



1 9 3 3 - 2 0 0 8

CEU 75

*Universidad
San Pablo*

Facultad de Derecho

La reforma del Derecho Marítimo

Ana Belén Campuzano Laguillo
Catedrática de Derecho Mercantil
Universidad CEU San Pablo

Festividad de San Raimundo de Peñafort
Febrero de 2008

CEU Ediciones

La reforma del Derecho Marítimo

Ana Belén Campuzano Laguillo
Catedrática de Derecho Mercantil
Universidad CEU San Pablo

Festividad de San Raimundo de Peñafort
Febrero de 2008

Facultad de Derecho
Universidad CEU San Pablo

La reforma del Derecho Marítimo

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos reservados © 2008, por Ana Belén Campuzano Laguillo
Derechos reservados © 2008, por Fundación Universitaria San Pablo-CEU

CEU Ediciones
Julián Romea, 18 - 28003 Madrid
<http://www.ceu.es>

Depósito legal: M-6640-2008

Compuesto e impreso en el Servicio de Publicaciones de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU

Constituye una satisfacción para mí intervenir hoy en la celebración de nuestro patrón, San Raimundo de Peñafort, impartiendo la tradicional *lectio* que acompaña a este acto solemne y que forma parte inescindible de la vida académica. Acontece, además, que el tema que he elegido para la misma, la reforma del Derecho Marítimo, no está del todo alejado de una de las circunstancias más conocidas en la vida de San Raimundo, la “barca” milagrosa. Cuando San Raimundo pide licencia al rey Jaime para partir a Barcelona desde Mallorca, éste no sólo se la niega, sino que amenaza de muerte a quien se atreviera a sacar al santo de la isla. En vista de ello, San Raimundo se dirigió al mar, extendió su túnica sobre las olas, ató un extremo de ella a un palo para que sirviera de vela y, haciendo la señal de la cruz, montó sin temor en aquella improvisada “barca”. La milagrosa barca hizo en seis horas el trayecto hasta Barcelona, a sesenta leguas de distancia.

En efecto, el tema elegido parte de una realidad tan evocadora como la de el mar, la mar: <<*sólo la mar...en sueños, la marejada me tira del corazón*>>, que con bellísimos versos entonaba Rafael Alberti en su *Marinero en Tierra*. Lejos de tan idílica imagen, esta mar sirve de incomparable marco a múltiples usos y actividades, el negocio marítimo, cuyo desarrollo jurídico se ha adscrito tradicionalmente al Derecho Mercantil. En la medida en que he tenido la fortuna de integrar un grupo investigador que, con ocasión de un nuevo intento de reforma de este sector de la normativa, ha dirigido mi maestro, el Profesor Emilio Beltrán, comparto hoy con ustedes algunas de las conclusiones que hemos alcanzado en su desarrollo. Especialmente, quiero poner de manifiesto las grandes líneas de nuestra actual legislación marítima y, en su elevado déficit, la inaplazable tarea de su reforma. Espero, en este empeño, no trasladar al auditorio cuestiones de detalle o excesivamente técnicas, fuera de lugar, a mi

entender, en un acto como el que hoy nos reúne. Por descontado, intentaré, además, adecuar mi intervención a un tiempo prudente y razonable, que no abuse de la paciencia de quienes tienen la amabilidad de escucharme.

Que los asuntos marítimos tienen una elevada relevancia para nuestro país es una premisa incuestionable. Sobre el dato obvio de la extensa franja costera, portuaria y marítima española, se desarrollan actividades tradicionales (la pesca, la construcción naval o el fletamento) y otras mucho más modernas (el short sea shipping, los contenedores Roll On-Roll Off y Lift on-lift off, el crucerismo, las embarcaciones de recreo, la acuicultura o el aprovechamiento energético). La configuración geográfica de España como país marítimo de primer orden ha traído consigo que el intercambio comercial tanto nacional como internacional utilice la vía marítima en un elevado porcentaje, otorgando a su marina mercante una extraordinaria importancia, que para el caso de las comunicaciones con las islas o los territorios aislados, para la debida garantía de los suministros energéticos y para las conexiones de las autopistas del mar con Europa, no pueden ser más que calificados de vitales. De otro lado, el crecimiento económico experimentado en España durante los últimos decenios, unido al desarrollo turístico, ha supuesto un importante aumento del tráfico de pasajeros, mercancías y del número de embarcaciones deportivas y de recreo destinadas al uso privado. Todas estas actividades, además, se desarrollan en un entorno que, en todo caso, se sujeta a condicionantes que han emergido con fuerza en los últimos años. En efecto, la preocupación por la seguridad marítima, la inmigración ilegal o la contaminación en general y, en especial, por hidrocarburos, conforman las modernas preocupaciones a las que se enfrenta el negocio marítimo.

No me identifico con quienes, como sucede en exceso en los últimos tiempos, consideran que a cualquier situación debe seguir su correspondiente entramado legislativo. Ello nos lleva, con demasiada frecuencia, a una avalancha legislativa de dudosa eficacia que, además, adolece de importantes defectos de técnica legislativa. Lógicamente, tampoco considero que el otro extremo, el abandono legislativo, sirva demasiado bien a las necesidades de la realidad social. Pues bien, como ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada en el estudio del Derecho Marítimo, éste presenta los dos inconvenientes referidos, manifestación última de la falta de técnica y de la descoordinación legislativa que preside esta normativa. Y ello porque junto a normas marítimas que se mantienen a pesar de su anacronismo y alejamiento de la realidad, han

ido surgiendo y superponiéndose disposiciones sectoriales, cuyo ámbito de aplicación específico ha parecido suficiente motivo para no coordinarse con el resto de la normativa. Desde la primera perspectiva, nos encontramos ante una legislación anclada en el pasado, con la inseguridad jurídica y económica que ello implica. Así, tradicionalmente, las instituciones jurídico-marítimas, tanto en su desarrollo legal como en su tratamiento doctrinal y jurisprudencial, se han concentrado en el ámbito del Derecho marítimo privado. El Código de Comercio, en su título III, regula de forma predominante los aspectos jurídico-privados de la navegación marítima. Desde la segunda perspectiva, existen múltiples normas de diferentes sectores del ordenamiento que, al mismo tiempo que acrecientan las dificultades de la reforma, la hacen más necesaria. Los aspectos jurídico-públicos han sido remitidos a otras ramas del Derecho causando un desequilibrio en la realidad de la navegación y del transporte marítimo y sucesivas incoherencias, y ello a pesar de que la correspondencia y coordinación entre dichos ámbitos de regulación jurídica resulta indispensable para un adecuado tratamiento y desarrollo económico y social de este sector.

En efecto, el grueso de la legislación marítima privada se encuentra en el Código de Comercio de 1885. La mera indicación de su fecha de redacción es suficientemente ilustrativa del desfase de su contenido respecto a los avances técnicos y tecnológicos del sector. Es éste un régimen jurídico tributario de su antecesor, el Código de Comercio de 1829, e ideado para una navegación a vela sometida a los imprevisibles riesgos de las fuerzas del mar, la peste, los corsarios y piratas o las rebeliones a bordo por las dilatadas travesías incomunicadas y con un destino incierto. Todos estos elementos encajan en la trama de las clásicas novelas de aventuras de Julio Verne, Jack London, Joseph Conrad o Emilio Salgari, entre muchos otros, o en trepidantes guiones cinematográficos, pero están muy alejados de las auténticas necesidades jurídicas. Estas son, sin embargo, las situaciones a las que aluden reiteradamente las normas de nuestro vigente Código de Comercio, junto a otros muchos preceptos con soluciones a problemas que ya no se suscitan. Los avances técnicos y en las comunicaciones hacen que la navegación sea más segura y más cercana a quienes permanecen en tierra. Con ello, aunque no se haya eliminado del todo el riesgo y la imprevisibilidad, si se ha reducido drásticamente. Los problemas del Derecho Marítimo actual son de otra índole. Es opinión común, largamente sostenida por la doctrina y los diferentes sectores afectados, que el Derecho marítimo, cuando buen número de sus normas ha caído en desuso, está necesitado de una profunda reforma que lo sitúe en condiciones de dar respuesta a

las transformaciones económicas, sociales y técnicas que se han venido produciendo a lo largo del tiempo, especialmente las que tienen su origen en la aplicación de la revolución tecnológica y que afectan, entre otras relevantes cuestiones, al conjunto de instituciones del comercio marítimo, de la navegación marítima y de su seguridad, a la protección de la vida humana en la mar y a la defensa del medio ambiente marino. Además, el alcance de la normativa marítima tiene una clara vocación internacional. Las soluciones jurídicas no pueden hacerse depender del pabellón que enarbolan los buques, sino que se requiere un tratamiento homogéneo, multidisciplinar y supranacional. En la misma línea, se pronuncia el Tribunal Supremo que, por citar una de sus últimas resoluciones, en sentencia de 20 de diciembre de 2006 decía claramente que *<<resulta incuestionable el cambio producido en el Derecho Marítimo respecto de la regulación que se recoge en el Código de Comercio, singularmente en las perspectivas del avance tecnológico y en la tendencia a la uniformización internacional de su regulación>>*.

Precisamente por estas razones, aunque el Código de Comercio siga constituyendo la norma fundamental de referencia, le han sucedido, con posterioridad, normas de muy diversa índole que, al margen del propio Código, han perseguido su modernización por sectores. Sólo en la normativa con rango de Ley cabría ya hablar de dos bloques. De un lado, las normas dictadas en desarrollo de las previsiones del Código de Comercio, como la Ley de Hipoteca Naval de 1893; la Ley de Transporte marítimo de Mercancías en Régimen de Conocimiento de Embarque de 1949; y la Ley sobre Auxilios y Salvamentos Marítimos de 1962. Junto a ellas, de otro lado, han ido surgiendo leyes públicas y administrativas, que también afectan a la navegación marítima, como la Ley sobre Mar Territorial de 1977, la Ley sobre Zona Económica Exclusiva de 1978, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992, la Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General de 2003 y la previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial, incorporada en el año 2003, atribuyendo a los Juzgados de lo mercantil competencia en las pretensiones relativas a la aplicación del Derecho Marítimo. Normas con rango de Ley que, además, son completadas por numerosas disposiciones, decretos y órdenes ministeriales, que desarrollan cuestiones concretas.

A toda esta normativa hay que añadir, además, el derecho de los formularios. El Derecho Marítimo sigue integrándose por normas contractuales, aceptadas

por la comunidad marítima internacional, que las reconoce y observa voluntariamente, conformando una fuente indiscutible.

E, igualmente, dado que una de las características del Derecho Marítimo es su vocación internacional, la soberanía legislativa de los Estados cede el paso a un régimen supranacional, integrado por Convenios internacionales, muchos de ellos ratificados por España o incorporados a nuestro Derecho interno; por las reglas y documentos elaborados por organismos internacionales (el Comité Marítimo Internacional, la Cámara de Comercio Internacional y muchos otros), con gran aceptación en aspectos marítimos concretos y en aras de la unificación internacional; e, incluso, por los formularios tipo redactados por los propios interesados (asociaciones privadas de navieros, fletadores, aseguradores), de aceptación generalizada.

Toda esta producción normativa y voluntaria convive en el denominado, en términos amplios, Derecho de la navegación marítima. De forma que los interesados en el sector marítimo se encuentran con una legislación de referencia anacrónica y una modernización que, dependiendo de las cuestiones afectadas, se ha perseguido con leyes especiales —privadas y públicas—, convenios internacionales, formularios y contratos tipo. Inevitablemente, en esta situación los problemas de determinación, delimitación y aplicación normativa son constantes. De forma que, en la realidad, los profesionales marítimos quedan sujetos a las normas públicas marítimas, por su naturaleza imperativa, pero huyen del derecho privado marítimo, dado su carácter dispositivo y recurren a contratos y formularios tipo de alcance internacional.

Esta insatisfactoria situación explica los intentos de reforma emprendidos. Y es que, en efecto, el Derecho Marítimo está necesitado de una profunda reforma, que plasme en un texto único y general las modernas actividades que lo integran. Evidentemente, un texto de estas características exigirá posteriores normas reglamentarias que regulen las diversas cuestiones que, sobre todo en el ámbito administrativo, condicionan el tráfico marítimo. Pero, ello no debe ser óbice, como tampoco lo debe ser la dificultad técnica de ajustar nuestra legislación a la normativa internacional, para acometer con éxito una reforma de esta naturaleza.

Ciertamente, el movimiento reformador del Derecho Marítimo, que se inicia en la década de los ochenta del siglo pasado, comienza su andadura con el mero

objetivo de modernización del Código de Comercio, bien por partes, bien en su totalidad. Los trabajos realizados en este primer momento no alcanzaron su objetivo y es a partir del año 1999 cuando empieza a plantearse la conveniencia de elaborar un texto general de navegación marítima. La Sección Especial de la Comisión General de Codificación encargada de esta tarea, entrega en el año 2002 una Propuesta de Anteproyecto de Ley General de Navegación Marítima, cuyo texto se publica, finalmente, en 2003 y que, a pesar de su conversión en proyecto de ley, no ha logrado culminar su tramitación parlamentaria para convertirse en una realidad legal. Al margen de las precisiones técnicas que el texto presentado pudiera requerir, lo cierto es que el mismo suponía la deseada uniformización y modernización del Derecho Marítimo. Y ello, porque desde la óptica público-administrativa, integraba la ordenación de los espacios marítimos, los regímenes generales y específicos de navegación, la ordenación y la organización de la Administración marítima, la protección del medio marítimo o la racionalización de la acción del Estado en la mar a través de la reiteradamente solicitada Agencia Estatal de Guardacostas, un viejo anhelo y un reto frente a un sistema desintegrado. Igualmente, regulaba los elementos privados de la navegación marítima. El estatuto jurídico del buque en lo relativo a su concepto y naturaleza jurídica, nombre, documentación, nacionalidad, matrícula, registro y contratos de adquisición. Los sujetos de la navegación, cuestión especialmente necesitada de reforma, habida cuenta de la tradicional confusión en nuestra legislación de las figuras de determinados sujetos de la navegación como el armador y el naviero, así como el capitán y la dotación, sin olvidar a las empresas navieras y las que facilitan el tráfico marítimo como auxiliares de la navegación o del empresario marítimo. Los contratos de utilización del buque, relativos al arrendamiento, fletamento, pasaje y remolque y los contratos auxiliares de la navegación, como el practicaje o la manipulación portuaria. El contrato de seguro marítimo, los accidentes de la navegación y la responsabilidad, especialmente, por contaminación.

Quizás, lo más desalentador en este proceso haya sido que los grandes obstáculos para su aprobación no hayan venido de la mano de complejas cuestiones jurídicas, sino de interminables discusiones competenciales. No ha habido sintonía para coordinar y equilibrar los aspectos públicos y privados que se entremezclan en la navegación marítima, ni ha habido acuerdo, como en muchas otras cuestiones, sobre los aspectos que deben quedar en manos estatales o de las correspondientes Comunidades Autónomas. El ordenamiento administrativo marítimo español obedece a una realidad ciertamente compleja

y de todos conocida. Así, la Constitución Española de 1978 y los Estatutos de Autonomía han establecido un sistema de distribución competencial que afecta a la Administración central, a la Administración periférica y a las Administraciones autonómicas, sistema que, sin embargo, adolece de una falta de definición de los principios sobre los que ha de basarse la necesaria cooperación en el ejercicio de las específicas competencias que le son atribuidas a cada Administración. La participación de las citadas Administraciones en la realidad del ámbito marítimo resulta absolutamente indispensable, por lo que su regulación jurídica debe contemplar los mecanismos generales para su participación. En este sentido, y por lo que se refiere al ejercicio de competencias en materias como las de salvamento marítimo, lucha contra la contaminación marina, control del tráfico marítimo y de la navegación, y seguridad marítima, es innegable hoy en día la necesidad de participación de las diversas Administraciones.

Se ha perdido, así, una gran ocasión para establecer un verdadero marco legal en el que se de acogida al Derecho de la Navegación, mediante su recopilación en un texto general, un auténtico Código de la Navegación Marítima, que establezca un claro sistema de regulación de espacios marinos, de distribución de competencias y de modelos organizativos que evite definitivamente los riesgos ciertos que se derivan de la actual situación de indefinición y de confusión. La idea de código, como cuerpo sistemático y dotado de coherencia interna, además, respeta el antecedente del que proviene y el pensamiento clásico jurídico, que en nada impide la modernidad y la maritimidad que también se predicán.

No cabe, por tanto, más alternativa que defender que el proceso de reforma debe, una vez más, reemprenderse, toda vez que la insatisfactoria situación del Derecho Marítimo va en aumento. La dificultad propia de una tarea de esta naturaleza hace que en relación con determinadas cuestiones —por lo demás muy controvertidas tanto en el ámbito científico como en el de la realidad inmediata de los diversos sectores de la navegación marítima— sea posible proponer diversas soluciones de carácter formal, técnico o legislativo. No hay duda de que la reforma topará con numerosos aspectos de elevada complejidad, cuyas previsiones técnicas y jurídicas no podrán ser del agrado de todos los implicados en el sector. No en vano, es esta una norma que habrá de equilibrar múltiples intereses, tanto de los particulares como intereses generales.

Pero, tampoco debe haber duda de que existen todo un conjunto de principios generales que, sean cuales sean las soluciones concretas recogidas, deben informar este proceso reformador, porque ya integran la realidad marítima nacional y, sobre todo, internacional.

El primero de estos principios generales es la superación de desfasadas visiones de lo público y de lo privado, lo mercantil o lo social, lo organizativo o lo técnico que impiden el desarrollo armónico del sector marítimo y la correcta convivencia entre los intereses generales y los particulares. Si bien no faltan quienes defienden la permanencia de la regulación del comercio marítimo dentro del Código de Comercio, propugnando, por tanto, únicamente su reforma en lo que afecta a esta materia, no podemos dejar de considerar que el Derecho marítimo constituye hoy, por su propia realidad, una especialidad dentro del ordenamiento jurídico, que debe ser dotada de autonomía científica y legislativa. El Derecho marítimo debe ser contemplado hoy en el ámbito de una concepción general que va más allá de su tradicional integración en el Derecho privado, para pasar a formar parte de un conjunto normativo que regule los diversos aspectos jurídicos, públicos y privados, relacionados con la navegación marítima. El Derecho marítimo, en su realidad actual, no tiene un perfecto encaje en la tradicional división entre Derecho público y Derecho privado, considerados éstos como compartimentos estancos del ordenamiento jurídico, lo que obliga ciertamente a una tarea de integración de las normas públicas y privadas que afectan al comercio y al tráfico marítimo, realidades éstas que se caracterizan ambas por un dinamismo ante el que el legislador atento no puede permanecer ajeno. El Derecho marítimo es un claro ejemplo de la exigencia de interrelación entre normas públicas y privadas, normas que deben dar respuesta a las auténticas necesidades de los diversos sectores afectados cuyas opiniones, en cuanto expresión de realidades concretas y diversas, deben ser consideradas de la mayor importancia a la hora de lograr que la legislación marítima dé satisfacción a las legítimas aspiraciones y necesidades de los diferentes interlocutores públicos y privados y contemple las consecuencias de diversa naturaleza —políticas, sociales y económicas— que puedan derivarse de la nueva normativa. No podemos, pues, obviar que es necesario conciliar los intereses y la responsabilidad de la Administración con aquellos otros legítimamente defendidos por la sociedad en su conjunto y por los sectores empresariales, laborales, de operadores y de usuarios, que hacen de la mar el objeto de sus actividades económicas, de trabajo o de mero esparcimiento. Por otra parte, en ausencia de tal colaboración no sería posible

sobrevivir en un mundo de competencia globalizada en el que las reglas son de difícil cumplimiento y la falta de sintonía en el ámbito del mercado afecta tanto a los operadores como a los intereses generales que deben ser objeto de la debida protección. Tal planteamiento no supone, sin embargo, introducir en un mismo texto legal, de forma indiscriminada y sin respeto a la debida sistemática, normas de Derecho privado junto con cualesquiera otras normas de contenido fundamentalmente administrativo. El dinamismo propio del Derecho público, sujeto a constantes cambios y necesidades de orden social, aconseja una detenida reflexión sobre qué materias de naturaleza administrativa deban encontrar acomodo en un texto general de navegación marítima y cuáles otras deban permanecer al margen de la misma, tratándose con ello de dar a esta última norma el debido carácter de permanencia que exige la seguridad del tráfico jurídico.

El segundo de los principios generales que debe presidir la reforma, es el de construir el régimen jurídico de la navegación y el comercio marítimos a la altura de las exigencias internacionales, europeas y de la doctrina de los Tribunales, así como de las crecientes sensibilidades ciudadanas. Es imprescindible que al abordar la reforma del Derecho marítimo, se contemple su consideración de Derecho con vocación internacional, pues históricamente se ha caracterizado por la búsqueda de soluciones uniformes a necesidades comunes con respuesta en las diversas legislaciones y en el derecho consuetudinario. Cuestiones clásicas como el transporte marítimo, el abordaje, el salvamento, o las más novedosas como la preservación del mar, la lucha contra la contaminación, o la delimitación de zonas por razones de interés económico etc., constituyen sólo algunos ejemplos que vienen a justificar la necesidad de un Derecho marítimo internacional integrado por normas homogéneas. Consideración especial merece el hecho de que la insuficiencia de la legislación marítima contenida en el envejecido Código de Comercio haya venido siendo suplida por el principio de la autonomía de la voluntad, lo que viene a explicar el nacimiento de un Derecho marítimo con raíz en prácticas de carácter internacional que han tenido acogida en el campo de la contratación marítima. De otra parte, la firma y ratificación por España de numerosos Convenios Marítimos Internacionales, incorporando una amplísima normativa al Derecho interno, constituye una realidad que también debe ser obligadamente contemplada por el legislador a la hora de la reforma de la legislación marítima, tarea que debe conjugar la existencia de un Derecho marítimo supranacional con el interés nacional que deriva de la situación geográfica y estratégica de España como país

eminentemente marítimo. En este sentido, la técnica de remisión automática a los Convenios Internacionales ratificados por España en materia de Derecho marítimo, en contra del sistema de incorporación de los mismos, en general debe ser considerada como la más oportuna, evitando con ello que futuras modificaciones de los Convenios conlleve la inmediata necesidad de modificar la norma.

El tercer principio general inspirador de la reforma, debe ser la consolidación de un modelo respetuoso con los compromisos internacionales y europeos en materia de navegación marítima y congruente con las posiciones de modernidad, progreso y desarrollo sostenible que exigen el buen gobierno y los intereses generales. La coordinación en materias de seguridad marítima, salvamento y lucha contra la contaminación es absolutamente imprescindible y requiere que se adopten ahora las previsiones para superar etapas pasadas y evitar presentes y futuras confusiones. Circunstancias a las que sin duda hay que añadir elementos condicionantes a nivel internacional, Europeo o Español y que los atentados terroristas de Nueva York, Madrid o Londres han aconsejado acometer como son el Código PBIP o los paquetes Europeos Erika, a impulso del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, como respuesta a las catástrofes del Erika o del Prestige, que introducen novedades sobre los sistemas de seguridad portuarios. No hay que olvidar que la complejidad del sistema, en el que participan autoridades de diferentes niveles y Administraciones, ha hecho extraordinariamente difícil un ágil y eficaz desempeño de las funciones atribuidas. En ocasiones, los servicios que deben ser prestados por las autoridades públicas ante determinadas situaciones de emergencia no resultan eficaces. Por ello, resulta imprescindible el establecimiento de reglas que definan con claridad y precisión cuanto afecta al ejercicio de las funciones propias de las diferentes Administraciones, en el ámbito de las competencias que les sean propias y que atienda a los criterios plasmados a nivel internacional.

Todos estos principios generales referidos, forman parte ya, además, de la política marítima europea. El Libro Verde sobre la futura política marítima de la Unión Europea¹, incide en que los sectores marítimos y los recursos marinos son vitales para la economía de Europa: representan la flota mercantil más grande del mundo, más de 1.200 puertos, una industria de construcción naval de alta tecnología, turismo costero y una fuente y medio de transporte importante para la energía. Con estos datos, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el

¹ *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares (Libro Verde sobre la futura política marítima de la UE, 2006, Comisión Europea)*

mar en su totalidad se convierte en el centro de interés y la dimensión marítima de Europa en una prioridad estratégica para la Comisión.

El Libro Verde abre, en definitiva, el debate sobre la necesidad de una política marítima europea que abarque todos los aspectos de los océanos y los mares. Esa política debe ser integrada, intersectorial y multidisciplinar, y no una mera colección de políticas verticales sectoriales.

Con este precedente, en octubre de 2007, la Comisión Europea propone la llamada política marítima integrada para la Unión Europea, adoptando una Comunicación que establece un ambicioso programa de trabajo para los próximos años². En suma, la Comisión propone una política que descansa en el reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos. Con ello, ha dejado de ser adecuada una política y toma de decisiones dividida en compartimentos estancos. Se deben comprender y tener en cuenta las interacciones, crear instrumentos comunes, determinar y aprovechar las sinergias y evitar o resolver los conflictos.

De esta manera, la construcción naval y el transporte marítimo, los puertos y la pesca siguen siendo actividades marítimas fundamentales, pero las actividades de producción de energía en el mar (petróleo, gas y energías renovables, entre otras fuentes) y el turismo costero y marítimo también generan enormes beneficios. Los puertos de mar y el sector del transporte marítimo permiten a Europa aprovechar el rápido crecimiento del comercio internacional y ejercer un liderazgo en la economía mundial, mientras que la explotación de los recursos mineros, la acuicultura, la biotecnología azul y las nuevas tecnologías submarinas brindan unas oportunidades comerciales cada vez más importantes. Igualmente significativos son los usos recreativos, estéticos y culturales del mar y los servicios ecosistémicos que presta. Velar por un uso sostenible del medio ambiente marino constituye un requisito previo para que estas industrias sean competitivas. La vulnerabilidad creciente de los litorales, las aguas costeras cada vez más frecuentadas, el papel clave de los océanos en el sistema climático y el

² *Un mar de oportunidades: la Comisión propone una política marítima integrada para la UE* (Bruselas, 10 de octubre de 2007). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una política marítima integrada para la Unión Europea (Bruselas, 10 de octubre de 2007).

deterioro incesante del medio ambiente marino reclaman que se preste mayor atención a nuestros océanos y mares.

Así, la sostenibilidad de los océanos constituye un gran reto mundial íntimamente ligado al cambio climático. La competencia cada vez mayor por el espacio marino y el impacto acumulado de las actividades humanas en los ecosistemas del mar hacen inadecuado el procedimiento disperso actual de toma de decisiones y exigen un planteamiento integrado y en colaboración. Durante demasiado tiempo las políticas sobre el transporte marítimo, la pesca, la energía, la vigilancia y policía del mar, el turismo, el medio ambiente marino y la investigación marina han seguido caminos separados, lo que se ha traducido a veces en medidas ineficaces o incoherentes y en conflictos de utilización.

Un marco integrado de gobierno de los asuntos marítimos requiere instrumentos horizontales de planificación que aúnen las políticas marítimas sectoriales y contribuyan a la formulación conjunta de políticas. Para lograrlo, la Comisión identifica tres factores esenciales.

En primer lugar, la vigilancia marítima, que resulta crucial para un uso seguro del espacio marino y es fundamental para garantizar la utilización segura del mar y proteger las fronteras marítimas de Europa. La mejora y optimización de las actividades de vigilancia marítima y su interoperabilidad a escala europea son importantes para que Europa pueda hacer frente a los desafíos y peligros relacionados con la seguridad de la navegación, la contaminación marina, el cumplimiento de la ley y la seguridad global. Y, aunque, ciertamente, la cuestión compete e incumbe a los Estados miembro, la mayoría de las actividades y peligros a que atiende son transnacionales por naturaleza.

En segundo lugar, la ordenación marítima, que es una herramienta clave de planificación para una toma de decisiones sostenible. Los regímenes actuales de planificación se centran sobre todo en el suelo y no suelen ocuparse de cómo los proyectos costeros pueden afectar al mar o viceversa. Debe hacerse frente a las dificultades derivadas de unos usos del mar que compiten cada vez más entre sí, como el transporte marítimo, la pesca, la acuicultura, las actividades recreativas, la generación de energía en el mar y otras formas de explotación del fondo marino. La ordenación marítima constituye así una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible de las zonas marinas y las regiones costeras, así como para el saneamiento ambiental de los mares de Europa.

En tercer lugar, una fuente global y accesible de datos e información. La disponibilidad de datos muy variados sobre la naturaleza y las actividades humanas en el mar y un acceso fácil a los mismos son fundamentales para la toma de decisiones estratégicas en materia de política marítima. Dada la enorme cantidad de datos recopilados y conservados en toda Europa con fines muy variados, el establecimiento de una infraestructura de información adecuada reviste extrema importancia.

Sobre estos factores, la política marítima integrada de la Unión Europea se centra, fundamentalmente, en el desarrollo de cinco ámbitos de actuación.

El primero es crear unas condiciones óptimas para el uso sostenible del mar, facilitando así el crecimiento de los sectores marítimos y las regiones costeras. En muchos Estados miembro, el reciente crecimiento de la economía marítima ha sido más elevado que el global de la economía. Ello se aprecia, especialmente, en las regiones dedicadas a la logística marítima. Los datos recogidos por la Comisión son contundentes. El transporte marítimo de contenedores ha crecido considerablemente desde el año 2000 y está previsto que triplique su crecimiento para el año 2020. Las regiones con actividad en otros mercados en alza, como la energía eólica marina, la navegación deportiva o los cruceros, también seguirán beneficiándose de ese crecimiento. El potencial de creación de nuevos productos marítimos de vanguardia por parte de las industrias europeas, que pueden liderar los mercados mundiales, también es considerable teniendo en cuenta los relevantes conocimientos técnicos europeos en materia de tecnología marina. Además, queda aún mucho potencial sin aprovechar. Una visión estratégica y actualizada para el fomento de un transporte marítimo, puertos y sectores relacionados competitivos y seguros resulta esencial para lograr el desarrollo sostenible de las actividades marítimas, a la vez que se asegura que su crecimiento no ponga en peligro la salud del ecosistema marino. El transporte marítimo es vital para el comercio internacional e interior de Europa y sigue siendo la columna vertebral del sector marítimo en su conjunto. Sin embargo, esta industria sólo podrá seguir prosperando si la Unión Europea continúa esforzándose en establecer un alto nivel de seguridad marítima, contribuyendo a salvar vidas y a preservar el medio ambiente y promoviendo al mismo tiempo unas condiciones de competencia internacionales equitativas. Aunque, el transporte marítimo es una fuente preocupante de contaminación atmosférica y de emisiones de CO₂, sigue siendo mucho más eficiente desde el punto de vista energético que el transporte por carretera. Por esta razón

y por la necesidad de reducir el número de camiones en las congestionadas carreteras europeas, una política marítima integrada respalda decididamente la promoción de un transporte marítimo seguro. Los programas comunitarios actuales (RTE-T y Marco Polo) seguirán apoyando la creación de autopistas del mar y de redes de transporte marítimo de corta distancia.

En todo caso, para lograr este primer objetivo, las autoridades europeas inciden en que debe tenerse en cuenta, que los puertos de mar europeos son eslabones esenciales en la cadena de logística de la que depende la economía europea; que la cadena logística marítima de Europa también precisa de unas industrias de vanguardia de construcción naval, reparación y equipamiento marítimo; que debe aumentarse el número y la calidad de los puestos de trabajo relacionados con el mar para los ciudadanos europeos; que debe reducirse el deterioro de la calidad del medio ambiente marino; y que la gestión de la pesca debe tener más en cuenta el bienestar de las comunidades costeras, el medio ambiente marino y la interacción de la pesca con otras actividades.

El segundo ámbito de actuación de la política marítima integrada de la Unión Europea, es crear una base de conocimientos e innovación. Sólo a través de la investigación científica y la tecnología será posible perseverar en el crecimiento de las actividades marítimas, sin agravar la degradación del medio ambiente. Alcanzar el desarrollo sostenible pasa por profundizar en el conocimiento de las repercusiones de las actividades humanas en los ecosistemas marinos, lo que sólo puede lograrse a través de la investigación científica y la tecnología, en busca de la previsión y reducción de los efectos adversos sobre el medio ambiente y, en general, del cambio climático. Este planteamiento exige determinar unas pautas de investigación con objetivos concretos y determinados.

Como indica la Comisión, para poder utilizar los recursos europeos lo mejor posible, ha de elaborarse una estrategia clara que ligue las prioridades políticas y de investigación, aborde los retos intersectoriales, potencie al máximo las sinergias entre los esfuerzos de los Estados miembro y de la Unión Europea, prevenga las duplicaciones y mejore el diálogo entre las partes interesadas. Europa también necesita estudiar cómo la investigación puede contribuir mejor a la innovación y cómo transformar de manera más eficaz los conocimientos y habilidades en productos industriales y servicios. En este sentido, la creación de una Red Europea de Observación e Información del Mar será un instrumento importante con vistas a esta estrategia.

El tercer ámbito de actuación de la política marítima europea, es proporcionar calidad de vida más alta en las regiones costeras. Las comunidades costeras han crecido el doble de la media de la Unión Europea en población y son también el destino de la mayoría de los turistas en Europa, por lo que la necesidad de conciliar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida preocupa especialmente en esas regiones.

Debido al crecimiento de sus puertos y sus industrias marítimas y turísticas, son estas regiones las que revisten una mayor importancia estratégica para toda Europa. Prestan importantes servicios a sus zonas de influencia y desde ellas se vigilan las fronteras marítimas y las aguas de la costa. En consecuencia, las exigencias resultantes en materia de infraestructura son considerables, para unas regiones en las que el mar es esencial para el turismo costero y marítimo, y cuya explotación ha sido determinante para su desarrollo económico.

El cuarto ámbito de actuación en la política integrada, es fomentar el liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales. La Unión Europea debe trabajar por una gobernabilidad internacional más eficaz de los asuntos marítimos y la aplicación satisfactoria del Derecho marítimo internacional e instar a los Estados miembro a ratificar los instrumentos pertinentes. La Comisión identifica como prioridades exteriores de esta política, el acceso al mercado internacional para las industrias y servicios marítimos europeos, la explotación comercial y científica de las aguas profundas, la protección de la biodiversidad marina mundial, la mejora de la seguridad marítima, las condiciones de trabajo, la reducción de la contaminación por los buques y la lucha contra las actividades ilegales en las aguas internacionales.

En fin, el quinto ámbito de actuación es, en esencia, lograr una mayor visibilidad de la Europa marítima. El proceso que ha seguido la Unión Europea en la formulación de esta política marítima ha sido útil para que la población conozca mejor el valor de la economía y patrimonio marítimos. Ahora se trata de lograr concienciar de la relevancia de esta Europa marítima y de mejorar las condiciones e imagen de las actividades y profesiones marítimas y de promover el patrimonio marítimo europeo, mediante el apoyo a las comunidades marítimas, incluidas las ciudades portuarias y las comunidades pesqueras tradicionales, sus aparejos y técnicas y el fomento de los vínculos entre ellas a efectos de su mejor conocimiento y visibilidad.

Todos estos objetivos y cualesquiera otros que vayan surgiendo en su desarrollo, sólo podrán alcanzarse si se dispone de instrumentos jurídicos adecuados que, mayoritariamente, se estima que deben formularse buscando el equilibrio entre la imperatividad necesaria en ámbitos como la seguridad y vigilancia marítima o la contaminación, y la autorregulación en aquellos aspectos que resulte más conveniente dejar en manos de la voluntad de las partes. De lo que no cabe duda es de que la efectividad de estas normas dependerá de su aplicación uniforme, de manera que se garanticen unas condiciones de competencia equitativas. Como indicaba al principio de mi intervención, se requiere un tratamiento homogéneo, multidisciplinar y supranacional.

Termino ya y lo hago como comencé, reiterando la inaplazable tarea de la reforma del Derecho Marítimo, para dotar de un régimen jurídico uniforme y moderno al uso que hacemos de la mar. Como narraba Hemingway en *El viejo y el mar*, <<así es como le dicen en español cuando la quieren. A veces los que la quieren hablan mal de ella, pero lo hacen siempre como si fuera una mujer. Algunos de los pescadores más jóvenes..., empleaban el artículo masculino, le llamaban el mar. Hablaban del mar como de un contendiente o un lugar, o a un enemigo. Pero el viejo lo concebía siempre como perteneciente al género femenino y como algo que concedía o negaba grandes favores, y si hacía cosas perversas y terribles era porque no podía remediarlo. La luna, pensaba, le afectaba lo mismo que a una mujer>>.

Ana Belén Campuzano Laguillo, es Catedrática de Derecho Mercantil de la Universidad CEU San Pablo y Coordinadora de la doble Titulación en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas.

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria en 1991, con Premio Extraordinario de Licenciatura. Doctorada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y de la Administración de la Universidad CEU San Pablo en 1998. En su actividad investigadora destaca su participación en proyectos de investigación sobre la reforma del Derecho Concursal y de la legislación marítima y portuaria. Es miembro de la secretaría de redacción de la *Revista de Derecho Patrimonial*, de la *Revista de Derecho y Nuevas Tecnologías* y del *Anuario de Derecho Concursal*.