOT ("load on top") para los camiones cisterna y reconoció ciertas "zonas especiales" tan vulnerables a la contaminación que los vertidos de petróleo están absolutamente prohibidos en ellas. El Protocolo de 1978 introdujo una serie de cambios. Por ejemplo, los tanques de lastre (SBT) son obligatorios en todos los petroleros nuevos de 20.000 TPM o más (en la convención principal; los SBT solo se exigían en los petroleros nuevos de 70.000 TPM o más) y deben colocarse en un lugar protegido. El Protocolo de 1978 también introdujo el COW ("lavado de petróleo crudo"), para que los tanques se laven con la propia carga. También se modificaron las disposiciones de drenaje y descarga y se requirieron regulaciones para un sistema de extracción mejorado junto con criterios más estrictos para el reconocimiento y certificación de los buques. Las modificaciones de 1992 del anexo I hicieron obligatorio que los nuevos petroleros tuvieran doble casco e introdujeron un calendario gradual para que los petroleros existentes tuvieran doble casco, revisado en 2001 y 2003¹⁵. Se adoptaron otras enmiendas importantes el 15 de octubre de 2004¹⁶, así como los Reglamentos 22 y 2317 y la Resolución

MEPC.164(56)¹⁸.

A pesar de todas las modificaciones adoptadas, la filosofía reglamentaria del MARPOL sigue siendo controvertida. En primer lugar, porque parece que sólo se introducen nuevas normas tras un nuevo accidente. Y, en segundo lugar, aunque vinculado al primero, el MARPOL intenta encontrar el equilibrio adecuado entre intereses esencialmente contradictorios, es decir, el económico y el medioambiental. Esta es la razón por la que las normas MARPOL han sido rechazadas en ocasiones tanto por los grupos ecologistas como por el sector del comercio marítimo. Un claro ejemplo de esta situación es la regulación de la retirada progresiva de los petroleros monocasco. Mientras que los primeros reclamaban una aceleración de esa fase siguiendo el ejemplo europeo¹⁹, los segundos señalaban diversas consecuencias posiblemente negativas de las nuevas medidas, ya que temían que las nuevas normas pusieran en peligro el suministro de petróleo y que las tarifas de los petroleros aumentaran. Además, alegaron que algunos petroleros monocasco seguros se verían afectados innecesariamente por la eliminación gradual²⁰.

⁹ OMI, Implicaciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para la Organización Marítima Internacional, 2005, p. 48.

¹⁰ MOU de París, firmado el 26 de enero de 1982; Tratado de Viña del Mar, firmado en Chile el 5 de noviembre de 1992; MOU Asia-Pacífico, firmado en Tokio, Japón, el 1 de diciembre de 1993; el MOU del Caribe, firmado en Christchurch, Barbados, el 9 de febrero de 1996; el MOU sobre el Mediterráneo firmado en Malta el 11 de julio de 1997; el MOU sobre el Océano Índico, firmado en Pretoria, Sudáfrica, el 5 de junio de 1998; el MOU de África Central y Occidental, firmado en Abuja, Nigeria, el 22 de octubre de 1999; el MOU del Mar Negro, firmado en Estambul, Turquía, el 7 de abril de 2000.

¹¹ Véase Cachaldora Calderón, X., "La evolución legislativa internacional en materia de seguridad marítima y protección del medio ambiente marino", El Prestige ¿caso cerrado? (Michinel Álvarez, M.A., ed.), SPUV, Vigo, 2006, pp. 5 y ss. nota. 41.

¹² Entró en vigor el 26 de julio de 1958 y fue modificado en 1962, 1969 y 1971.

¹³ Como el Convenio MARPOL de 1973 aún no había entrado en vigor, el Protocolo MARPOL de 1978 absorbió el primero y entró en vigor el 2 de octubre de 1983. El Convenio de 1973 requería la ratificación de 15 Estados, con una flota mercante combinada de no menos de 50 por ciento del transporte marítimo mundial por tonelaje bruto, entre en vigor. En 1976, sólo había recibido tres ratificaciones (Jordania, Kenia y Túnez), que representaban menos del 1% de la flota mercante mundial (véase <http://www.imo.org>).

¹⁴ El listado actualizado de últimas enmiendas, con sus correspondientes fechas de entrada en vigor, puede consultarse en <https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/Action-Dates.aspx>

¹⁵ Las enmiendas de 2003 a la Regla 13G del Anexo I del Convenio MARPOL, que prescriben restricciones adicionales al transporte de petróleo en petroleros de casco único, fueron adoptadas el 4 de diciembre y entraron en vigor el 5 de abril de 2005, al mismo tiempo que la nueva regla 13 H, que trata con el transporte de aceites pesados. Según la regla 13G, los buques de casco único más antiguos ya no pueden transportar petróleo, mientras que una tabla detalla el cronograma de eliminación gradual para los buques de casco único restantes, que culmina en 2010 para los buques construidos en 1984 o después. Según la regla 13H, los buques de casco único de 5.000 toneladas DWT o más ya no pueden transportar petróleo pesado, sujeto a ciertas exenciones que serán aprobadas por el estado del pabellón del buque. Ambas regulaciones prevén que las Administraciones permitan la operación continua de embarcaciones individuales hasta un máximo de 25 años después de la fecha de entrega, pero los estados costeros pueden negar la entrada a embarcaciones que operen en tales circunstancias.

¹⁶ Entraron en vigor el 1 de enero de 2007, incorporando todas las modificaciones desde la entrada en vigor del Protocolo en 1983, incluida la regla 13G (regla 20 en el anexo revisado) y la regla 13H (regla 21 del anexo revisado) sobre la introducción gradual de prescripciones de doble casco para los petroleros. Ahora también se separan, en capítulos diferentes, las disposiciones sobre construcción y equipamiento de los requisitos operativos y deja clara la distinción entre los requisitos para los buques nuevos y los de los buques existentes

Evidentemente, los petroleros de doble casco pueden ofrecer una mayor protección del medio ambiente en caso de cierto tipo de accidentes, pero un doble casco no ofrece una garantía absoluta, porque si la colisión es grave puede que ambos cascos resulten perforados. Y ante un accidente de este tipo, aparentemente existen razones técnicas que harían más fácil salvar un buque de casco único que uno de doble casco²¹. Por tanto, cabe concluir que la exigencia de un doble casco no debería excluir la necesidad de otras medidas de protección medioambiental. Y éste es el camino que han seguido las sucesivas reformas del MARPOL, incluyendo el reconocimiento de nuevas "áreas especiales"²²; mejorando el sistema de información y seguimiento del tráfico marítimo, en particular dentro de la ZEE²³; intensificando las inspecciones de todos los buques, así como los dispositivos de separación del tráfico²⁴; y mejorando las condiciones de trabajo y las habilidades del personal de los buques. Las enmiendas más recientes al Anexo I MARPOL han consistido en (i) la incorporación

de una nueva regla 43A) para introducir la prohibición de utilizar y transportar fueloil pesado como combustible por los buques en aguas del Ártico a partir del 1 de julio de 2024; y (ii) la exención de las gabarras UNSP de las prescripciones sobre reconocimiento y certificación.

3. LOS PAQUETES EUROPEOS

3.1. Los paquetes Erika I y II

El 16 de marzo de 1978 el Amoco-Cádiz se hundió en la costa noroeste de Francia y derramó 230.000 toneladas de petróleo, provocando uno de los mayores desastres medioambientales hasta ese momento. El Consejo Europeo, impulsado por la opinión pública, solicitó propuestas a la Comisión Europea sobre el control y la reducción de la contaminación por hidrocarburos. Pero a pesar de una determinación común inicial, ante el desastre, los Estados miembros se abstuvieron de tomar medidas efectivas a escala europea, lo que era mucho más difícil en ese momento, debido a la necesidad de unanimidad.

Fue necesario esperar hasta los años noventa para que el Consejo adoptara, por mayoría cualificada, los cuatro elementos principales de una auténtica política europea común de seguridad marítima hasta esa fecha: la Directiva 95/21/CE del Consejo²⁵; la Directiva 94/57/CE del Consejo²⁶; la Directiva 93/75/CEE del Consejo²⁷; y el Reglamento (CE) nº 2978/94 del Consejo²⁸. Pero, a pesar de todas estas normas, el 12 de diciembre de 1999, frente a la costa de Bretaña, en el noroeste de Francia, el Erika se hundió y derramó más de 10.000 toneladas de su carga. Así pues, la Comisión propuso nuevas medidas con la intención de cambiar las bases del comercio de transporte marítimo de petróleo en Europa. Estas medidas se adoptaron el 21 de marzo y el 6 de diciembre de 2000 y también se conocen como paquetes Erika I y II, respectivamente.

Los paquetes Erika I y II abordaron cinco cuestiones principales: a) Organizaciones de ins-

pección y reconocimiento de buques: el 19 de diciembre de 2001 se adoptó la Directiva 2001/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo²⁹, ya que desde la adopción de la Directiva 94/57/CE se habían producido algunos cambios en la legislación pertinente a nivel comunitario e internacional, que exigían nuevos ajustes³⁰. b) Control de buques en puertos comunitarios: la Directiva 2001/106/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, modificó la Directiva 95/21/CE, del Consejo, considerando que algunos buques presentaban un riesgo manifiesto para la seguridad marítima y el medio marino por su mal estado, pabellón e historial, por lo que se les debe denegar el acceso a los puertos comunitarios, es necesario establecer unas directrices que establezcan los procedimientos aplicables³¹. c) Eliminación progresiva de los pe-

¹⁷ Respectivamente, la protección del fondo de la cámara de bombas (en los petroleros de 5.000 toneladas de peso muerto o más construidos el 1 de enero de 2007 o posteriormente, la cámara de bombas deberá contar con un doble (fondo) y el rendimiento de salida accidental de petróleo (aplicable a los petroleros entregados el o 1 de enero de 2010). Véase también www.eagle.org/regulatory.

¹⁸ Mediante esta Resolución se adoptan las modificaciones al Anexo I del MARPOL (instalaciones de recepción fuera de Áreas Especiales) y al Anexo IV (descarga de aguas residuales). Se esperaba que las enmiendas fueran aceptadas el 1 de junio de 2008 y entraran en vigor el 1 de diciembre de 2008. La enmienda al Anexo I añade una referencia a la regla 34 (control de la descarga de hidrocarburos) en la regla 38.2.5 del Anexo I del MARPOL 73/78. Según el texto enmendado de la regla 38.2.5, en los puertos se exigirán instalaciones receptoras para las aguas de sentina oleosas y otros residuos de los buques cisterna que no puedan descargarse de conformidad con la regla 34. Las enmiendas al Anexo IV establecen que las aguas residuales originadas desde espacios que contengan animales vivos no deberían descargarse instantáneamente sino a un ritmo moderado cuando el buque esté en ruta y navegando a una velocidad no inferior a 4 nudos.

¹⁹ Véase a continuación II.2.2 en este documento.

²⁰ Véase W. van der Velde, supra nota al pie. 4, pág. 493, pág. 495.

²¹ Véase Labescat, J., "Problèmes Posés par la Double-coque en cas de Sauvetage de Naire Pétrolier", Réflexions sur les Doubles-coques (F. Vallat, ed.), París, ATMA, 2004, p. 40.

²² El Área Especial de aguas de la "Zona de los Golfos" conforme al Anexo I del MARPOL se adoptó como una enmienda al MARPOL en 2006, y en 2007 se adoptó una resolución MEPC 168(56) que establece el 1 de agosto de 2008 como la fecha en que los requisitos de descarga entran en vigor. Las otras zonas especiales del Anexo I son: zona del Mar Mediterráneo; zona del Mar Báltico; zona del Mar Negro; zona del Mar Rojo; zona del Golfo de Adén; zona antártica; y aguas del noroeste de Europa. En las áreas especiales existen controles más estrictos sobre la descarga de desechos oleosos. El Comité de Protección del Medio Marino de la OMI [MARPOL, Anexo V MEPC 172(57)] también decidió que el área del Mar Mediterráneo se convierta en un Área Especial según el Anexo V de MARPOL a partir del 1 de mayo de 2009.

²³ Véase la Resolución MSC.280(85) adoptada el 1 de diciembre de 2008, "Enmiendas a las Disposiciones generales sobre organización del tráfico marítimo [Resolución A 572(14) modificada]", en <http://www.imo.org>.

²⁴ Véanse, asimismo, a tal efecto, las Reglas 1 y 10 de la Convención sobre las Reglas Internacionales para Prevenir Colisiones en el Mar (COLREG), de 20 de octubre de 1972 (entrada en vigor, el 15 de julio de 1997).

²⁵ De 19 de junio de 1995, sobre la aplicación, respecto del transporte marítimo que utiliza puertos comunitarios y la navegación en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros, de las normas internacionales en materia de seguridad de los buques, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo (control por el Estado rector del puerto) DOUE L 157, 7 de julio de 1995, Directiva modificada por última vez por la Directiva de la Comisión 1999/97/CE, DOUE L 331, 23 de diciembre de 1999. Estableció un sistema de control del transporte marítimo por el Estado rector del puerto en la Comunidad Europea basado en procedimientos uniformes de inspección y detención.

²⁶ De 22 de noviembre de 1994, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades pertinentes de las administraciones marítimas, DOUE L 319, 12 de diciembre de 1994, Directiva modificada por la Directiva 97/58/CE de la Comisión, DOUE L 274, 7.10.1997, p. 8. Estableció un sistema de reconocimiento a nivel comunitario de las organizaciones que, de conformidad con los convenios internacionales, pueden estar autorizadas en diversos grados para inspeccionar buques y expedir los certificados de seguridad pertinentes en nombre de los Estados miembros.

²⁷ De 13 de septiembre de 1993, sobre requisitos mínimos para los buques con destino o salida de puertos comunitarios y que transporten mercancías peligrosas o contaminantes DOUE L 247 de 5 de octubre de 1993, Directiva modificada por última vez por la Directiva 98/74/CE de la Comisión, DOUE L 276 de 13.10.1998, p. 7. Introdujo un sistema mediante el cual las autoridades competentes reciben información sobre los buques con destino o salida de un puerto comunitario que transportan mercancías peligrosas o contaminantes y sobre incidentes en el mar. Esa Directiva exigía a la Comisión que presentara nuevas propuestas para la introducción de un sistema de notificación más completo para la Comunidad, que posiblemente abarcara los buques que transitaran por las costas de los Estados miembros.

²⁸ De 21 de noviembre de 1994, sobre la aplicación de la Resolución A.747(18) de la OMI sobre la aplicación de la medición del arqueo de los espacios de lastre en los petroleros con lastre separado, DOUE L 319, de 12 de diciembre de 1994.

²⁹ DOUE L 19, de 22 de enero de 2002. Dejó de estar en vigor el 16 de junio de 2009. En particular, a efectos de la Directiva 94/57/CE, procedía aplicar las modificaciones de los convenios internacionales junto con los protocolos y códigos relacionados de carácter obligatorio, a que se refiere el artículo 2 (d) de la Directiva 94/57/CE, que entró en vigor después de la adopción de la Directiva, así como de las Resoluciones pertinentes de la Organización Marítima Internacional (OMI): 27 de noviembre de 1997 Resolución A.847(20) de la OMI sobre directrices para ayudar al pabellón Estados en la implementación de los instrumentos de la OMI; el Código Internacional de Gestión de la Seguridad (ISM) mediante la Resolución A.741(18) de la Asamblea de la OMI, de 4 de noviembre de 1993; 23 de noviembre de 1995 Resolución A.788(19) de la OMI sobre directrices para la implementación del Código IGS por parte de las administraciones marítimas; Resolución de la OMI A.746(18) de 4 de noviembre de 1993 sobre Directrices para reconocimientos en el marco del Sistema Armonizado de reconocimientos y certificación

troleros de casco único: Reglamento (CE) nº 417/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre la introducción acelerada de requisitos de diseño de doble casco o equivalentes para petroleros de casco único derogó el Reglamento (CE) nº 2978/94, del Consejo para establecer un plan de introducción acelerada para la aplicación de los requisitos de doble casco o de diseño equivalente del Convenio MARPOL 73/78 a los petroleros de casco único³². d) Un sistema comunitario de seguimiento e información del tráfico marítimo: la Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, por la que se establece un sistema comunitario de seguimiento e información del tráfico maríti-

mo, derogó la Directiva 93/75/CEE del Consejo, con vistas a aumentar la seguridad y la eficiencia del tráfico marítimo, mejorar la respuesta de las autoridades ante incidentes, accidentes o situaciones potencialmente peligrosas en el mar, incluidas las operaciones de búsqueda y salvamento, y contribuir a una mejor prevención y detección de la contaminación causada por los buques³³. e) La creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y el Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques (COSS): El Reglamento (CE) nº1406/2002, de 27 de junio de 2002, creó la Agencia Europea de Seguridad Marítima y el Reglamento (CE) nº 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo creó el Comité de

seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y también modificó el Reglamento sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques³⁴.

transcurso de un viaje desde Ventspils (Letonia) a Singapur. El buque era liberiano, matriculado en las Bahamas, gestionado en Grecia y fletado por una empresa suiza a nombre de un comerciante de petróleo ruso y había atracado durante los últimos cinco años en varios puertos europeos³⁵. También había sido inspeccionado cuatro veces en Estados Unidos sin ser detenido y en Dubai, en 2002, bajo los auspicios de la American Bureau of Shipping (ABS, sociedad de clasificación de buques demandada en Nueva York por el Gobierno español).

Pese a todo, el 14 de noviembre de 2002 sufrió daños estructurales en mar gruesa, por razones

³⁰ Sus principales puntos de interés fueron: (i) El reconocimiento inicial a las organizaciones que desean ser autorizadas a trabajar en nombre de los Estados miembros es evaluado de manera armonizada y centralizada por la Comisión, junto con los Estados miembros que solicitan el reconocimiento. (ii) Además de la autoridad de los Estados miembros para suspender la autorización de una organización que trabaje en su nombre, debería aplicarse una autoridad similar a nivel comunitario para suspender el reconocimiento de una organización durante un máximo de un año. (iii) Los criterios cualitativos que deben cumplir las organizaciones técnicas para ser reconocidas a nivel comunitario y mantener dicho reconocimiento deben incluir disposiciones que garanticen que sólo los inspectores exclusivos puedan realizar las inspecciones y reconocimientos exigidos por los convenios internacionales. (iv) Al presentar su solicitud de reconocimiento, las sociedades de clasificación y sus inspectores deberían comprometerse por escrito y de forma individual a no aceptar trabajos estatutarios cuando exista la probabilidad de un conflicto de intereses. v) Las organizaciones reconocidas deberían proporcionar toda la información reglamentaria pertinente sobre las condiciones de los buques de su clase a las autoridades de control del Estado rector del puerto y ponerla a disposición del público en general.

³¹ DOUE L 19, de 22 de enero de 2002. Dejó de estar en vigor el 31 de diciembre de 2012. Sus principales puntos de interés fueron: (i) Incrementar la inspección de buques con alto factor de objetivo en los puertos de escala comunitarios. (ii) Hacer obligatorias las directrices para las inspecciones, con el fin de lograr prácticas uniformes dentro de la Comunidad. (iii) Los Estados miembros tienen derecho a organizar las inspecciones obligatorias de manera eficiente para lograr el mayor valor añadido de un régimen de inspección reforzado, teniendo en cuenta las diversas condiciones operativas y aprovechando la cooperación entre los puertos y los Estados miembros. (iv) El informe de inspección elaborado por el inspector al finalizar una inspección debería indicar qué partes del buque ya han sido inspeccionadas; De este modo, el inspector del siguiente puerto de escala podrá decidir abstenerse de inspeccionar una parte del buque si no se ha detectado ninguna deficiencia durante la inspección anterior. v) Los equipos a bordo que permitan registrar los datos del viaje (sistema VDR o "cajas negras") deberían ser obligatorios tras un período de hasta cinco años tras la entrada en vigor de la presente Directiva para los buques de carga construidos antes del 1 Julio de 2002 escala en puertos comunitarios. vi) La administración del Estado del pabellón de un buque inspeccionado o la sociedad de clasificación interesada debería ser informada del resultado de la inspección para garantizar un seguimiento más eficaz

³² DOUE L 64, de 7 de marzo de 2002. Dejó de estar en vigor el 19 de julio de 2012, siendo reemplazado por el Reglamento (UE) n ° 530/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único (versión refundida). Había sido modificado por el Reglamento (CE) nº 2172/2004 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2004, (DOUE L 371, de 18 de diciembre de 2004) y ligeramente modificados ambos por el Reglamento 457/2007, de 25 de abril de 2007 (DOUE L 113, de 30 de abril de 2007). El primero se previó únicamente para ajustar las referencias del Reglamento (CE) nº 417/2002 del Anexo I del Convenio MARPOL porque debe actualizarse a la luz de las modificaciones introducidas en el mismo. El segundo era más importante, ya que consideraba que, desde que las modificaciones del anexo I del MARPOL 73/78 entraron en vigor el 5 de abril de 2005, la legislación comunitaria era similar a las normas internacionales vinculantes para todos los buques, independientemente de su bandera y destino; pero dejó abierta la opción a los petroleros de casco único que enarbolaban pabellón de un Estado miembro y que operaban fuera de los puertos de la Unión Europea, para aprovechar las exenciones de la Regla 13H del Convenio Marpol (véanse las notas 16 y 17, supra).

3.2. El Tercer Paquete de medidas y su desarrollo

3.2.1. Introducción

A pesar de todas estas reglas, la tercera semana de noviembre de 2002 fue ciertamente negra para la hermosa costa de Galicia y el noroeste de Portugal. Un petrolero de veintiséis años y 42.820 toneladas brutas -irónicamente llamado "Prestige"- se encontraba en ese momento a 30 millas del cabo Finisterre (Galicia, España), en el

³³ DOUE L 208, 5 de agosto de 2002 (puede consultarse la versión consolidada, de 26 de julio de 2019, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002L0059-20190726>). Según esta Directiva (i) el operador, agente o capitán de un buque con destino a un puerto de un Estado miembro deberá notificar la información requerida a la autoridad portuaria con al menos veinticuatro horas de antelación; o, a más tardar, en el momento en que el buque salga del puerto anterior, si la duración del viaje es inferior a veinticuatro horas; o si se desconoce el puerto de escala o se cambia durante el viaje, tan pronto como esta información esté disponible. (ii) Los Estados miembros garantizarán que todos los buques que entren en la zona de un sistema obligatorio de rutas para buques adoptado por la OMI utilicen el sistema de conformidad con las directrices y criterios pertinentes desarrollados por la OMI. (iii) Los Estados miembros supervisarán y adoptarán todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar que los buques que hagan escala en un puerto de un Estado miembro estén equipados con un sistema de registro de datos de la travesía (VDR). (iv) Ninguna mercancía peligrosa o contaminante podrá ofrecerse para su transporte ni embarcarse a bordo de ningún buque, cualquiera que sea su tamaño, en un puerto de un Estado miembro, a menos que se haya entregado al capitán o al armador una declaración que contenga la información que figura en el anexo I y se establecen obligaciones específicas sobre notificación de mercancías peligrosas o contaminantes transportadas a bordo. (v) La obligación de informar de incidentes y accidentes para el capitán de un buque que navegue dentro de su región de búsqueda y salvamento/zona económica exclusiva o equivalente. (vi) También se especifica un conjunto de medidas a adoptar en caso de condiciones meteorológicas excepcionales y de incidentes o accidentes en el mar.

³⁴ Respectivamente, DOUE L 208, de 5 de agosto de 2002 (puede consultarse la versión consolidada, de 6 de octubre de 2016, en <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2002/1406/oj>) y DOUE L 324, de 29 de noviembre de 2002 (puede consultarse la versión consolidada, de 26 de julio de 2019, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R2099-20190726>). Como tareas principales, la EMSA deberá: (i) ayudar a la Comisión en los trabajos preparatorios para actualizar y desarrollar la legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad marítima y la prevención de la contaminación por los buques; (ii) ayudar a la Comisión en la aplicación efectiva de la legislación comunitaria sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación por buques en toda la Comunidad; (iii) organizar actividades de formación pertinentes en ámbitos que sean responsabilidad del Estado rector del puerto y del Estado del pabellón y desarrollar soluciones técnicas y proporcionar asistencia técnica relacionada con la aplicación de la legislación comunitaria; (iv) promover la cooperación entre los Estados ribereños en las zonas marítimas afectadas en los ámbitos cubiertos por la Directiva 2002/59/CE; v) facilitar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en el desarrollo de una metodología común para la investigación de accidentes marítimos; vi) proporcionar a la Comisión y a los Estados miembros información y datos objetivos, fiables y comparables sobre la seguridad marítima y la contaminación causada por los buques; vii) y en el curso de las negociaciones con los Estados solicitantes de adhesión, la Agencia podrá proporcionar asistencia técnica en lo que respecta a la aplicación de la legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad marítima y la prevención de la contaminación por chips. El papel del COSS es centralizar las tareas de los comités creados en virtud de la legislación comunitaria sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación procedente de los buques y protección de las condiciones de vida y de trabajo a bordo, así como ayudar y asesorar a la Comisión en todas las cuestiones de seguridad marítima, y prevención o reducción de la contaminación del medio ambiente por actividades marítimas.

³⁵ Incluyendo Cork, Dunkerque, Kalamata, Rotterdam (donde fue inspeccionado por agencias gubernamentales en septiembre de 1999) y Wilhelmshaven, así como Algeciras y Las Palmas en España (¡donde fue declarado en condiciones de navegar!), Letonia y Singapur. Véase Tannock, C., "Pregunta escrita a la Comisión Europea: El hundimiento del Prestige y la inspección de barcos", 29 de noviembre de 2002, Doc. P-3484/02.

que aún siguen siendo inciertas, y se desplazó a cinco millas de la costa gallega, donde empezó a escorarse y a filtrar su cargamento de fueloil pesado. Las solicitudes de los salvadores para llevar el barco a un lugar de refugio fueron rechazadas por las autoridades españolas, ordenando su remolque lejos de la costa. El día 19 el buque finalmente se partió en dos a 160 millas al oeste de Vigo (España) y se hundió a unos 3.500 metros de profundidad, liberando, en total, más de 60.000 de sus 77.000 toneladas de carga. La costa occidental de Galicia (una región con una importante industria pesquera) quedó muy contaminada y el petróleo finalmente se desplazó hacia el Golfo de Vizcaya afectando la costa norte de España y el suroeste de Francia, así como la costa norte portuguesa. Por consiguiente, parecía necesario modificar los principales instrumentos de la política europea de seguridad marítima, siguiendo las recomendaciones del tercer paquete de medidas legislativas sobre seguridad marítima en la UE, de 23 de noviembre de 2005³⁶, destinado a in-

crementar la seguridad en el mar, mejorando los paquetes Erika I y II y, al mismo tiempo, intentando reforzar la competitividad de las banderas europeas³⁷.

3.2.2. Organizaciones de inspección y reconocimiento de buques

Esta cuestión ha sido regulada por la Directiva 2009/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades pertinentes de las administraciones marítimas, de 23 de abril de 2009³⁸, y también por el Reglamento (CE) n° 391/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques³⁹. Su objetivo es reformar el sistema de reconocimiento de las sociedades de clasificación por parte de la Comunidad establecido por la Directiva 94/57/CE⁴⁰. Sus principios generales son básicamente los siguientes: (i) reforma de los criterios de

³⁶ COM(2005) 585 final - SEC(2005) 1496.

³⁷ Se centra en cuatro cuestiones principales: (i) una acción de la UE para promover un transporte marítimo competitivo, seguro y de alta calidad. (ii) Esfuerzos necesarios para hacer cumplir las normas existentes. (iii) La necesidad de reforzar la seguridad marítima y prevenir la contaminación por los buques. (iv) Buena cooperación entre la Comunidad y las organizaciones internacionales.

³⁸ DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009 (versión consolidada, de 26 de julio de 2019, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0015-20190726>). Esta Directiva, junto con el Reglamento 391/2009, derogaron la Directiva 94/57/CE a partir del 17 de junio de 2009. Sobre las actividades de inspección en particular, véase también el Reglamento (CE) n° 324/2008 de la Comisión de 9 de abril de 2008, por el que se establecen procedimientos revisados para la realización de inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima (DOUE L 98 de 10 de abril de 2008, versión consolidada, de 20 de abril de 2016).

³⁹ DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009 (versión consolidada, de 26 de julio de 2019, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009R0391-20190726>).

⁴⁰ En la Resolución adoptada tras el hundimiento del Prestige, el Parlamento Europeo reiteró la necesidad de establecer, a nivel internacional y comunitario, mecanismos exhaustivos de inspección técnica que proporcionen información fiable sobre el estado real de los buques [véase doc. 2003/2066 (INI)].

⁴¹ La reforma tenía como objetivo simplificar los criterios para conceder el reconocimiento y hacerlos más legibles, modificar aquellos que son difíciles de aplicar y colmar ciertas lagunas. Ver Anexo I, donde se enumeran los criterios mínimos: "deben establecerse criterios mínimos para el reconocimiento de organizaciones con vistas a mejorar la seguridad de los buques y prevenir su contaminación. Por lo tanto, deben reforzarse los criterios mínimos establecidos en la Directiva 94/57/CE" (considerando 5 el Reglamento 391/2009).

⁴² Se enumeran en los artículos 8-10 del Reglamento 391/2009.

⁴³ El artículo 5 2 de la Directiva 2009/15 incluye disposiciones detalladas sobre la regulación de esta "relación de trabajo", también en lo que respecta a la responsabilidad financiera de la organización reconocida.

⁴⁴ Véanse artículos 6 y 7 del Reglamento 391/2009.

⁴⁵ Véase artículo 11 del Reglamento 391/2009.

reconocimiento⁴¹; (ii) fortalecimiento de las obligaciones de las organizaciones reconocidas⁴²; (iii) los Estados miembros pueden autorizar o confiar en que las organizaciones realicen total o parcialmente inspecciones y estudios relacionados con los certificados reglamentarios, estableciendo una "relación de trabajo" entre su administración competente y las organizaciones que actúan en su nombre⁴³; (iv) reforma del sistema sancionador, que implica una doble actuación: establecer un sistema de multas y multas coercitivas; y previendo retirar el reconocimiento de una organización en determinados casos⁴⁴; y (v) detallar las tareas que deberá realizar la entidad de evaluación y certificación de la calidad⁴⁵.

3.2.3. Control de Buques en Puertos Comunitarios

Se desarrollaron tres mecanismos importantes para mejorar tal área de la política de seguridad del transporte marítimo en la Unión Europea: (i) El primero es el Reglamento (CE) n° 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004⁴⁶, sobre la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias⁴⁷: contiene medidas especiales sobre la comunicación de información⁴⁸, en particular sobre el suministro de información

de seguridad antes de la entrada en un puerto de un Estado miembro⁴⁹; controles de seguridad en los puertos de los Estados miembros⁵⁰; normas sobre implementación y control de la conformidad⁵¹, así como la confidencialidad de las inspecciones⁵²; y también intenta coordinar los esfuerzos europeos en este ámbito con los internacionales, estableciendo reglas sobre acuerdos de seguridad alternativos o equivalentes y la integración de modificaciones a instrumentos internacionales⁵³.

(ii) El segundo de estos reglamentos es la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2006, sobre la mejora de la seguridad portuaria⁵⁴, garantizando que las medidas de seguridad adoptadas de conformidad con el Reglamento (CE) n° 725/2004 se beneficien de una mayor seguridad en las zonas de actividad portuaria⁵⁵. Dispone que los Estados miembros designen una autoridad de protección portuaria para cada puerto cubierto por la Directiva⁵⁶; que se lleven a cabo evaluaciones de la protección portuaria en los puertos cubiertos por la Directiva⁵⁷; un plan de protección portuaria que aborde adecuadamente las especificidades de las diferentes secciones de un puerto e integre los planes de protec-

⁴⁶ DOUE, L 129, de 29 de abril de 2004. Modificado por Decisión de la Comisión de 23 de enero de 2009, en lo que respecta al Sistema de Número Único de Identificación de Empresa y Propietario Registrado de la OMI (DOUE L 29, 31 de enero de 2009). Puede consultarse la versión consolidada, de 20 de abril de 2009, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0725-20090420>.

⁴⁷ El alcance del Reglamento se limita a las medidas de protección a bordo de los buques y a la interfaz inmediata entre buque y puerto, y su principal objetivo es introducir y aplicar medidas comunitarias destinadas a mejorar la protección de los buques utilizados en el comercio internacional y en el transporte marítimo nacional, así como las instalaciones portuarias asociadas en el ante amenazas de actos ilícitos intencionales (véase artículo 1).

⁴⁸ Véase artículo 4.

⁴⁹ Véase artículo 6; véanse también las exenciones en el artículo 7.

⁵⁰ Véase artículo 8.

⁵¹ Véase artículo 9.

⁵² Véase artículo 13.

⁵³ Véanse los artículos 5, 10 y los Anexos I (enmiendas al Anexo del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, según enmendado "Capítulo XI-2 Medidas especiales para mejorar la protección marítima") y III (Orientaciones sobre las disposiciones del Capítulo XI -2 del anexo del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974, en su versión enmendada). Véase también el Anexo II (Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias).

⁵⁴ DOUE, L 310, de 25 de noviembre de 2005 (versión consolidada, de 26 de julio de 2019, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02005L0065-20190726>).

ción de las instalaciones portuarias dentro de sus límites establecidos de conformidad con el Reglamento (CE) nº 725/2004⁵⁸; un sistema de tres niveles de seguridad⁵⁹; y un oficial de protección portuaria aprobado por el Estado miembro interesado para cada puerto⁶⁰.

(iii) Y el tercer instrumento es la Directiva 2009/16/CE de la Unión Europea, del Parlamento y del Consejo sobre el control por el Estado rector del puerto, de 23 de abril de 2009⁶¹, con el objetivo de refundir la antigua Directiva 95/21/CE. El objetivo general es garantizar una aplicación más eficaz del sistema de controles en los puertos y fondeaderos de la Unión Europea; en particular: reforzar las obligaciones de información de los pilotos⁶²; ampliar y simplificar las medidas de denegación de acceso⁶³; reforzar los requisitos relativos a las administraciones responsables de las inspecciones y

la competencia de los inspectores⁶⁴; mejorar la planificación, preparación y realización de las inspecciones⁶⁵; mejorar el régimen de inspección ampliado⁶⁶; reforzar las disposiciones relativas al elemento humano⁶⁷; mejorar los controles en materia de seguridad⁶⁸; medidas para una mayor transparencia y una mayor difusión de información sobre buques y operadores⁶⁹; y facilitar el seguimiento por parte de la Comisión de la aplicación de la Directiva por los Estados miembros⁷⁰.

3.2.4. Retirada progresiva de los petroleros monocasco

En la actualidad, está vigente el Reglamento (UE) nº 530/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único (versión refundida)⁷¹, cuyo

objetivo, según el artículo primero, es establecer un programa de introducción acelerada de las normas en materia de doble casco⁷² o de diseño equivalente establecidas por el MARPOL 73/78, tal y como se define en el artículo 3 del Reglamento, para los petroleros de casco único y prohibir el transporte, con origen o destino en los puertos de los Estados miembros, de petróleo pesados en petroleros de casco único. El Reglamento se aplicará a los petroleros de peso muerto igual o superior a 5 000 toneladas: a) que enarbolan el pabellón de un Estado miembro; b) que, independientemente del pabellón que enarbolem, accedan a un puerto o un terminal no costero sometidos a la jurisdicción de un Estado miembro o salgan del mismo o anclen en una zona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro⁷³.

El Reglamento no puede ser más claro en su regla general (art. 4) sobre cumplimiento de las normas en materia de doble casco o de diseño equivalente por parte de los petroleros de casco único: “no se autorizará a los petroleros a navegar con el pabellón de un Estado miembro ni se permitirá que accedan a puertos o terminales no costeros sometidos a la jurisdicción de los Estados miembros a los petroleros, con independencia del pabellón que enarbolem, salvo que sean petroleros de doble casco”⁷⁴. Y el pá-

rrafo tercero remacha: “ningún petrolero que transporte petróleo pesados estará autorizado a enarbolar el pabellón de un Estado miembro, salvo si se trata de un petrolero de doble casco. Ningún petrolero que transporte petróleo pesados, con independencia del pabellón que enarbole, estará autorizado a acceder a puertos o terminales no costeros sometidos a la jurisdicción de un Estado miembro o zarpar desde los mismos, ni anclar en zonas sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro, salvo si se trata de un petrolero de doble casco”⁷⁵.

Otras normas complementarias son la prohibición de entrada, prevista en el artículo 5, independientemente del pabellón que enarbolem, “de los petroleros de casco único de más de 15 años de antigüedad en los puertos o terminales no costeros sometidos a la jurisdicción de un Estado miembro o la salida de los mismos o el anclaje en zonas sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro, a no ser que cumplan el régimen de evaluación del estado de los buques a que se refiere el artículo 6”⁷⁶. La fecha límite para seguir operando o arribar a puertos es el aniversario de entrega en 2015, según el artículo 7. El artículo 8 establece excepciones para buques en dificultades y los que deban ser reparados. La parte normativa concluye con el artículo 9, que establece la obligación para los Estados

⁵⁵ Las medidas establecidas en la Directiva se aplican a todos los puertos situados en el territorio de un Estado miembro en los que estén situadas una o más instalaciones portuarias cubiertas por un plan de protección de instalaciones portuarias aprobado con arreglo al Reglamento (CE) nº 725/2004 (artículo 2.2). La Directiva no se aplica a las instalaciones militares en los puertos. Los Estados miembros definen los límites para cada puerto a efectos de la Directiva, teniendo debidamente en cuenta la información resultante de la evaluación de la protección portuaria (véase el artículo 2.3).

⁵⁶ Véase artículo 5.

⁵⁷ Véase artículo 6 y Anexo I (“Evaluación de la protección portuaria”).

⁵⁸ Véase artículo 7 y Anexo II (“Plan de Protección Portuaria”).

⁵⁹ “Nivel de seguridad 1” significa el nivel para el cual se mantendrán en todo momento medidas de seguridad protectoras mínimas apropiadas; “Nivel de seguridad 2” significa el nivel para el cual se mantendrán medidas de seguridad protectoras adicionales apropiadas durante un período de tiempo como resultado de un mayor riesgo de un incidente de seguridad; “Nivel de seguridad 3” significa el nivel para el cual se mantendrán medidas de seguridad protectoras adicionales durante un período de tiempo limitado cuando un incidente de seguridad sea probable o inminente, aunque no sea posible identificar el objetivo específico (véase artículo 8.2).

⁶⁰ Cada puerto tendrá, cuando sea posible, un oficial de protección portuaria diferente, pero podrá, si corresponde, compartir un oficial de protección (véase artículo 9.1).

⁶¹ DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009. Versión consolidada, de 21 de diciembre de 2019, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0016-20191221>.

⁶² Véase artículo 23.

⁶³ Véanse artículo 16 y Anexo VIII.

⁶⁴ Véanse artículos 4 y 13.

⁶⁵ Véanse artículos 11 a 13.

⁶⁶ Véase artículo 14.

⁶⁷ Véase artículo 20.

⁶⁸ Véase artículo 15.

⁶⁹ Véanse artículos 26 y 27.

⁷⁰ Véanse artículos 30 y 31.

⁷¹ DOUE, L 172, de 30 de junio de 2012.

⁷² El art. 3.8º introduce la definición de «petrolero de doble casco»: a) el que, teniendo un peso muerto igual o superior a 5 000 toneladas, cumpla las normas en materia de doble casco o de diseño equivalente establecidas en las Reglas 19 y 28(6) del anexo I de MARPOL 73/78 o las contenidas en su Regla 20(1.3); o, b) el que, teniendo un peso muerto igual o superior a 600 toneladas e inferior a 5 000, esté equipado con tanques o espacios de doble fondo ajustados a la Regla 19(6.1) del anexo I de MARPOL 73/78 y con tanques o espacios laterales que estén dispuestos de acuerdo con la Regla 19(3.1) y cumplan las disposiciones relativas a la distancia w establecidas en la Regla 19(6.2).

⁷³ Art. 2.1º No obstante, para los fines del artículo 4.3º, se aplicará a los petroleros de peso muerto igual o superior a 600 toneladas.

⁷⁴ No obstante, se prevé como salvedad que “los petroleros de categorías 2 y 3 que únicamente dispongan de un doble fondo o de un forro doble no utilizado para el transporte de petróleo y que se extienda a lo largo de todo el tanque de carga o de espacios en el doble casco no utilizados para el transporte de petróleo y que se extiendan a lo largo de todo el tanque de carga, pero que no satisfagan los requisitos para una exención de las disposiciones de la Regla 20(1.3) del anexo I de MARPOL 73/78, podrán seguir operando siempre que a ese respecto no se supere en 2015 el aniversario de la entrega del buque ni el día en que el buque -a contar a partir de su día de entrega- alcance una antigüedad de 25 años, debiéndose considerar a ese respecto la fecha más temprana de ambas” (art. 4.2º).

⁷⁵ Aunque también se matiza que “los petroleros que se utilicen exclusivamente en los puertos y para la navegación interior pueden quedar excluidos de lo dispuesto en el apartado 3 si han sido debidamente autorizados de conformidad con las normas en materia de navegación interior” (art. 4.4º).

miembros de notificar a la OMI las denegaciones de entrada a sus puertos.

3.2.5. Sistema de Información de Seguimiento y Tráfico de Buques

La Directiva 2009/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, modificó la Directiva 2002/59/CE por la que se establecía un sistema comunitario de seguimiento e información del tráfico marítimo⁷⁷. Para que las medidas diseñadas en la Directiva 2002/59/CE continuaran siendo efectivas, era necesario vigilarlas muy de cerca, con el fin de garantizar que estuvieran al tanto de los avances operativos y técnicos en el mundo marítimo. En consecuencia, era necesario modificar algunas de las disposiciones de la Directiva 2002/59/CE: (i) En lo que respectaba a los “lugares de refugio”, previstos en el artículo 20 de la Directiva, la serie de visitas de inspección y reuniones organizadas por la Comisión -con la asistencia de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)- destacó una serie de criterios y principios comunes para una aplicación armonizada y eficaz de la Directiva⁷⁸.

(ii) Del mismo modo, la propuesta de introducir la obligación de llevar un sistema de identificación automática (AIS) para los buques pesqueros de más de 15 metros fue una respuesta al gran número de colisiones que involucraban a buques pesqueros que evidentemente

no eran identificados por buques comerciales⁷⁹. (iii) Además, debía examinarse, en un esfuerzo conjunto entre los Estados miembros y la Comisión, con la ayuda de la EMSA, en qué medida era posible combinar las funciones del AIS con los sistemas de seguimiento de la pesca, principalmente con vistas a reducir la cantidad de equipos a bordo⁸⁰.

4. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA

4.1. Visión general de la Estrategia y su actualización

4.1.1. La Estrategia de 2014 y su Plan de Acción

La génesis de la Estrategia de Seguridad Marítima Europea, aprobada el 24 de junio de 2014 se ha visto⁸¹, de un lado, en el vuelco que supuso en 2009 el Tratado de Lisboa y previamente, en la aprobación en 2007 del Libro Azul de la Política Marítima Integrada de la UE, en 2007⁸². Así, 2013, gracias a la labor de la Dirección General de Asuntos Marítimos y de Pesca de la Comisión Europea, se comenzó a trabajar en una estrategia de tipo transversal, implicando a todos los actores marítimos y, meses después, en marzo de 2014, la Comisión Europea y la entonces Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron una comunicación conjunta que fue la base para la negociación final de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y de su Plan de Ac-

ción, que fue aprobado el 16 de diciembre. Ambos instrumentos contaron con el respaldo de todos los países miembros de la UE y de diversas Agencias (EDA, EMSA, Frontex, EUROPOL, etc.) y aportan un entorno estratégico común, tanto a nivel nacional como europeo, para que las autoridades desarrollen sus políticas de seguridad marítima, sin necesidad de modificar la legislación de la Unión Europea.

Por lo que se concierne a la primera, como se ha dicho, el propio concepto de seguridad reviste una naturaleza poliédrica y relativa a “un proceso de resolución de problemas individuales, colectivos, estatales, regionales, interestatales y globales, con el fin de garantizar la vida, la integridad física o los derechos elementales de las personas en una dimensión de orden público, económica, social, medioambiental o militar, de acuerdo a actitudes o estrategias de disuasión, de negociación, de integración o de forma individual”⁸³. Así, entre los objetivos básicos de la seguridad marítima se encuentran identificar los intereses estratégicos de seguridad marítima de la UE en el dominio marítimo global, fortalecer el vínculo entre los ámbitos de seguridad exterior e interior de las políticas de seguridad y promover la cooperación civil y militar, para facilitar la cooperación intersectorial entre todas las autoridades relacionadas con la seguridad marítima y en de cada estamento.

En este sentido, el Plan de Acción se estructura en torno a cinco ejes, o líneas de actuación, ya previstos en la Estrategia, con un total de 130 acciones secundarias, agrupadas en 20 principales. La línea de trabajo 1 se refiere a la acción exterior; la 2, a la concienciación marítima, vigi-

lancia e intercambio de información; la 3, al desarrollo de capacidades; la 4, a la gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a crisis; y la 5, a la investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad marítima. En relación con la implementación del Plan, por una parte, todos los grupos que se ocupan de actividades en el Consejo relacionadas con la estrategia deben realizar su seguimiento y facilitar sus aportaciones al grupo de “Amigos de la Presidencia”; por otra parte, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión deben convocar, conjunta y periódicamente, al grupo de expertos de vigilancia marítima, para apoyar los trabajos de seguimiento, pudiendo invitar a tal efecto a los organismos correspondientes, tanto de los Estados miembros como de la UE. Finalmente, tanto la Comisión como el Servicio Europeo de Acción Exterior deben elaborar periódicamente un informe sobre el desarrollo del Plan, contando con las contribuciones de los Estados Miembros⁸⁴.

4.1.2. La revisión de 2023

El 24 de octubre de 2023, el Consejo de la Unión Europea aprobó sus conclusiones sobre la Estrategia de Seguridad Marítima Revisada y su Plan de Acción⁸⁵, tras la previa publicación el 10 de marzo de una comunicación conjunta de la Comisión y el Alto Representante, que actualizaba la Estrategia de 2014 así como su Plan de Acción derivado⁸⁶. Como se ha destacado⁸⁷, la nueva Estrategia, en su estructura, es parecida a la de 2014, dado que consiste en una mera actualización, aunque sustituye el listado de amenazas de la última por una evaluación de su evolución y crecimiento. Añade la incidencia del cambio climático y la contaminación marí-

⁷⁶ Según el cual, “se aplicará el régimen de evaluación del estado de los buques adoptado por la Resolución MEPC 94(46) de 27 de abril de 2001 en su versión modificada por la Resolución MEPC 99(48) de 11 de octubre de 2002 y la Resolución MEPC 112(50) de 4 de diciembre de 2003”.

⁷⁷ DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009 (versión consolidada de 31 de mayo).

⁷⁸ Véase artículo 1.10-11

⁷⁹ Véase el artículo 1.3, que introdujo un nuevo artículo 6 a: “uso de sistemas de identificación automática (AIS) por parte de los buques pesqueros”.

⁸⁰ Véanse el considerando 25 y el artículo 1.3, que introdujo un nuevo artículo 6 b: “uso de sistemas para la identificación y seguimiento de buques a larga distancia (LRIT)”.

⁸¹ Molina Schmid, T., “La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea”, Revista General de Marina, vol. 269, 2015, pp. 695-706, pp. 697-698. Asimismo, véase Sobrino Heredia, J.M., “La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea”, Retos presentes y futuros de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea (Carballo Piñeiro, L., coord.), J.M. Bosch, Barcelona, 2017, pp. 303-328.

⁸² COM(2007)0575, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?references=COM_COM\(2007\)0575&sortAndOrder=DATE_DOCU_DESC](https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?references=COM_COM(2007)0575&sortAndOrder=DATE_DOCU_DESC).

⁸³ Remacle, R., L’expérience de l’Union occidentale comme fondement pour une défense européenne intégrée dans l’Union européenne, Disertación en la Universidad Libre de Bruselas, curso 1995-1996, citada por Dumoulin, A., Mathieu, R., y Sarlet, G., en La politique européenne de sécurité et défense (PESD). De l’opérateur à l’identitaire, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 31. Por su parte, para Till, G., Seapower. A Guide for the Twenty-First Century, Routledge, Nueva York, 2007, p. 286, la seguridad marítima se asocia a la idea de mantener el «buen orden» en el mar frente los riesgos y amenazas que lo ponen en peligro.

⁸⁴ El último de ellos, Joint Staff Working Document: Report on the implementation of the revised EU Maritime Security Strategy Action Plan, Bruselas, 23 de octubre de 2020. Documento disponible en: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2021-03/swd-2020-252_en.pdf.

tima, que considera ahora, en lugar de riesgos, como amenazas cada vez más preocupantes, junto con la mayor relevancia de las híbridas y cibernéticas, en particular, por su impacto en infraestructuras críticas. Las amenazas y actividades ilegales tradicionales (piratería, crimen organizado, terrorismo, tráfico de armas, narcóticos, seres humanos - o pesca ilegal, entre las más destacables) continúan incluidas, como retos críticos en diversas regiones, identificándose nuevas áreas de interés y ampliando, de lo regional a lo global, el alcance de la preocupación europea en seguridad marítima (en particular, hacia el Indo-Pacífico). Finalmente, amplía de ocho a diez el apartado de intereses marítimos de la Unión.

Por su parte, en lo que concierne al Plan de Acción, se trata de una nueva lista del estilo de las anteriores, aunque con un número mayor de acciones a desarrollar, alcanzando las 145, y donde en cada una de ellas vuelven identificarse tanto los actores concernidos como el periodo de ejecución previsible. Las acciones fijadas constituyen, en realidad, más bien un amplio conjunto de recomendaciones, cuya su ejecución continúa además supeditada a la mera voluntad que muestren los actores involucrados en cooperar, pero sin que esté presente una estructura específica de control o de coordinación; a lo que cabe añadir la invitación a la Comisión y al Alto Representante para que remitan un informe de progreso sobre la implementación de la EUMSS 2023 y su Plan de Acción en 2026 -con las con-

tribuciones de los Estados Miembros- cuyo carácter crítico puede resultar dudoso⁸⁸.

4.2. La seguridad del transporte marítimo, en particular

4.2.1. Atribuciones en la materia de la EMSA y el COSS

El 22 de julio de 2003, el Reglamento (CE) n° 1644/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, modificó el Reglamento (CE) n° 1406/2002, por el que se creaba la Agencia Europea de Seguridad Marítima⁸⁹ (EMSA, para adaptarlo al Reglamento (CE) 1049/2001 aplicable a la EMSA; y también fue modificado, el 31 de marzo de 2004, por el Reglamento (CE) n° 724/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, que afectó, por ejemplo, al artículo 1, donde se incluyó el deber de proporcionar a los Estados miembros asistencia técnica y científica “en el ámbito de la contaminación accidental o deliberada por buques y apoyar, previa solicitud, con medios adicionales y de forma rentable los mecanismos de respuesta a la contaminación de los Estados miembros, sin perjuicio de la responsabilidad de los Estados ribereños de disponer de mecanismos adecuados de respuesta a la contaminación y respetando la cooperación existente entre los Estados miembros en este ámbito”⁹⁰. Además, el Reglamento (CE) n° 415/2004 de la Comisión, de 5 de marzo de 2004, modificó el Reglamento (CE) n° 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se creaba un Comité sobre seguridad marítima y prevención

de la contaminación por los buques (COSS)⁹¹, teniendo en cuenta todos los nuevos reglamentos que afectaban a la actividad COSS y, por tanto, con el fin de incluir una referencia a los actos comunitarios que conferirían competencias de ejecución a COSS y que entraron en vigor tras la adopción de dicho Reglamento.

Por su parte, a efectos de implementar las nuevas tareas de prevención y respuesta a la contaminación, el Consejo de Administración de la EMSA adoptó, el 22 de octubre de 2004, un Plan de acción para la preparación y respuesta a la contaminación por hidrocarburos, que determinaba las actividades de respuesta de la Agencia a dicha contaminación, con el objetivo de un uso óptimo de los recursos financieros a disposición de la Agencia. Según el Plan de acción, la Agencia pasaba a desempeñar un papel activo en el desarrollo de un servicio centralizado de imágenes por satélite para la vigilancia, la detección temprana de la contaminación y la identificación de los buques responsables. Finalmente, el Reglamento (CE) n° 1891/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre financiación plurianual de la acción de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la respuesta a la contaminación causada por los buques, modificó el Reglamento (CE) n° 1406/2002, para establecer una seguridad económica adecuada para la financiación de las tareas confiadas a la Agencia en el ámbito de la lucha contra la contaminación y otras acciones asociadas sobre la base de un compromiso plurianual⁹².

4.2.2. La seguridad del transporte en la Estrategia y en su Plan de Acción

La Estrategia de Seguridad de 2014 alude casi inmediatamente al transporte marítimo, en concreto, en el segundo párrafo de la primera página donde, dentro del contexto general de se-

guridad en el mar, destaca su importancia así: “la mayor parte del comercio exterior e interior de la UE se realiza por transporte marítimo. La UE es el tercer mayor importador y el quinto productor mundial de pesca y acuicultura. Más del 70% de las fronteras exteriores de la Unión son marítimas, y cientos de miles de pasajeros franquean sus puertos cada año. La seguridad energética de Europa depende en gran medida del transporte y las infraestructuras marítimas. El importante aumento de la flota de los Estados miembros de la UE y de las infraestructuras portuarias adecuadas (por ejemplo, las instalaciones de gas natural licuado) contribuyen al correcto funcionamiento del mercado de la energía y a la seguridad de los suministros, y por lo tanto al bienestar de los ciudadanos europeos y a la economía europea en su conjunto”.

Además, se incluye en la propia definición de seguridad, cuando se afirma que “por seguridad marítima se entiende una situación del sector marítimo mundial en la que se aplican el Derecho internacional y las leyes nacionales, la libertad de navegación está garantizada y los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos están protegidos”. Además, en el capítulo V, sobre riesgos y amenazas a la seguridad, se incluye, en el apartado h) “el posible impacto para la seguridad de las catástrofes naturales o Además, se incluye en la propia definición de seguridad, cuando se afirma que “por seguridad marítima se entiende una situación del sector marítimo mundial en la que se aplican el Derecho internacional y las leyes nacionales, la libertad de navegación está garantizada y los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos están protegidos”. Además, en el capítulo V, sobre riesgos y amenazas a la seguridad, se incluye, en el apartado h) “el posible impacto para la seguridad de las catástrofes naturales o antropogénicas, de

⁸⁴ El último de ellos, Joint Staff Working Document: Report on the implementation of the revised EU Maritime Security Strategy Action Plan, Bruselas, 23 de octubre de 2020. Documento disponible en: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2021-03/swd-2020-252_en.pdf.

⁸⁵ Documento disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14280-2023-INIT/es/pdf>

⁸⁶ Documento disponible en https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/joint-communication-update-eu-maritime-security-strategy-and-its-action-plan-enhanced-eu-maritime_en

⁸⁷ Romero Junquera, A., Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Seguimos navegando en régimen de «avante poca», Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 12 de abril de 2023, p. 13, disponible en https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA26_2023_ABEROM_Estrategia.html

⁸⁸ Ibid., p. 14

⁸⁹ DOUE, L 245, de 29 de septiembre de 2003.

⁹⁰ DOUE, L 129, de 29 de abril de 2004.

⁹¹ DOUE, L 68, de 6 de marzo de 2004

⁹² DOUE L 394, de 30 de diciembre de 2006.

fenómenos extremos y del cambio climático en el sistema del transporte marítimo y, en particular, en la infraestructura marítima”.

Como consecuencia, en el apartado VI, sobre posibles respuestas de la UE, en materia de acción exterior (punto 1), se destaca la necesidad de llevar a cabo “actividades de mejora de la capacidad de seguridad marítima con terceros países y organizaciones regionales para reforzar sus capacidades en los aspectos de (...) seguridad portuaria y del transporte marítimo en relación con las normas internacionales acordadas”. Además, entre los objetivos de gestión del riesgo que se detallan en el punto 4 de ese mismo apartado, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a las crisis, se destaca “c) la evaluación de la resiliencia y la adaptación de las infraestructuras de transporte marítimo ante las catástrofes naturales y antropogénicas, incluido el cambio climático, la adopción de las medidas de adaptación apropiadas y el intercambio de mejores prácticas a fin de atenuar los riesgos correspondientes”.

No obstante, en la versión revisada de 2023, se reducen sensiblemente las menciones a la seguridad en el transporte marítimo, del que se limita a afirmar, en una nota a pie, que “entre los sectores marítimos se incluyen la seguridad y protección del transporte marítimo”⁹³. Además,⁹⁴ entre las respuestas relativas a la gestión de los riesgos y las amenazas (apartado IV), únicamente se destaca la necesidad de “elaborar nuevas evaluaciones de riesgos, planes de contingencia y de recuperación en caso de catástrofe (a nivel nacional y de la UE) para los puertos y las infraestructuras costeras, así como la seguridad de los buques de pasaje y las cadenas de transporte y suministro”.

Por lo que se refiere a los Planes de Acción, en la versión de 2013, entre las líneas de acción exterior figura la 1.4 “basándose en la cooperación existente de la UE, llevar a cabo actividades de creación de capacidades de seguridad marítima con países terceros y organizaciones regionales, a fin de aumentar sus capacidades en los ámbitos siguientes: ... seguridad portuaria y del transporte marítimo en relación con las normas internacionales acordadas”. Además, en la necesidad de “fomentar una mayor puesta en común de las mejores prácticas, análisis de riesgo e información sobre amenazas en todos los foros pertinentes”, se incluye el objetivo de “proseguir la observación y las inspecciones realizadas por la Comisión y relativas a la aplicación de la legislación europea relativa a la seguridad del transporte marítimo por parte de los Estados miembros y los agentes económicos”.

No obstante, la acción más destacable respecto del transporte de hidrocarburos es la que se refiere al objetivo de “garantizar el transporte marítimo seguro y protegido de mercancías peligrosas en las aguas que rodean a las aguas territoriales de los Estados miembros de la UE, recordando a la vez los mecanismos existentes de reacción y lucha contra la contaminación y fomentando la cooperación entre los Estados miembros y terceros países”⁹⁵. El resto de las menciones se encuentran en el apartado 4.3, que se centra en evaluar la adaptabilidad de la infraestructura del transporte marítimo a las catástrofes antropogénicas y naturales y al cambio climático y en adoptar las medidas de adaptación oportunas, incluida la puesta en común de las mejores prácticas, con el fin de reducir los riesgos relativos a la seguridad⁹⁶.

Finalmente, dentro de la reciente revisión del

Plan, la medida que más concierne a la seguridad del transporte de hidrocarburos se halla en el apartado 4.297: “2. Elaborar una evaluación de riesgos y planes de contingencia o recuperación en caso de catástrofe (a nivel de la UE o nacional) para las infraestructuras marítimas críticas, con la participación de todas las partes interesadas, incluido el sector privado, y sin perjuicio de la Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas (por ejemplo, sobre la evaluación de riesgos de las entidades críticas en el sector del transporte y del transporte marítimo). Otro aspecto de interés se encuentra en el apartado 1.2.5: “Llevar a cabo un número suficiente de inspecciones de protección marítima de la Comisión como actividad anual periódica para supervisar la aplicación de la legislación de la UE en materia de seguridad marítima en los Estados miembros; seguir explorando formas de mejorar la seguridad marítima, incluida la ciberseguridad⁹⁸, especialmente para el transporte marítimo, incluidos los buques de pasaje”⁹⁹.

5. CONCLUSIONES

En general, la evolución de la seguridad en el transporte marítimo de hidrocarburos, desafortunadamente, ha corrido paralela a los gravísimos accidentes que han tenido lugar en distintos puntos del globo. Además, la protección preventiva del medio ambiente que implica contrasta con los intereses económicos presentes en el sector, dado que el incremento de las medidas de seguridad incrementa considerable-

mente el precio del transporte, lo que repercute en el valor de los fletes y del propio producto. De ahí que las empresas petroleras recurran a artificios legales (compañías interpuestas, pabellones de conveniencia...) intentando sortear las exigencias requeridas. Por ello, los principales convenios internacionales presentes en la materia (UNCLOS y MARPOL) se enmarquen en esta tensión de intereses enfrentados y su lenta evolución responde a la necesidad de armonizarlos para evitar que fracasen sus objetivos.

La Unión Europea, por su parte, ha hecho bandera de la seguridad marítima como principal mecanismo para enfrentar los potenciales desastres ecológicos que puede generar el transporte en buque de hidrocarburos, pues algunos de los más graves accidentes se han producido en las costas de nuestro continente, principalmente en su franja atlántica. De ahí la importancia que revisten los distintos paquetes de medidas adoptados a raíz de los principales desastres sufridos, desde los conocidos como paquetes Erika I y II hasta los actualmente vigentes, a raíz del accidente del buque Prestige en la costa gallega; y que van desde la obligación del transporte en buques de doble casco hasta la organización de la inspección y reconocimiento de buques, pasando por su control en puertos Comunitarios o el sistema de información de seguimiento y tráfico.

Este conjunto de actuaciones impulsadas por

⁹³ Véase nota 33 de la versión revisada de la Estrategia.

⁹⁴ Véase apartado 3.3, dentro de la línea 3 (desarrollo de capacidades).

⁹⁵ En el epígrafe 4, sobre gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas y respuesta a las crisis, en el apartado 1 (realización de análisis de riesgos comunes para establecer una gestión de riesgos de la seguridad marítima comparada, teniendo asimismo en cuenta la protección del estado del medio ambiente marino de la UE).

⁹⁶ 4.3.2. Recopilar las enseñanzas de la I+D sobre cadenas de la oferta adaptables para la logística del transporte marítimo con el fin de resistir a los golpes de atentados terroristas u otros actos equivalentes a las infraestructuras críticas como los centros de distribución, los puertos, las instalaciones en alta mar, etc. 4.3.3. Apoyar y fomentar el trabajo de las organizaciones europeas de normalización con el fin de definir y revisar las normas europeas en los ámbitos de la energía, el transporte y la construcción, con el fin de construir y mantener en la UE unas infraestructuras marítimas más adaptables al clima. 4.3.5. Promover la puesta en común de las mejores prácticas y de las enseñanzas extraídas en relación con la protección de las infraestructuras marítimas críticas y del transporte marítimo, entre otros medios mediante la Plataforma europea de adaptación al clima, aprovechando un posible cuadro de concienciación de la situación marítima intersectorial de la UE.

⁹⁷ Para “aumentar la resiliencia y la protección de las infraestructuras marítimas críticas (por ejemplo, gasoductos, cables submarinos, puertos, instalaciones de energía marina, terminales de gas natural licuado (GNL) y unidades de almacenamiento y regasificación flotantes)”, en el objetivo estratégico 4, sobre gestión de riesgos y amenazas.

⁹⁸ Véase el apartado 4.3.5: “Mejorar los conocimientos sobre ciberseguridad y seguir desarrollando un ejercicio completo de cartografía de la ciberseguridad en el transporte marítimo a fin de determinar las responsabilidades”.

⁹⁹ Dentro del apartado 1.2: “Promover el respeto del Derecho internacional y la lucha contra las actividades ilícitas en el mar”, en el objetivo 1, sobre intensificar las actividades en el mar

las instituciones de la UE respecto de la prevención de accidentes ha impregnado también el elenco disponible -aunque sus objetivos sean muchos más amplios- de propuestas que integran la Estrategia de Seguridad Marítima Europea, impulsada desde la correspondiente Agencia, y que ha sido recientemente revisada en el seno del Consejo de la Unión Europea, y entre los que se detallan varios que tienen por finalidad mejorar la seguridad en el transporte de mercancías potencialmente peligrosas, según se aprecia tanto en el propio texto de la Estrategia como en su Plan de Acción al efecto, que se centran, en particular, en los mecanismos de evaluación de las amenazas y de los riesgos presentes en este tipo de tráfico.

BIBLIOGRAFÍA

Cachaldora Calderón, X., "La evolución legislativa internacional en materia de seguridad marítima y protección del medio ambiente marino", *El Prestige ¿caso cerrado?* (M. Michinel Álvarez, ed.), SPUV, Vigo, 2006, pp. 5 y ss.

Dumoulin, A., Mathieu, R., y Sarlet, G., *La politique européenne de sécurité et défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

Labescat, J., "Problèmes Posés par la Double-coque en cas de Sauvetage de Naire Pétrolier", *Réflexions sur les Doubles-coques* (F. Vallat, ed.), París, ATMA, 2004, pp. 40 y ss.

Michinel Álvarez, M.A., "The Prestige in the Courts", *Australian and New Zealand Maritime Law Review*, vol. 21(2), 2007, pp. 171-177.

Molina Schmid, T., "La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea", *Revista General de Marina*, vol. 269, 2015, pp. 695-706.

OMI, *Implicaciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para la Organización Marítima Internacional*, 2005.

Pueyo Losa, J., Lirola Delgado, I., Jorge Urbina, J. "En torno a la revisión del régimen jurídico internacional de seguridad marítima y protección del medio ambiente marino, a la luz del accidente del Prestige", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, pp. 42 y ss.

Romero Junquera, A., "Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Seguimos navegando en régimen de «avante poca»", *Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 12 de abril de 2023, p. 13, disponible en https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA26_2023_ABEROM_Estrategia.html

Sobrino Heredia, J. M., "La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea", *Retos presentes y futuros de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea* (L. Carballo Piñeiro, coord.), J.M. Bosch, Barcelona, 2017, pp. 303-328.

Tannock, C., "Pregunta escrita a la Comisión Europea: El hundimiento del Prestige y la inspección de barcos", 29 de noviembre de 2002, Doc. P-3484/02.

Till, G., *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century*, Routledge, Nueva York, 2007.

Velde van der, W., "The Position of Coastal States and Casualty Ships in International Law", *CMI Yearbook*, 2003, pp. 479 y ss., p. 495

DOCUMENTACIÓN SELECCIONADA

Directiva 93/75/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, sobre requisitos mínimos para los buques con destino o salida de puertos comunitarios y que transporten mercancías peligrosas o contaminantes DOUE L 247, de 5 de octubre de 1993.

Directiva 94/57/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 1994, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades pertinentes de las administraciones marítimas, DOUE L 319, 12 de diciembre de 1994, Directiva modificada por la Directiva 97/58/CE de la Comisión, DOUE L 274, de 7 de octubre de 1997.

Reglamento (CE) nº 2978/94 del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, sobre la aplicación de la Resolución A.747(18) de la OMI sobre la aplicación de la medición del arqueo de los espacios de lastre en los petroleros con lastre separado, DOUE L 319, de 12 de diciembre de 1994.

Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la aplicación, respecto del transporte marítimo que utiliza puertos comunitarios y la navegación en aguas bajo jurisdicción de

los Estados miembros, de las normas internacionales en materia de seguridad de los buques, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo (control por el Estado rector del puerto), DOUE L 157, de 7 de julio de 1995.

Directiva 2001/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE, del Consejo, DOUE L 64, de 7 de marzo de 2002

Reglamento (CE) nº 417/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre la introducción acelerada de requisitos de diseño de doble casco o equivalentes para petroleros de casco único, DOUE L 64, de 7 de marzo de 2002.

Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, por la que se establece un sistema comunitario de seguimiento e información del tráfico marítimo, derogó la Directiva 93/75/CEE del Consejo, DOUE L 208, de 5 de agosto de 2002.

Reglamento (CE) nº 1406/2002, de 27 de junio de 2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima, DOUE L 208, de 5 de agosto de 2002.

Reglamento (CE) nº 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS), DOUE L 324, de 29 de noviembre de 2002.

Reglamento (CE) nº 1644/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima, DOUE, L 245, de 29 de septiembre de 2003.

Reglamento (CE) nº 415/2004 de la Comisión, de 5 de marzo de 2004, modificó el Reglamento (CE) nº 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se creaba un Comité sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS), DOUE, L 68, de 6 de marzo de 2004.

Reglamento (CE) nº 724/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima, DOUE, L 129, de 29 de abril de 2004.

Reglamento (CE) nº 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, DOUE, L 129, de 29 de abril de 2004.

Reglamento (CE) nº 2172/2004 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 417/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, DOUE L 371, de 18 de diciembre de 2004.

Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre la mejora de la seguridad portuaria, DOUE, L 310, de 25 de noviembre de 2005 (versión consolidada, de 26 de julio de 2019).

Tercer paquete de medidas legislativas sobre seguridad marítima en la UE, de 23 de noviembre de 2005, COM(2005) 585 final - SEC(2005) 1496.

Reglamento (CE) nº 1891/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre financiación plurianual de la acción de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, DOUE L 394, de 30 de diciembre de 2006.

Reglamento (CE) nº 457/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de abril de 2007, 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, DOUE L 113, de 30 de abril de 2007.

Reglamento (CE) nº 324/2008 de la Comisión, de 9 de abril de 2008, por el que se establecen procedimientos revisados para la realización de inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima, DOUE L 98, de 10 de abril de 2008 (versión consolidada, de 20 de abril de 2016).

Reglamento (CE) nº 391/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques, DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009 (versión consolidada, de 26 de julio de 2019).

Decisión de la Comisión de 23 de enero de 2009, en lo que respecta al Sistema de Número Único de Identificación de Empresa y Propietario Registrado de la OMI, DOUE L 29, 31 de enero de 2009.

Directiva 2009/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades pertinentes de las administraciones marítimas, de 23 de abril de 2009, DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009.

Directiva 2009/16/CE de la Unión Europea, del Parlamento y del Consejo sobre el control por el Estado rector del puerto, de 23 de abril de 2009, DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009 (versión consolidada, de 21 de diciembre de 2019).

Directiva 2009/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, modificó la Directiva 2002/59/CE por la que se establecía un sistema comunitario de seguimiento e infor-

mación del tráfico marítimo, DOUE, L 131, de 25 de mayo de 2009 (versión consolidada de 31 de mayo).

Reglamento (UE) nº 530/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único (versión refundida), DOUE, L 172, de 30 de junio de 2012.