

# MEDIDAS TÉCNICAS PARA EL REFORZAMIENTO DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN AGUAS COMUNITARIAS\*

Adela Rey Aneiros

## INTRODUCCIÓN

Es posible que hayamos superado ya las consecuencias, las más espectaculares quizá, de los accidentes marítimos, todavía recientes, en costas europeas, *Prestige*, *Erika*, *Mar Egeo*, *Andros Patria*...., ahora bien, de ellos quedan, sin duda, por evaluar, e incluso identificar, otras posibles secuelas no tan evidentes pero igual o más graves. Con este panorama en nuestra retina, asistimos, desde hace algo más de un año, a una clara ofensiva política y jurídica, por vez primera generalizada, tendente hacia un reforzamiento de las medidas de seguridad marítima. Entre los frentes abiertos en esta ofensiva: puertos de refugio, reforzamiento del régimen de responsabilidad, introducción de condiciones más rigurosas sobre las sociedades de clasificación; mayores garantías en la gestión del tráfico marítimo en las vías de separación, etc., nos vamos a centrar, al hilo de la nueva regulación comunitaria, en las medidas que tienen como objetivo común denominador la batalla contra los petroleros monocasco, ya sea mediante su eliminación entre las flotas con pabellón de algún Estado miembro o a través de su imposibilidad de operar, independientemente de su pabellón, en puertos comunitarios.

Parece ya evidente, a estas alturas, que aunque, por supuesto, no eliminen toda posibilidad de siniestro y contaminación, el transporte de petróleo en buques con doble casco es más seguro que aquél realizado en petroleros que únicamente tienen una chapa de forro en su obra viva, entre la carga y las aguas. Además, los petroleros de estas características son los más antiguos, cuyo flete es, por esta razón, más barato. A ello debemos añadir el hecho de que este tipo de buques es, también, el destinado más habitualmente al transporte de petróleos pesados, menos interesantes económicamente pero más contaminantes. En fin, una perversa sinergia de factores que redundan en un desproporcionado aumento de las probabilidades de contaminación por parte de dichos petroleros.

Las medidas adoptadas para fomentar el uso de los petroleros de doble casco, tanto a escala europea como internacional, suponen la intersección entre la normativa de transportes marítimos y la de protección del medio ambiente que se plasma en la noción de seguridad marítima.

---

\* Este trabajo se inserta en el marco de un Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología titulado "Seguridad marítima y medio ambiente: repercusiones jurídico-públicas del caso *Prestige*" (2003/2005) —VEM 2003-20076-C02-01—. Asimismo, es objeto de publicación en lengua francesa en la obra colectiva: CASADO RAIGÓN, R. (ed.): *L'Europe et la mer*, París, Bruylant, 2004, en prensa.

En el marco del régimen jurídico de la política común de transportes se dispone la posibilidad de adoptar medidas que permitan mejorar la seguridad de los transportes (art.71.1.c. CE), incluidos los realizados a través de la navegación marítima (art.80.2 CE). La sintonía de las Instituciones europeas, motivada por la presión de la opinión pública y el efecto psicológico todavía de las recientes catástrofes, permitió la relativamente rápida aprobación, mediante codecisión<sup>1</sup>, de la propuesta de la Comisión<sup>2</sup>, aunque con algunas enmiendas del PE, y ello en primera lectura tanto del Consejo de Ministros<sup>3</sup> como del PE<sup>4</sup>, que se plasmaron, finalmente, en el Reglamento (CE) n° 1726/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único<sup>5</sup>.

Con el objetivo puesto en la protección del medio ambiente, esta nueva reglamentación comunitaria tiene su base jurídica internacional, por un lado, general, en la Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y, particular, en el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 junto con su Protocolo de 1978 y enmiendas posteriores<sup>7</sup>. En concreto, los artículos 94, 211 y 217 de la CNUDM establecen derechos y obligaciones para los Estados en orden a reforzar la seguridad de la navegación y minimizar la contaminación causada por los buques. Se prescribe así, entre otros, el derecho de los Estados ribereños a imponer requisitos particulares como condición para la admisión de buques extranjeros en sus puertos, aguas interiores o terminales marinas. En la misma línea, el Convenio MARPOL 73/78 define toda una serie de condiciones, reglas y estándares generalmente aceptados, para los buques dedicados al transporte de hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales.

Así, no cabe duda de que la adopción de las medidas contenidas en el reglamento 1726/2003, está habilitada por el Derecho internacional del mar vigente. Ahora bien, a pesar de que esta medida unilateral de UE tenga una base jurídica internacional, podríamos plantearnos si ello no viene a suponer un deterioro del papel primordial de la Organización internacional competente, la Organización Marítima Internacional (OMI).

Y es que en la historia del reforzamiento jurídico universal de la seguridad marítima han supuesto un impulso fundamental las iniciativas unilaterales. Tras el accidente del *Exxon Valdez* frente a las costas de Alaska, en 1989, los EEUU, descontentos de la debilidad de la normativa MARPOL 73/78 sobre la prevención de la contaminación por los buques, adoptaron en 1990 la Ley de contaminación por petróleo<sup>8</sup>, mediante la cual impusieron unilateralmente exigencias de doble casco tanto a los nuevos petroleros como a los existentes por medio de límites de antigüedad (a partir de 2005 entre 23 y 30 años) y plazos (2010 y 2015) para la retirada de los petroleros de casco único. Fruto de esta inercia unilateral son las menos ambiciosas enmiendas de la OMI al anexo I del Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL 73/78, adoptadas el 6 de marzo de 1992, mediante resolución MEPC 51(32)<sup>9</sup>, en vigor desde 6 de julio de 1993. En el

---

1 Tras las preceptivas consultas al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

2 COM(2002)780 final, de 20.12.2002.

3 Esto es, el 22 de julio de 2003.

4 Esto es, el 4 de junio de 2003.

5 DO L 249, de 01.10.2003, pp.1-4.

6 En adelante, CNUDM.

7 En adelante, Convenio MARPOL 73/78.

8 *Oil Pollution Act, OPA 90*.

9 *BOE* núm.74, de 27 de marzo de 1997; corrección de errores *BOE* de 26 de septiembre de 1997.

marco europeo, y teniendo como telón de fondo los accidentes, con resultado de contaminación, sufridos por los petroleros *Mar Egeo* en las costas de La Coruña en diciembre de 1992 y *Braer* frente a las Islas Shetland en enero de 1993, la Comisión elaboró la Comunicación denominada “Por una política común de seguridad marítima”<sup>10</sup> aunque con modestos resultados posteriores. Más recientemente, tras el hundimiento del *Erika* y su correspondiente catástrofe ecológica, se sucedieron, en breve lapso de tiempo, tanto las iniciativas multilaterales plasmadas en las enmiendas a la regla 13G del anexo I del Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL 73/78, y al suplemento del certificado IOPP, adoptadas el 27 de abril de 2001 mediante Resolución MEPC.95(46)<sup>11</sup>, y en vigor desde 1 de septiembre de 2003, como la, finalmente idéntica, iniciativa unilateral europea plasmada en el Reglamento (CE) n° 417/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2978 del Consejo<sup>12</sup>. Tras el naufragio del *Prestige*, la iniciativa comunitaria se ha adelantado a la internacional al adoptar el reglamento 1726/2003 objeto de nuestro interés, que viene a introducir modificaciones sobre cuestiones fundamentales del antiguo pero todavía reglamento de referencia en este ámbito 417/2002.

En este contexto, las normativas unilaterales primero Estadounidenses y después comunitarias sobre seguridad marítima han arrojado dudas sobre el sistema multilateral de formación de las normas enmarcado en la OMI ¿es que acaso asistimos a un declive de este organismo mundial? Los vértigos sobre esta posibilidad están en el origen de las contundentes declaraciones, en diciembre de 2003, del Secretario General de este organismo especializado de las NU, al señalar que la OMI es el lugar apropiado para la consideración de las propuestas en estos ámbitos y advertir que no hay lugar para medidas unilaterales: “it is imperative that safety, security and environmental standards be established on the basis that they will be applied globally. The role of IMO as the prime forum for technical matters affecting international shipping should also be fully recognized”<sup>13</sup>. Según este representante de la OMI, se deben adoptar en este ámbito decisiones que no causen repercusiones negativas que puedan: dañar el concepto de universalidad en la regulación de los transportes marítimos; causar discriminaciones entre regiones del mundo; tener repercusiones negativas sobre el abastecimiento de petróleo; minar la autoridad de la OMI; confundir a la industria sobre la que se aplican; y permitir a otras regiones crear sus propios regímenes si están en desacuerdo con la OMI.

Los términos literales de la iniciativa comunitaria unidos a los esfuerzos desplegados desde la adopción del reglamento de 2003 en orden a plasmar su contenido en enmiendas del MARPOL 73/78, parecen acabar con toda sombra de sospecha de unilateralismo y consecuente deterioro de la OMI por parte de la UE. Así, esta parece haber sido la razón por la que se ha puesto expreso énfasis en el propio texto del mismo, por un lado, en la necesidad de establecer a escala mundial, antes de que acabase el 2003, reglas similares a las allí plasmadas justificando con ello el necesario mandato a la Comisión para negociar en la OMI<sup>14</sup>, y, por otro lado, en el interés de procurar el apoyo para las mismas de los Estados vecinos, candidatos y, en general, terceros. Además, es preciso recordar la expresa remisión al art.211.3 de la CNUMD en relación con la obli-

10 COM (93)66, de 24.02.1993.

11 BOE núm. 306, de 23.12.02.

12 DO L 64, de 07.03.2002, pp.1-5.

13 Véase en página de internet: [http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic\\_id=758&doc\\_id=3290](http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=758&doc_id=3290).

14 A pesar de que la Comunidad no es miembro de pleno derecho.

gada notificación de la adopción de las medidas a la OMI, pretendiendo respetar el papel primordial de la misma<sup>15</sup>. Ahora bien, de entre todas las muestras de la actitud comunitaria, llama profundamente la atención la intensidad de los esfuerzos desplegados en el seno de la OMI desde comienzos de 2003<sup>16</sup> hasta concluir en la adopción de unas nuevas enmiendas al anexo I del Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL 73/78, adoptadas en el 50 período de sesiones del Comité de Protección del Medio Marino, el 4 de diciembre de 2003, mediante Resolución MEPC.111(50)<sup>17</sup>, que previsiblemente entrarán en vigor, tras el procedimiento de aceptación tácita, el 5 de abril de 2005, y cuyo contenido es prácticamente similar al del nuevo reglamento 1726/2003. Sin duda el refrendo simbólico de la pretendidamente respetuosa actitud comunitaria a la OMI podemos encontrarlo en la reunión de 21 de enero de 2004, en Bruselas, entre la Comisaria europea de transportes y energía y el Secretario General de la OMI en cuyo comunicado conjunto se reitera “IMO’s leading role worldwide in the development and adoption of global standards for shipping engaged in international trade”<sup>18</sup>.

Conocido el *iter* del espíritu comunitario en su acción en este ámbito, en las próximas páginas nos vamos a detener en el estudio de la novedosa normativa comunitaria, advirtiendo, desde este momento, la notable ampliación de objetivos en relación tanto con la reglamentación comunitaria anterior como con la normativa OMI precedente. El paquete de medidas adoptado se puede estructurar en torno a: medidas que persiguen la seguridad estructural de los buques y medidas tendentes a reforzar la seguridad de la navegación.

## A) Seguridad de los buques

La ampliación de objetivos del reglamento comentado se constata, por un lado, en la introducción de medidas tendentes a la modificación estructural de los buques — tanto generales en orden a la erradicación de los petroleros monocasco a más corto plazo (a), como, particulares en aras a garantizar la protección de una zona especialmente vulnerable (b)—; y, por otro lado, en la aplicación, en esta ocasión, con un alcance más amplio material y temporalmente del sistema reforzado de inspección a través del Régimen de evaluación del estado de los buques (c).

### *a) Retirada progresiva acelerada de los petroleros monocasco*

Una vez políticamente decantados por la opción de los petroleros de doble casco<sup>19</sup>, la introducción de medidas de fomento de este tipo de buques tanque se remonta a las enmiendas adoptadas por la OMI en 1992 al MARPOL 73/78, ya mencionadas anteriormente. En primer lugar, con dichas enmiendas se introdujo la nueva regla 13F en el anexo I del Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL 73/78. Según el contenido de la misma, los petroleros con un peso muerto de 5.000 tn o más y entregados después del 6 de julio de 1993, deben ser construidos con dobles cascos o diseños alternativos aprobados por la OMI. En segundo lugar, mediante una nueva regla 13G se

---

15 Art.2 del reglamento 1726/2003.

16 Véanse Circular letter n°2458, 10 de abril de 2003 y MEPC 49/16/1 durante el 49 período de sesiones, del 12-14 de julio de 2003.

17 Enmiendas a la regla 13G, incorporación de nueva regla 13H y consecuentes enmiendas al Certificado IOPP del Anexo I del Marpol 73/78.

18 Véase en página de internet: [http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic\\_id=848&doc\\_id=3408](http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=848&doc_id=3408).

19 A pesar de las excépticas voces técnicas que critican la santificación, a estos efectos, de dichos buques.

introdujo un programa de eliminación progresiva de los buques tanque monocasco existentes a partir del 6 de julio de 1995. En general, la propuesta de retirada progresiva ha ido endureciéndose al imponer plazos cada vez más estrictos desde 1992 hasta 2003.

Dos precisiones de carácter previo parecen oportunas antes de introducirnos en las diferentes etapas del camino avanzado hasta el momento. Por un lado, la definición de “petrolero de doble casco”, modificada en el reglamento 1726/2003, para incluir no sólo a los petroleros que se ajusten a las normas en materia de doble casco o de diseño equivalente de la regla 13F del Anexo I del MARPOL 73/78, sino también, de forma acorde con la redacción de la regla 13G tras su modificación en 2001, a un cierto grupo de petroleros de peso muerto igual o superior a 5.000 tn. que, no ajustándose a los requisitos de la regla 13F, cuentan con determinadas medidas estructurales de seguridad particulares (nuevo punto 10 del artículo 3 del Reglamento 417/2002). Por otro lado, para los fines del plan de retirada progresiva, se han determinado las diferentes categorías de petroleros por tonelaje, construcción y antigüedad del buque. Parece oportuno advertir que, en este marco, se han establecido las siguientes categorías: categoría 1: los petroleros monocasco “pre-MARPOL” son los petroleros, cuyo peso muerto es igual o superior a 20.000 toneladas, que transportan petróleo bruto y los buques, cuyo peso muerto es igual o superior a 30.000 toneladas, que transportan productos petroleros, y no disponen de tanques de lastre separados en lugares protegidos; categoría 2: los petroleros monocasco MARPOL son del mismo tamaño que los de la categoría 1, pero están equipados de tanques de lastre separados en lugares protegidos; categoría 3: los petroleros monocasco cuyo peso muerto se sitúa entre 5.000 toneladas y los límites de las categorías 1 y 2.

Aunque en un documento preparatorio de 2000<sup>20</sup>, la Comisión proponía la introducción de plazos más estrictos para la eliminación de todas las categorías de buques monocasco en relación con los acordados en el contexto internacional, finalmente, el contenido del reglamento 417/2002 era un fiel reflejo del contenido de las enmiendas de 2001 de la OMI al MARPOL 73/78. El efecto *Prestige* propició, sin embargo, que, quince días después del hundimiento, en sus conclusiones de 6 de diciembre de 2002, el Consejo pidiese a la Comisión que presentara urgentemente una propuesta para la retirada progresiva, ahora acelerada, de los petroleros monocasco. Tal orientación se plasmó, finalmente, en una modificación del artículo 4 del reglamento 417/2002, estableciendo fechas límites respectivas de paralización o retirada para los buques de categoría 1 (buques pre-MARPOL), 2005 o máximo con 23 años de antigüedad; y para los de categorías 2 y 3 (buques MARPOL y menores), 2010 o máximo con 28 años de antigüedad. Estas mismas fechas máximas de eliminación se han plasmado finalmente en las enmiendas de 2003 acordadas en el marco de la OMI. Ello supone un adelanto sobre las fechas límites de 2007 y 2010, respectivamente, previstas en la reglamentación anterior tanto en el marco comunitario como en el internacional.

A través de la introducción de un nuevo apartado 2 en el artículo 4 del reformado reglamento 417/2002, se dispone un régimen excepcional para los petroleros de categoría 2 y 3 que únicamente dispongan de un doble fondo, de un forro doble o de espacios en el doble casco, no utilizados para el transporte de petróleo, y que, en cualquier caso, se extiendan a lo largo de todo el tanque de carga, pero que no satisfagan los requisitos para ser considerados como “petroleros de doble casco”, de manera que podrán operar después de la fecha límite asignada, siempre que a ese respecto no se supere en 2015 el aniversario de la entrega del buque ni el día en que el buque<sup>21</sup> alcan-

20 COM(2000)142final/2, de 22.06.2000.

21 A contar a partir de su día de entrega.

ce una antigüedad de 25 años, debiéndose considerar a ese respecto la fecha más temprana de ambas.

Estos requerimientos para los buques tanque destinados al transporte de petróleo no hacen olvidar la preocupación en relación con los buques de carga o portacontenedores que almacenan con frecuencia como combustible petróleo pesado, pudiendo superar su volumen considerablemente la carga de pequeños petroleros. En este sentido, en el preámbulo del nuevo reglamento 1726/2003 se advierte que la Comisión debe presentar, a la mayor brevedad, al Consejo y al Parlamento una propuesta, con vistas a asegurar que en los barcos nuevos el petróleo almacenado como combustible se albergue en depósitos seguros de doble pared.

***b) Reforzamiento estructural de los buques que naveguen por zonas de hielo bajo jurisdicción de algún Estado miembro***

En este nuevo texto normativo se han introducido también nuevas exigencias particulares, en relación con la seguridad estructural de los buques que naveguen en determinadas zonas especialmente vulnerables por sus condiciones climáticas, como es el caso del Mar Báltico<sup>22</sup>. Así, un “Estado miembro podrá, en los casos en que las condiciones de hielo exigen el uso de un buque reforzado contra el hielo, autorizar a un petrolero monocasco reforzado contra el hielo que esté equipado con un doble fondo no utilizado para el transporte de petróleo y que se extienda a lo largo de todo el tanque de carga y que transporte petróleos pesados a acceder a un puerto o un terminal no costero sometidos a la jurisdicción de dicho Estado miembro o a salir del mismo o a anclar en una zona sometida a la jurisdicción de dicho Estado miembro, siempre que los petróleos pesados se transporten únicamente en los tanques centrales del petrolero”. La especial peligrosidad del transporte de petróleo por zonas de hielo exige una ampliación de las garantías estructurales del buque que navegue por ellas.

***c) Aplicación extensiva y anticipada del Régimen de evaluación del estado de los buques***

El Régimen o Plan de evaluación del estado del buque<sup>23</sup> fue introducido por el reglamento 417/2002 como un régimen adicional de inspecciones más detalladas cuya finalidad específica es detectar las debilidades estructurales de los petroleros monocasco. Esas inspecciones las realiza cada dos años y medio el Estado del pabellón o, en su nombre, las sociedades de clasificación. Como señalaba la Comisión en su propuesta de 2000, las inspecciones más detalladas son imprescindibles, ya que la seguridad de un buque no depende únicamente de su antigüedad, sino también de su integridad estructural<sup>24</sup>. Las modificaciones introducidas sobre este Régimen definido en 2002 versan sobre la aplicación más amplia —a todas las categorías de buques— y más temprana —antes de lo previsto anteriormente— del mismo. Así, la aplicación del régimen de evaluación del estado de los buques, a partir de la fecha aniversario de la entrega del buque en 2005, es obligatoria para todos los petroleros monocasco de más de 15 años de antigüedad. Con la fecha de 2005, la Comisión considera, según advierte en su propuesta, que los Estados de pabellón y las sociedades de clasificación, que realizan las inspecciones en nombre de éstos, dispondrán de un plazo suficiente para prepararse para las

---

22 Nuevo apartado 6 del art.4 del reglamento 417/2002.

23 Con origen en la regla 13G del anexo I del Protocolo relativo al Convenio MARPOL 73/78, mediante Resolución CPMM 94 (46) de la OMI, posteriormente modificado por la Resolución CPMM 99 (48); *Condition Assessment Scheme*.

24 COM(2000) 142final/2, de 22.06.2000.

inspecciones del régimen de evaluación del estado de los buques<sup>25</sup>. La antigüedad de 15 años se ajusta a la práctica establecida de someter los petroleros a inspecciones más detalladas para detectar problemas relacionados con la antigüedad. El texto del reglamento únicamente menciona a los petroleros de las categorías 2 y 3, y ello porque que se hace innecesaria una aplicación de este régimen a partir de 2005 a los buques de categoría 1 pues deben haber desaparecido para tal fecha. Similar modificación ha quedado reflejada, tras las enmiendas de 2003, en la regla 13G del anexo I del Protocolo relativo al Convenio MARPOL 73/78.

## B) Seguridad de la navegación

Un nuevo y determinante objetivo se introduce con esta reforma: “prohibir el transporte, con origen o destino en los puertos de los Estados miembros, de petróleos pesados en petroleros monocasco”<sup>26</sup>. Tal iniciativa implica una dinamización del papel del Estado del puerto ligado a la utilización plena de todas las posibilidades que ofrece el marco normativo internacional al ribereño a través del establecimiento de “requisitos especiales” de entrada en puerto<sup>27</sup>.

Teniendo presente el precedente norteamericano, se ha advertido que la exclusión unilateral de los petroleros monocasco de la zona económica exclusiva de este país no ha producido ninguna protesta diplomática y ha tenido, en cambio, dos consecuencias importantes. La primera es que, tras el accidente del *Exxon Valdez* no se ha producido ningún otro accidente de buque petroleros en EEUU. La segunda consecuencia es más peligrosa: desde 1998 los petroleros más seguros, los que poseen doble casco, realizan el transporte a los EEUU, mientras que los petroleros más peligrosos, monocascos como el *Erika* o el *Prestige*, son utilizados en el resto del mundo incluida Europa y el Mediterráneo<sup>28</sup>. La Comisión apuntaba en 2000 el riesgo de un incremento, más allá del 2005, en el desplazamiento hacia Europa de los buques monocasco, debido a las diferencias entre el sistema estadounidense y el internacional<sup>29</sup>.

Frente a estos recelos y animados, una vez más, por la presión de las nefastas consecuencias de la catástrofe frente a las costas gallegas, la Comisión anunciaba, en su “Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el incidente del petrolero *Prestige*”<sup>30</sup>, la intención de proponer un Reglamento para prohibir el transporte, con origen o destino en los puertos de los Estados miembros, de petróleo pesado en petroleros monocasco. En sus conclusiones de 6 de diciembre de 2002, el Consejo acordó, en esta misma dirección, que únicamente los petroleros de doble casco podrían transportar petróleo pesado.

Esta prohibición es preciso conjugarla con el ámbito de aplicación del reglamento en esta materia en orden a definir los límites materiales de la misma, esto es, ¿a

---

25 COM(2002)780 final, de 20.12.2002.

26 Texto añadido en el art.1 del reglamento 417/2002, véase conjuntamente con el nuevo art.4.3 del mismo reglamento.

27 En este sentido, 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 marino a la luz del accidente del *Prestige*”, *REDI*, vol.LV (2003), 1, pp.43-77 (75).

28 JUSTE RUÍZ, J.: “El accidente del *Prestige* y el Derecho internacional: de la prevención fallida a la reparación insuficiente”, *REDI*, vol.LV (2003), 1, pp.15-42 (24-25) y BOU FRANCH, V.: “Riflessione sulle misure di prevenzione dell'inquinamento marino dopo l'incidente della *Prestige*”, en VVAA: *La protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento: problemi vecchi e nuovo*, Siracusa, 2003, en prensa.

29 COM(2000) 142final/2, de 22.06.2000.

30 COM(2002)681), de 3.12.2002.

qué tipo de petroleros alcanza dicha prohibición, transportando qué tipo de carga y en qué zonas?.

En este sentido, primeramente, tal limitación afecta, con independencia del pabellón que enarbolan, en general, a los petroleros monocasco de peso muerto igual o superior a 5.000 tn, y, en particular, a los petroleros monocasco de peso muerto mayor de 600 tn. pero menor de 5.000 tn. más allá del aniversario de su fecha de entrega en 2008.

Asimismo, en segundo lugar, los buques petroleros alcanzados por la prohibición serán aquellos que transporten “petróleo pesado”. En el propio reglamento de reforma se introduce una definición técnica de este tipo de petróleos en su nuevo punto 14 del artículo 3 del reglamento 417/2002: “a) petróleo bruto con una densidad a 15 °C de más de 900 kg/m<sup>3</sup> (corresponde a un grado API de menos de 25,7); b) fueloil con una densidad a 15 °C de más de 900 kg/m<sup>3</sup> o una viscosidad cinemática a 50°C de más de 180 mm<sup>2</sup>/s (Corresponde a una viscosidad cinemática de más de 180 cSt.); c) betún de petróleo y alquitrán y sus emulsiones”<sup>31</sup>. Tras la oscura definición técnica para los legos se encierran las categorías de petróleo pesado seleccionadas: el fueloil pesado, el petróleo bruto pesado, los desechos de aceite, betún de petróleo y alquitrán. Y es que, como señala la Comisión en la mencionada propuesta, el petróleo pesado es uno de los tipos de petróleo más contaminante. Debido a su valor comercial relativamente bajo y al riesgo comparativamente pequeño de incendio o explosión, se suele transportar en petroleros antiguos cercanos al final de su vida útil, es decir, en los buques que suponen un mayor peligro desde el punto de vista de la seguridad. Los petróleos pesados tienen un comportamiento diferente del de otros tipos de petróleo más ligeros cuando son vertidos en el mar. Debido a su volatilidad baja y a su viscosidad elevada (resistencia a la fluencia), los petróleos pesados se evaporan más lentamente que otros tipos de petróleo más ligeros y casi no se dispersan. Por ello, esos petróleos tienden a formar manchas y se degradan muy lentamente, por lo que pueden causar daños graves a los ecosistemas marinos y costeros. Por el contrario, los accidentes en los que se vierten petróleos más ligeros pueden ocasionar contaminación atmosférica, ya que ese tipo de petróleo se evapora.

En fin, en tercer lugar, dichos buques ven vetada tanto su entrada y salida en los puertos como en las terminales no costeras<sup>32</sup>, así como el anclaje en zonas bajo jurisdicción de un Estado miembro —lo cual incluye el posible fondeo en plataforma continental de un Estado miembro aunque sus aguas suprayacentes sean alta mar; la inclusión de las “zonas de anclaje” es introducida en este nuevo reglamento y concuerda con la versión modificada de la Directiva 95/21/CE<sup>33</sup>, que incluye en su ámbito de aplicación las zonas de anclaje en las que los Estados del puerto tienen jurisdicción y pueden realizar inspecciones—.

Al mismo tiempo, es preciso advertir que, en la nueva normativa, se prevén dos órdenes de excepciones, unas particulares, en relación con la prohibición de acceso a

---

31 La Comisión proponía, aunque no cuajó en el texto final, nuevas definiciones nº 15, 16, 17 y 18 especificando más detalladamente las características de esos tipos de petróleo, tomadas de la Nomenclatura Combinada (códigos NC) del Reglamento (CE) nº 1832/2002 de la Comisión, de 1 de agosto de 2002, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común; COM(2002)780 final, de 20.12.2002.

32 En la versión española del reglamento 1726/2003 se puede percibir una pequeña imprecisión terminológica formal que podría dar lugar a interpretaciones erróneas de fondo. Los términos exactos del mismo se refieren a “los puertos o terminales no costeros”, en donde “no costeros” parece calificar tanto a los puertos como a las terminales induciendo a un claro error. Sin embargo, la versión francesa y la inglesa eliminan toda duda al referirse a “les ports ou les terminaux en mer” y “ports or offshore terminals”, respectivamente. Tal imprecisión podría verse corregida simplemente aludiendo a “los puertos o las terminales no costeras”.

33 DO L 157 de 7.7.1995, p. 1, en su versión modificada.



puerto y la navegación interior, y otras generales, en relación con todo el régimen reforzado de seguridad marítima introducido por el nuevo reglamento y determinadas circunstancias excepcionales. Por lo que respecta a las primeras, el nuevo apartado 4 del artículo 4 del reglamento 417/2002, prevé que aquellos petroleros que, en particular, se utilicen exclusivamente en los puertos y para la navegación interior, pueden quedar excluidos del régimen de limitación de acceso a puerto si han sido debidamente autorizados de conformidad con las normas en materia de navegación interior. En relación con el segundo bloque de excepciones, las generales, permiten a las autoridades competentes de un Estado miembro que, en circunstancias excepcionales y con arreglo a las disposiciones de su Derecho interno, puedan autorizar que arribe a puertos o terminales no costeras sometidas a la jurisdicción de dicho Estado miembro o que salga de los mismos o ancle en una zona sometida a la jurisdicción de dicho Estado miembro: tanto el petrolero en dificultades que buque un lugar de refugio; como el petrolero que no transporte carga y se dirija a un puerto para su reparación<sup>34</sup>. Tales excepciones generales ya estaban previstas en el reglamento de 2002 y ahora sólo han sido retocadas para introducir la salida de puerto y el anclaje, de forma acorde con la ampliación general del ámbito de aplicación del reglamento.

Por último, parece interesante reseñar que, por un lado, sobre la base del acuerdo del Consejo de Ministros de diciembre de 2002, y de forma anticipada en relación con la normativa comunitaria, España aprobó el Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes<sup>35</sup>. Tras su entrada en vigor, el 1 de enero de 2003, se prohíbe la entrada en puertos españoles, en terminales o en zonas de fondeo, de petroleros monocasco, con independencia de su pabellón, siempre que transporten petróleo pesados. Esta prohibición se acompaña, además, de un sistema de sanciones pecuniarias<sup>36</sup>. Y, por otro lado, la presión comunitaria a lo largo de todo el año 2003 facilitó la adopción, en diciembre de dicho año, de una nueva regla MARPOL 13H en el Anexo I del Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL 73/78, con un contenido prácticamente idéntico a la normativa comunitaria que ahora estudiamos, tanto en zonas, como en buques y petróleo pesados, así como en excepciones<sup>37</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

Estas novedosas medidas comunitarias suponen un refrendo para los objetivos de protección del medio ambiente pero, sin duda, no van a impedir que los barcos afectados naveguen por aguas comunitarias, incluso aunque los Estados miembros se reserven el derecho de dictar órdenes de alejamiento en caso de que persista algún riesgo de contaminación para sus costas<sup>38</sup>. Posibilidad ésta situada más allá del marco jurídico de la CNUDM pero acorde, parece, con las nuevas tendencias tanto en la doctrina como en la práctica internacionales, inclinadas hacia una profundización de la seguridad maríti-

34 Artículo 8 del reglamento 417/2002.

35 *BOE* núm.299, de 14.12.02; notificado a OMI mediante documento MEPC/Circ. 402, de 15 de enero de 2003.

36 Se trata de un régimen muy similar al comunitario salvo por la no inclusión entre los petróleo pesados de la normativa española de los desechos de aceite y por la no previsión de sanciones en el sistema comunitario.

37 Salvo, en general, por la fecha de su entrada en vigor, en este caso, 5 de abril de 2005.

38 SOBRINO HEREDIA, J.M.: "La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima", *REDI*, vol.LV (2003), 1, pp.79-116 (102).

ma incluso más allá de lo previsto en dicho texto internacional. Se trata de un reforzamiento de la seguridad marítima que conduce a justificar tanto el aprovechamiento de la flexibilidad y las fisuras de la CNUDM<sup>39</sup>, como, incluso, su posible reforma<sup>40</sup>.

De todas formas, a pesar de la sintonía de acercamientos en la doctrina, en las instituciones y, en general, en la opinión pública, es preciso dejar constancia de las voces discordantes provenientes del sector naviero afectado<sup>41</sup>. La opinión del sector naviero de los Estados miembros no debe ser ninguneada, pues la introducción de medidas tan drásticas debe ir acompañado de la correlativa asunción de responsabilidad por parte del armador pues de otro modo no se conseguirán los objetivos perseguidos.

En cualquier caso, se camine o no hacia una reforma del Derecho del mar, es preciso subrayar el legítimo papel que debe jugar la UE con voz propia en este ámbito. Ya sea como reacción o como prevención, la acción comunitaria ha sido audaz en esta ocasión, consiguiendo, incluso, movilizar la pesada maquinaria de la OMI. Si en el pasado reciente, las actitudes reacias de ciertos Estados miembros frenaron la adopción de normativas más estrictas, en la actualidad, el régimen ya vigente que hemos estudiado, es tan preventivamente riguroso como permite la CNUDM.

---

39 JUSTE RUÍZ: "El accidente del *Prestige*...", cit., p.25.

40 CARREÑO GUALDE, V.: "Nuevas medidas de prevención de la contaminación marina por buques adoptadas por España tras el accidente del *Prestige*: el Acuerdo hispano-francés de 26 de noviembre de 2002", *REDI*, vol.LV (2003), 1, p.290.

41 Quienes denuncian, entre otros, las graves consecuencias de las medidas adoptadas todavía no suficientemente evaluadas así como la devaluación generalizada de los buques en razón exclusivamente de su fecha de construcción, *Lloyd's list*, 14/10/03, p.1.