

LA NORMATIVA ADMINISTRATIVA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY GENERAL DE LA NAVEGACIÓN MARÍTIMA. SU INCIDENCIA EN LAS COMPETENCIAS DE LA ARMADA (II)

Agustín CORRALES ELIZONDO
Magistrado del Tribunal Supremo
Doctor en Derecho
General consejero togado

Espacios marítimos, navegación y contaminación marítima



EMOS agrupado la normativa de este epígrafe, que reúne un conjunto de capítulos heterogéneos y, en alguna forma, inconexos. De un lado se abordan cuestiones internacionales (libertad de navegación, espacios marítimos, estatuto de los buques extranjeros, derecho de paso inocente y sobrevuelo (Caps. III y IV) que luego habrán de enlazarse con el derecho de persecución y las facultades de inspección e intervención de buques (Caps. VIII y IX). Paralelamente, en el Cap. IV, se incluyen cuestiones competenciales judiciales —civiles y penales— en los arts. 47 al 50; el Cap. V estudia las ayudas a la navegación y el practicaje, las señalizaciones y las áreas de seguridad, con referencia específica a las zonas de baño (art. 60).

Espacios marítimos y paso inocente

El intento integrador y acaparador de materias, justificable en parte como hemos sostenido, no suele siempre conducir al éxito. No resulta plenamente defendible que esta ley tenga que proclamar el principio de libertad de los mares o recordar los conceptos de mar territorial o zona contingua, entre tantos aspectos repetitivos no innovadores. La acumulación no asegura la

exhaustividad y, sin embargo, puede provocar sensación de vacío o presunción de lagunas jurídicas que no concurren necesariamente en nuestro ordenamiento sobre estas materias.

Proclamar ahora la libertad de navegación, con las excepciones del paso inocente o las limitaciones a los buques de guerra extranjeros y la necesidad de autorización para detenerse o fondear fuera del puerto o fondeadero (arts. 32 al 34), analizar las peculiaridades a que han de someterse los submarinos y reflejar las obligaciones en el uso del pabellón de los buques extranjeros, incluidos los de guerra (art. 35) con los límites aplicables en la zona contigua (art. 36) no trae nuevas normas ni actualiza, salvo matices, lo que quedó plasmado en el Convenio de Jamaica sobre el Derecho del Mar (1) de 1982, ratificado por España.

Algunos preceptos, como el art. 37, que se remite, bajo la rúbrica de *Navegación de buques pesqueros*, a la legislación especial sobre la materia, con referencia concreta a la regulación de la actividad en la zona económica exclusiva, a la que tanta atención dedicó la Conferencia del Mar, al margen de la insuficiencia antes aludida en la regulación del sector pesquero, o los arts. 38 y 39 sobre «buques de investigación», recordando el régimen de autorización a los de nacionalidad extranjera como imprescindible, no comportan ciertamente novedad, pensamos, aunque ayudan a reconocer esta problemática.

Dentro de este Cap. III, nos parece interesante el art. 40, que establece un seguro de responsabilidad civil obligatorio para navieros, propietarios y gestores de buques, con el objeto de salvaguardar la cobertura de los daños causados a terceros «como consecuencia de la navegación de sus buques». Este seguro obligatorio va dirigido al hecho de la navegación en sí mismo y tiene un régimen distinto de los seguros marítimos específicos mercantiles, que ocupan en su tratamiento el Título VIII del Anteproyecto (art. 473) configurando una obligación que se extiende a los buques extranjeros. El precepto nos anuncia un desarrollo reglamentario. En todo caso, extender a la actividad de navegación el seguro obligatorio de responsabilidad civil comporta un ejercicio de realismo y de adaptación a los problemas económicos de garantía de daños derivados del tráfico marítimo, por lo que su inclusión y previsión es afortunada y plasma una necesidad que la práctica ha hecho patente. En este sentido, el Convenio de Bruselas de 1992, sobre contaminación marítima por hidrocarburos, estableció la previsión de estos seguros obligatorios para la cobertura de riesgos de contaminación, obligación recogida en el art. 115.4 b) de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante (LPEMM), sancionando su incumplimiento.

En el análisis del paso inocente (arts. 41 al 46) se efectúa también una remisión a la regulación internacional (art. 43), es decir, fundamentalmente al Convenio de Jamaica, que contempla dicho paso sobre el mar territorial en su art. 19 como aquel que «no sea perjudicial para la paz, el orden o la seguridad del estado ribereño», matizando el derecho el art. 21, que contiene una tabla de materias sobre las que el Estado ribereño puede dictar leyes y reglamentos

que deben cumplir los buques extranjeros en el mar territorial, quedando garantizado así el paso inocente. En el Anteproyecto se recogen las ideas básicas de la regulación internacional (2), exigiendo que los buques extranjeros «deberán atravesar sin interrupción las zonas abiertas a la navegación, a una velocidad no inferior a la normal para cada clase de buques, sin atentar contra la paz, el orden público o la seguridad de España» (art. 41). Luego se remiten las obligaciones a la normativa nacional en materia de «navegación, inmigración, aduanas, sanidad y demás de seguridad pública», además de a la que rige la protección del medio ambiente marino, añadiéndose una serie de prohibiciones, entre las que se resaltan las actividades submarinas o las que puedan afectar a las instalaciones o a los recursos de los fondos marinos. En este punto es de más interés la pauta intervencionista de control para los buques que comporten riesgos especiales (art. 44), la exención de tributos por el paso y la posible suspensión del derecho (arts. 45 y 46).

Aspectos jurisdiccionales

De forma un tanto subrepticia y no poco sorprendente, aparece una breve regulación jurisdiccional en los arts. 47 al 50 del Anteproyecto. En el ámbito civil, se proclama la regla general de la «no detención de buques extranjeros» y la «no desviación» con el fin de ejercer la «jurisdicción civil» respecto a las personas que se hallen a bordo de los mismos, aunque se prevén medidas cautelares «cuando se hayan detenido o hayan fondeado voluntariamente».

En el ámbito penal, el art. 48 se remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, cuyo art. 23 y concordantes establecen la competencia, en principio, sobre delitos y faltas cometidos en territorio español o «a bordo de buques o aeronaves españoles, sin perjuicio de lo previsto en los Tratados Internacionales en los que España sea parte», especificando (art. 23.3 LOPJ) la competencia para determinado tipo de delitos que se enumeran aunque sean cometidos por «españoles o extranjeros fuera del territorio nacional», con nueva referencia final tras la enumeración de los delitos que constituyen el denominado Derecho Penal Internacional, a aquellos tipos que deben ser perseguidos en España como consecuencia de lo previsto en los «Tratados y Convenios Internacionales». El propio Anteproyecto contempla la colaboración con el capitán o representantes diplomáticos del Estado del pabellón del buque para la indagación, instrucción preliminar u otras medidas coercitivas. En el mismo sentido, todas las diligencias se comunicarán al agente diplomático del país afectado (art. 50).

Por último, el art. 51 cierra el Cap. IV con la sujeción de la actividad de sobrevuelo del mar territorial por parte de aeronaves extranjeras, precepto cuya ubicación debería ser inmediatamente después de la regulación de la suspensión del paso inocente (art. 46).

La seguridad en la navegación: el practicaaje y otros extremos (Cap. V)

Con la acostumbrada heterogeneidad, aborda ahora el Anteproyecto una serie de prevenciones ciertamente dispersas en su regulación y no poco inconexas. En el art. 52 obliga a la Administración marítima a ayudar a la correcta navegación, manteniendo el oportuno señalamiento, cumpliendo las prescripciones internacionales y procurando la información fehacientemente. Entre las medidas, los arts. 53 a 55 prevén el servicio de practicaaje, obligatorio cuando así se determine (art. 54) y cuya actuación podrá ser exceptuada, sin que tal exención exonere al capitán de la responsabilidad de informarse para evitar riesgos y extremar la negligencia en su actuación.

La declaración del art. 53, obligando a la Administración marítima o portuaria a «establecer los servicios de practicaaje», expresa de forma contundente la condición del servicio en cuanto a su dependencia de las administraciones públicas y, en definitiva, la ineludible adscripción del practicaaje al concepto de servicio público. Sin embargo, una vez más, la figura del práctico tampoco queda estudiada con un mínimo detenimiento, que tampoco se refleja en la regulación mercantil del contrato de practicaaje, recogida en los arts. 383 al 386 del Anteproyecto, preceptos en los que sí se prevé obviamente la regla básica de que la presencia del práctico no exime al oficial de derrota de los deberes que le incumben en relación con la seguridad del buque. Permanece viva, íntegra e inalterable —aunque ratificada— la regulación de la LPEMM, con su distinción entre autoridad portuaria y autoridad marítima y el estudio del practicaaje en los arts. 102 al 104 de dicha Ley, definiéndolo como «servicio de asesoramiento a los capitanes» y exigiendo a quienes lo ejerzan «cualificación profesional debidamente contrastada... por la Administración marítima», con la previsión de la «sustitución de la actual gestión indirecta del servicio por su gestión directa», señalando las competencias de la Administración marítima para la habilitación, formación y suspensión de la actividad del práctico (art. 102), contemplando la creación del régimen económico-tarifario (art. 103) y tratando de la responsabilidad civil limitada en que pudieran incurrir «los prácticos o las autoridades portuarias» (art. 104). Se otorgan, por tanto, las potestades para la habilitación de los prácticos a la autoridad marítima, que tendrá la facultad de determinar la necesidad de instaurar, modificar o ampliar el servicio. Por otro lado, la autoridad portuaria es la titular del servicio de practicaaje, lo administra y controla su ejecución y el régimen de tarifas. No se modifica, por consiguiente, la estructura de la LPEMM, ni tampoco se altera la determinación de que este servicio público se presta en régimen de gestión indirecta otorgada a las corporaciones de prácticos, que ostentan el monopolio del servicio en los puertos españoles. A pesar de ser actores protagonistas de esa gestión indirecta del servicio, sostiene la doctrina (3) que en el régimen vigente las corporaciones son entidades de derecho privado y que no mantienen naturaleza pública desde la LPEMM, en la que se les reconoce (4)

un sistema de responsabilidad civil (5) en que pueden incurrir tanto los prácticos como las propias autoridades portuarias en la ejecución del servicio.

El resto de los puntos objeto de atención en el capítulo son de menor trascendencia y en ellos se hace notar una voluntarista aportación de soluciones ya conocidas: los buques deberán ajustar su navegación al Reglamento de abordajes y prevenir cautelas en zonas de hielos (art. 56); se reconoce la obligación administrativa de publicar los peligros y avisos a los navegantes, extendidos a los capitanes (arts. 57 y 58); el establecimiento, modificación o adaptación de las vías de navegación (art. 59) vincula al Gobierno a que su configuración sea acorde con la normativa internacional; por otro lado, se promueve el reconocimiento —con el rango normativo legal— de las zonas de baño, que se extenderán a 200 metros en las playas y a 50 metros en el resto de la costas (art. 60); se determina la creación de áreas de seguridad para fondeaderos, canales de navegación y lugares de explotación y exploración de recursos naturales (art. 61) y el balizamiento y regulación de la instalación de artefactos y plataformas habrá de ajustarse también a esas medidas y necesidades de seguridad (art. 62). Como se puede apreciar, los variados aspectos reflejados son de interés y trascendencia, pero la norma se limita a iniciar los criterios esenciales y básicos para una posterior concreción.

Problemática de la contaminación marítima (Cap. VI)

a) Introducción: planteamiento general de necesidades

Los accidentes marítimos y la catástrofe del *Prestige* han afectado en tal medida al Derecho Marítimo en general y al transporte por mar en particular que la reflexión y la orientación de los problemas para evitar este tipo de catástrofes parece ocupar y obsesionar al hombre de mar, a la sociedad y al legislador de manera imperiosa.

El legislador no ha permanecido del todo ajeno a inquietudes similares a las que nosotros exponemos. El R. D. 253/2004, de 13 de febrero, ha establecido medidas de prevención y lucha contra la contaminación en las operaciones de carga, descarga y manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario. Trata de atajar el riesgo potencial de accidentes con derrames de hidrocarburos en la mar durante las expresadas operaciones, tratando de cubrir especialmente los riesgos de las terminales de las refinerías o las maniobras de suministro de combustibles en fondeaderos y muelles de los puertos españoles. Es una forma de aplicar en ese punto el Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos de 1990, ratificado por España en 1993. Se desarrolla también el art. 6.1. f) de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina

TEMAS GENERALES

Mercante, en relación con el art. 86.2 de la misma Ley y con el art. 60 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (6).

Mucho más habrá de legislarse probablemente, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas y por vía convencional internacional en la parte que les corresponda para luchar contra una serie de problemas que pueden hacer que el transporte marítimo siga siendo un riesgo potencial. Nos referimos a que tal vez no haya todavía solución real a la problemática de las tripulaciones sin título, sin expertos en las cuestiones más esenciales, a los barcos fantasmas, con inspecciones superficiales trivializadas cuyas máquinas no ofrecen garantías, a los petroleros sin doble casco, a los ataques en lugares en donde no se produce inspección portuaria o, lo que es peor, en los que se asume como bueno un estado lamentable del buque, un rol incompleto o una tripulación sin preparación, sin revisiones serias y con extensión de certificaciones con toda facilidad. Hasta se habla de puertos interesados en recibir más tráfico marítimo, a cuyo efecto ofertan una inspección de buques de perfiles bajos. Tampoco hemos solucionado nada definitivo sobre banderas de conveniencia y sobre el sistema de tránsito incontrolado de capitales que no representan a titulares reales y a empresarios responsables. Si ocurre algo, una bandera de Liberia puede ocultar un naviero nacionalizado en Panamá, un Capitán contratado en Madeira y una relación de transporte sustentada en conocimientos de embarque originados en, por ejemplo, Senegal, entre partes difusas (dicho sea, todo ello, con respeto a los países que citamos respecto a los que se producen en ocasiones comentarios sobre estos extremos, si bien tampoco los países más desarrollados ofrecen muchas veces garantías plenas y seguridad en sus controles). Hasta la determinación de la jurisdicción competente constituirá el grave problema y tristemente las responsabilidades económicas no serán sencillas de cubrir. Si no se han constituido los fondos a los que aludíamos con anterioridad por las organizaciones internacionales serias, difícilmente existirá cobertura para las responsabilidades civiles ocasionadas.

b) Regulación normativa internacional sobre contaminación marítima

La doctrina ha sistematizado las fuentes en la materia (7) en normas preventivas y normas indemnizatorias, y en cuanto al origen en fuentes internacionales generales y fuentes comunitarias (8).

En el derecho español, además de la regulación específica de la Ley de Puertos, la Ley de Costas también contempla la investigación para el vertido realizado desde tierra (arts. 56.2 y 3 y 91. f)).

La responsabilidad civil por daños debidos a contaminación por hidrocarburos se regula en el Convenio de Londres de 27.11.92 (CLC), BOE de 20.09.95, que modificó el de Bruselas de 29.11.69 (BOE de 28.11.63), modificado por los Protocolos de 1976, 1984 (que no entró en vigor), en los que se

establece un régimen de responsabilidad civil o patrimonial objetiva sin necesidad específica de determinación de culpa o negligencia; por otro lado, en 1971, por el Convenio de Bruselas de 18 de diciembre de dicho año, se prevé un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, complementando a CLC y desarrollado en diversos protocolos. La normativa configura la responsabilidad civil de los propietarios de buques por contaminación de buques por hidrocarburos (CLC 92) y sobre constitución de un fondo internacional de indemnización para estos daños (CF) y constituye básicamente la regulación internacional, conteniendo además el establecimiento de los seguros obligatorios de responsabilidad civil.

La actividad del fondo respondía en su creación al principio de plena compensación y cobertura, pero en la realidad se formularon límites cuantitativos sobre las unidades de renta a percibir en cada siniestro. España suscribió un acuerdo con este fondo en 1999 (BOE de 12.01.2000).

Si bien es cierto que la regulación internacional y la inquietud mostrada es, como puede observarse, abundante, la realidad es desoladora: no se cumplen las medidas preventivas, ni las cantidades previstas en el fondo contribuyen para algo más que para paliar una parte menor de los daños, además de ser otorgadas o concedidas con retrasos notables.

Nuestro país, que sufrió las catástrofes recientes del mar Egeo y tantas otras, además de la del *Prestige*, ha sentido la ineficacia muy parcial del sistema de resarcimiento, cuando no la imposibilidad de exigencia de responsabilidad en la extensión en que los daños y perjuicios se han producido. La lucha en la línea que antes esbozábamos tiene que ser a través de la Unión Europea y, de cualquier forma, debe actuarse de manera constante en nuestras costas y puertos.

Nos tememos mucho que la regulación que ahora vamos a observar en el articulado del Anteproyecto puntualmente es un paso importante puesto que recoge probablemente, con una precisión y concreción loable, los extremos principales de los problemas apuntados, pero solo será una contribución normativa oportuna y necesaria, mas sólo útil si se acompaña con una política marítima de inversiones seria y constante y una colaboración internacional concretada y cumplida.

c) Estructura y contenido del Capítulo VI del Anteproyecto: De la lucha contra la contaminación

Hay que reconocer que la norma en este caso es profundamente docente, toda vez que en los cuatro primeros artículos se da un afortunado concepto amplísimo de contaminación y una clasificación de sus distintas formas que distingue la «operacional», cuando derive de la limpieza de tanques y sentinas, basuras, gases de motores y, en general, la derivada de la limpieza de

buques en mantenimiento habitual; la contaminación por vertimiento, que es la dolosa de sustancias o materiales, cuando el buque haya recibido dichos contenidos «con la finalidad de proceder a dicha evacuación», con o sin transformación del objeto, y la denominada contaminación accidental, que es la producida por accidente que da lugar a naufragio, hundimiento, incendio, etc.

Dentro de la contaminación por vertimiento (art. 65.2) se coloca un apartado para regular «el hundimiento deliberado de buques, embarcaciones, artefactos navales o aeronaves». No nos parece ni de lejos lógica la analogía. A lo sumo debería utilizar precepto independiente y, en cualquier caso, su ubicación podría estar en el capítulo de las remociones (IX del Anteproyecto, art. 92 y ss).

Por lo que se refiere a la contaminación accidental, tampoco está bien definida, por cuanto si se hace referencia a las distintas situaciones consecuencia del accidente, con cita expresa del naufragio y el hundimiento, entre otras, debería hacerse mención de las causas más habituales, como son el abordaje y la varada, y en cualquier caso, al tratarse del problema clave, la descripción debería ser más analítica, puntual y completa.

De cualquier forma, el concepto del art. 63 sí resulta descriptivo y se nos presenta como oportuno a la hora de hacer mención de la tutela de los recursos turísticos, paisajísticos o biológicos, y al hacer mención general de cualquier otro tipo de uso legítimo de los mares y aguas navegables.

El art. 67 establece una cláusula general de previsión de todo acto voluntario de contaminación y excluye el paso inocente (67.2) de los buques extranjeros por el mar territorial «cuando realicen cualquier acto de contaminación intencional y grave». La persecución penal de estos supuestos, a la que debería hacerse alusión, entendemos que nada tiene que ver con la problemática del «paso inocente», acuñada internacionalmente para otro tipo de situaciones de seguridad en la navegación, cercanas en ocasiones a problemáticas bélicas o de otro tipo. El precepto, por tanto, no nos parece coherente con la doctrina jurídica internacional sobre el paso inocente e incluso con la definición que se da en el mismo Anteproyecto (arts. 41.2, 42 y 43), si bien los arts. 44 y 46 podían ser más congruentes con la prohibición aquí fijada. Ya está dicho, por consiguiente, en el art. 44, y lo que procedía en el art. 67.2 es exclusivamente hacer una referencia al tratamiento jurídico penal de la conducta de los responsables de la actuación del buque. En el mismo sentido asumimos la descripción de las excepciones de fuerza mayor concretadas en el art. 68.

La concreción de los deberes de Administración marítima en el art. 69, aunque no cite su remisión al ámbito reglamentario, viene a describir sólo una actitud o previsión de promoción de una parte y medidas de limpieza de otra en sus dos párrafos. Lo importante del precepto es la determinación de que se «perseguirá y sancionará» la contravención de las normas. Quizá habría que plantearse, dado el carácter abierto y completo de la Ley, la inclusión en ella de las sanciones, por cuanto ese precepto, como el 70 sobre el «control del

cumplimiento de requisitos», su indeterminación de las sanciones aplicables a los infractores resultan abstractos y poco contundentes en una materia como ésta que nos parece muy bien que haya interesado y requerido la atención del legislador, pero en la que no consta lo fundamental, todo ello sin perjuicio, en lo que corresponda, de las soluciones aportadas por la Disposición Adicional Quinta del Anteproyecto, a la que luego haremos referencia, en relación con los contenidos al respecto de la LPEMM.

Más propios de este objetivo preventivo resultan los arts. 71 al 75, que establecen planes de preparación y lucha contra el fenómeno y de emergencia a bordo, obligación de los capitanes para notificar la localización del hecho de la contaminación (art. 73), la obligación de colaboración internacional (art. 74) y la posibilidad de prohibir la entrada o salida a nuestros puertos o en aguas interiores de buques que no garanticen el respeto a las normas preventivas (art. 75).

Reflexión sobre la duplicidad de tratamientos en el Anteproyecto y en la LPEMM

Llamamos la atención sobre la posible incongruencia de establecer conductas tipificadas como infracción, tanto en el campo de la contaminación como en el de las infracciones administrativas de los buques en cualquier sentido, sin que paralelamente se determinen las sanciones aplicables.

El legislador podría en este caso sostener que el capítulo de infracciones y sanciones ya se encuentra en la LPEMM, de forma bastante analítica e incluso se podría invocar la doctrina que ha puesto de manifiesto que la citada Ley de Puertos no era sólo de puertos, sino también de navegación marítima (9).

El problema de esta realidad es que los operadores jurídicos podrían entender que existe una duplicidad y que quizá la coordinación no sea plena y, lo que es peor, no parece tal vez jurídicamente lo más acertado e incluso podría afectar a los derechos del infractor que se prevean conductas sancionables en el presente Anteproyecto, que luego habría que encajar en tipos de infracción de la LPEMM. En este sentido el catálogo de infracciones de la ley ya vigente (Título IV, Capítulo III, art. 113 y ss.) que se presentaba tal vez con pretensiones exhaustivas (10), parece que en alguna medida resulta ahora en cierto modo reflejado en el Anteproyecto no con formas imperativas y de tipificación de infracciones, sino más genéricas. Mientras que en la Ley de Puertos y en la Ley de Costas y su Reglamento nos encontramos con normas debidamente integradas en cuanto a la previsión de las respectivas infracciones y su sanción, en el Anteproyecto sólo se verifica esta descripción abstracta en la mayoría de los casos de actividades perseguibles, incluso en cuestiones poco trascendentes, como la protección de las zonas de baño, con referencia a desarrollos reglamentarios en muchos casos, sin perjuicio de que obviamente la

TEMAS GENERALES

remisión alcance también a la LPEMM y, cuando proceda, en materia de navegación a la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, en tanto en cuanto todo pesquero ha de estar sometido a la actividad de navegación, del mismo modo que los buques de recreo respecto de los que ya se ha establecido un seguro de suscripción obligatoria, de responsabilidad civil extracontractual, regulado por Reglamento aprobado por R. D. 607/1999, de 16 de abril, para cubrir los daños y perjuicios causados, materiales y personales, a terceros por hechos derivados del uso de dichas embarcaciones en las aguas marítimas españolas (11).

Muchos otros aspectos están regulados en la LPEMM y, aunque esta afirmación resulta prematura por nuestra parte, esta situación debería dar lugar a que se plantease si las materias ya tratadas de alguna manera deben ser nuevamente abordadas sin realizar una refundición, por cuanto tal vez puede haber lugar a posibles confusiones cuando el Anteproyecto, tal como observamos, aparenta esa sensación o prurito de exhaustividad, razones éstas por lo que hemos querido exponer de nuevo, justamente en relación con la problemática trascendental de la contaminación, las dudas que nos sugieren estos extremos. No se nos antoja más solución realista, en este y en todos los campos en que concurren, que la integración en una sola norma legal.

En este orden, la Ley 62/1997 (BOE n.º 312/1997, de 30 de diciembre) y la Ley 48/2003 (BOE de 3.02.2004), de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de prestación de servicios generales en los puertos, supusieron dos pasos cualitativos en la evolución para la aplicabilidad de los criterios de participación de las comunidades autónomas y agilización con criterios empresariales de la gestión privada en los puertos, en búsqueda de una profesionalización y eficacia. La primera de las leyes reforzó la autonomía funcional y a las autoridades portuarias, estableció la participación de los órganos de las comunidades autónomas en la designación en los órganos de gobierno de dichas autoridades y configuró al ente público Puertos del Estado como encargado del control de las facultades en la ejecución de la política portuaria del Gobierno, con coordinación de la eficiencia del sistema portuario. La Ley insistió además en la garantía de la libertad tarifaria y en la nueva configuración del Fondo de Contribución, tendiendo a perfilar los papeles tanto del sector público como del privado en el sistema, incidiendo siempre en la autonomía de gestión de las autoridades portuarias.

Como puede observarse, gran parte de los puntos que estudia el Anteproyecto coinciden y son paralelos a la normativa de marina mercante vigente y a la evolución y adaptación de la misma a los criterios de gestión precisados por la Unión Europea. Y la congruencia y compatibilidad del conjunto de normas es lo que nos resulta de difícil apreciación, poniendo nuevamente en duda si lo que se está haciendo constituye en parte una reiteración de criterios y principios, en la mayoría de los casos no precisamente más completo.

La Disposición Adicional Quinta del Anteproyecto ha pretendido solucio-

nar esta complementariedad con la LPEMM, estableciendo una serie de vasos comunicantes consistentes en señalar (párrafo primero) que para la instrucción de expedientes administrativos sancionadores y la imposición de sanciones y tramitación de recursos se acuda al Título IV de la LPEMM al amparo de la Ley 27/1992. Luego, el apartado 1 de la Adicional citada prevé las modificaciones de las remisiones que efectúan los arts. 116.2. g) de la LPEMM, que recoge determinadas infracciones muy graves, como hecha a los arts. 18 y 226 del Anteproyecto, referentes a las dotaciones de seguridad y maniobras obligatorias en aguas interiores y en puerto y al art. 226 sobre dotaciones mínimas de seguridad. A continuación constan otra serie de remisiones también para integrar otras infracciones muy graves. Los párrafos 3 al 8 de la misma importante Disposición Adicional contemplan la posibilidad de apresamiento y retención de los buques infractores, la adopción de medidas cautelares respecto a los mismos, la posibilidad de actuaciones penales si procede y demás extremos dimanantes de la existencia de infracciones.

Por su parte, la Disposición derogatoria en su punto 7 abole determinados preceptos de la Ley de Puertos en los que se configuran determinadas medidas y obligaciones a tomar relacionadas con la navegación.

La fórmula adoptada, por lo que se desprende de lo expuesto, quiere compatibilizar los preceptos del Anteproyecto con los paralelos que en materia de Marina mercante estudia la LPEMM. Ello, conjugado por el desarrollo reglamentario de la presente norma, puede conseguir la eficacia pretendida de la imperatividad en la persecución de las infracciones. Tal vez hubiera podido verificarse un texto refundido sobre estos extremos que es posible que fuese más coherente con la vocación integradora con la que a nuestro juicio nace el Anteproyecto y a la que antes nos hemos referido. No obstante es posible que la Comisión redactora haya querido huir de esa tendencia a sustituir buena parte de la LPEMM, en cierta medida ya asentada en nuestro sistema jurídico, porque quizá tenga asumido que los objetos de ambos conjuntos normativos son en parte concurrentes, pero sólo en parte. El debate sobre este enfoque técnico de resolución de los problemas de concurrencia de normas suponemos que está abierto en la actualidad en las Administraciones Públicas y entre los operadores jurídicos y marítimos. En nuestro caso nos inclinamos abiertamente por la refundición y el esclarecimiento preciso de las competencias estatales.

Problemática de seguridad y Derecho Internacional Marítimo

La búsqueda y el salvamento de personas (Cap. VII)

El Capítulo VII está presidido por esta rúbrica, abordando las cuestiones relativas a los servicios públicos de búsqueda y salvamento de forma programática con el objeto de asistir a «cualquier persona que esté en peligro en el

TEMAS GENERALES

mar u otras aguas navegables», previendo el respeto a los convenios internacionales, la aprobación de planes nacionales de salvamento (art. 77) y la previsión de actuaciones en los buques nacionales para preparar emergencias de esta naturaleza (art. 78). Se regula el empleo de las señales de socorro restringiéndolas a su uso previsto (art. 79); el empleo de buques y aeronaves extranjeros en las operaciones de lucha contra la contaminación o el salvamento de personas (art. 80) y el deber de investigar todo siniestro sufrido por cualquier buque si ello puede facilitar mejoras en la prevención de la contaminación o el salvamento por la vía de modificar los convenios internacionales sobre la materia (art. 81). Como puede verse se trata ciertamente de un esquema de previsiones no especialmente innovador pero que es un exponente más del afán omnicompreensivo del Anteproyecto.

La interceptación, inspección y detención de buques (Cap. VIII)

El Capítulo VIII regula en dos secciones, una de medidas generales (arts. 82 al 87) y la segunda relativa al derecho de persecución (arts. 88 al 90), las posibilidades de acción para salvaguardar la seguridad de la navegación, prevenir la contaminación y velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos, concretadas en la posibilidad de «interceptar, solicitar información, visitar, inspeccionar, detener, conducir a puerto y adoptar cualesquiera otras medidas que se estimen necesarias respecto de los buques nacionales que vulneren o puedan vulnerar dichos bienes jurídicos o atentar contra las referidas Leyes», actuaciones que también serán factibles respecto a los buques extranjeros que se hallen en las zonas españolas de navegación. En cuanto a los buques del Estado, el art. 105, en el marco del Capítulo X, prevé la posible acción cuando infrinjan las disposiciones del Anteproyecto, en el sentido de que «serán requeridos por la Armada para que depongan su actitud y, en su caso, a que abandonen sin demora las aguas interiores y el mar territorial del Estado», con responsabilidad del Estado del pabellón. Sería oportuno precisar con mayor amplitud las competencias de los buques de la Armadas en estos extremos.

Como puede observarse la Ley trae a colación viejas cuestiones de actividad administrativa de policía marítima y derecho internacional marítimo sobre el derecho de visita, las inspecciones, la detención de buques y la conducción a puerto y lo hace con un tratamiento relativamente extenso con las previsiones sobre las formas en que se verificará el acceso a bordo por «el personal dotado de funciones públicas de inspección o control», con previsión de colaboración de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, dándose también medidas especiales para los casos de contaminación (art. 85) en los supuestos en que sea posible «prevenir, reducir o eliminar el peligro» o hacer ejecutar medidas preventivas o de limpieza. El art. 85.3 regula ya más lacónicamente las potestades de la Administración marítima «en caso de contaminación por

accidente producido en alta mar» cuando constituya peligro para los espacios marítimos españoles o su litoral. También de forma genérica se contemplan las medidas para restablecer la navegación afectada en los supuestos de obstaculización de vías navegables (art. 86) o detenciones injustificadas (art. 87), haciendo mención también del resarcimiento de daños y perjuicios cuando resulten probados y sean originados por la actuación administrativa.

Por lo que se refiere al derecho de persecución se fija en los casos de infracción de leyes nacionales durante la estadía de los buques en aguas interiores o en el mar territorial, así como en la zona contigua, pudiendo extenderse a los supuestos de infracción de las normas relativas a la protección de los recursos marinos y a la lucha contra la contaminación. El sujeto activo para ejecutar la persecución estará constituido por los buques o aeronaves de Estado autorizados por el Gobierno, que deberán portar signos exteriores de identificación, podrán prolongar dicha persecución hasta el límite del mar territorial de otro Estado y practicar la detención y conducción al puerto español más próximo a efectos de averiguación de los hechos imputados, imposición de la sanción y exigencia de responsabilidades.

A su vez, el art. 91 impone a navieros y capitanes de los buques nacionales la obligación de colaborar y participar en acciones dirigidas a solucionar problemas relativos al «salvamento, seguridad marítima, lucha contra la contaminación, sanitarios u otras causas graves de interés social», en particular en operaciones relativas a salvamento de vidas o bienes, previéndose compensaciones económicas, en su caso, cuando como consecuencia de dicha colaboración se hayan producido resultados que den lugar a dicha compensación. La norma dice en este punto «cuando proceda», pudiendo deducirse que se trata de una posible referencia al «premio» previsto en los supuestos de asistencia marítima y salvamento en la actualidad en la vigente ley 60/62, de 24 de diciembre, reguladora de los auxilios, salvamentos, remolques y extracciones marítimas. También podrán compensarse los daños y perjuicios sufridos por los colaboradores.

Las Juntas Arbitrales Marítimas

La derogación de la citada Ley 60/62, prevista en la Disposición Derogatoria del proyecto, se acompaña con la creación, en su Disposición Adicional Cuarta, de las denominadas Juntas Arbitrales Marítimas, a las que se otorga la función de dilucidar los intereses en juego en materia de asistencia y salvamento por vía de arbitraje. Sería deseable que en la constitución y composición de dichas Juntas —habida cuenta de que las misiones que se les atribuyen serán en cierta medida similares a las que actualmente desarrollan el Tribunal Marítimo Central y los Juzgados Marítimos Permanentes al amparo de la expresada Ley 60/62— se tuviese en cuenta la experiencia, el buen crite-

TEMAS GENERALES

rio y la eficacia que ha presidido la labor de dicho Tribunal y Juzgados a lo largo de más de cuarenta años, lo que debería traducirse en que en las citadas Juntas figuraran también miembros técnicos en la materia de la Armada, además de los procedentes de la Marina Mercante y del ámbito pesquero.

Remociones (Cap. IX)

Los arts. 92 al 100 reúnen una cuestión poco tratada en el derecho marítimo, lo que hace elogiable su contemplación y matiza una vez más la vocación de exhaustividad del Anteproyecto. Se define la remoción como «extracción de interés general, la retirada, traslado, desguace o destrucción deliberada de buques naufragados o de bienes hundidos con la finalidad de remover un peligro o un inconveniente para la navegación, para los recursos naturales o para el medio ambiente de las aguas navegables». La acción administrativa a tal efecto se extiende a las aguas interiores o al mar territorial pero también a la zona marítima exclusiva. Se centra el deber de remoción en el naviero o titular del buque, el artefacto naval o la aeronave, en el plazo que determine la administración marítima y con la cautela de establecer garantías o medidas de seguridad para en lo posible evitar nuevos naufragios o hundimientos por las mismas causas. La Administración podrá subsidiariamente llevar a cabo la remoción, sin perjuicio de su derecho de repetición de los costes sobre la persona obligada y quedando los buques o bienes recuperados, en caso de remoción subsidiaria, afectos al pago de los gastos ocasionados (art. 97). En el caso de buques u otros bienes de pabellón o titularidad desconocida se proveerá para la localización de sus titulares edictalmente o avisando al cónsul de la nación respectiva si se conociese la nacionalidad del buque o la aeronave. El art. 99 otorga a la Autoridad Portuaria las competencias en los casos de remoción, naufragio o hundimiento en aguas interiores portuarias. Por último, el art. 100 contempla el supuesto de la afectación de los recursos biológicos, en cuyo caso se solicitará informe de la Administración competente en materia pesquera.

Tratamiento de los buques extranjeros de Estado (Cap. X)

La última parte de este tratamiento *ius publicista* o de derecho administrativo económico integra cuestiones de derecho internacional. Se regula la inmunidad de los buques de Estado extranjeros que quedan sometidos «únicamente a la jurisdicción del Estado de su pabellón» (art. 101), analizando las posibilidades de que entren en aguas interiores y visiten los puertos abiertos españoles «previa autorización, en cada caso del Gobierno, que se tramitará por vía diplomática, sin perjuicio de las previsiones contenidas en los Tratados

concluidos por España», con excepción de los supuestos de avería, mal tiempo, urgencia o arribada forzosa. Vuelve a regularse el derecho de paso inocente por el mar territorial, en este caso utilizando la denominación más en propiedad con su significado en el derecho internacional. Se descinde incluso a contemplar el problema de los submarinos de Estado y su obligación de que naveguen no sumergidos y se otorga a la Armada, como antes expusimos, el derecho a perseguir a los buques extranjeros de Estado que infrinjan la presente Ley, dejando para una reglamentación especial desarrollar estas cuestiones de conformidad con la propia Ley y el derecho internacional. Las normas analizadas suponen el esquema reducido de las prescripciones del Convenio de Jamaica, recogidas en esencia, a las que habría que añadir cuanto se refiere al derecho de la guerra marítima, para los supuestos de beligerancia o neutralidad, con la normativa especial todavía vigente que es la de la Convención de La Haya, los Convenios de Ginebra de 1949 en materia de derecho internacional humanitario y las previsiones que la regulan, contenidas en el denominado Manual de San Remo sobre guerra marítima, que comprende un catálogo de normas consuetudinarias generalmente conocidas y aplicadas por los comandantes de las distintas armadas y que obligan en gran medida como costumbre internacional.

Conclusiones

- La propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima inicia un paso trascendente para la aprobación de una norma largamente esperada, tanto en lo referente al ámbito mercantil, en sustitución del Libro Tercero del C. de c., como en aspectos administrativos, internacionales e incluso procesales, por cuanto la pretensión de la norma es la de una regulación exhaustiva de toda la problemática de la navegación por mar sin excepciones.
- Desde el punto de vista de la normativa del derecho público, que es la que ha sido objeto de estudio en el presente trabajo, estimamos que el texto objeto de estudio ha de hacerse compatible con las prescripciones de la LPEMM con la que mantiene cierto paralelismo de regulación, especialmente en materia de infracciones de los deberes por parte de quienes llevan a cabo actividades de navegación o concurrentes con las mismas. Ello podría dar lugar a la redacción de un texto refundido o bien a incrementar y precisar las remisiones de la Disposición Adicional Quinta del texto del Anteproyecto. En concreto entendemos que la tipificación de cada infracción debe establecer con precisión la sanción aplicable, tanto para la claridad del tipo como para la tutela de los derechos del administrado que se ha de ver sometido a un expediente sancionador.

TEMAS GENERALES

- La problemática de la contaminación está desarrollada de manera amplia y homogénea, aunque también en paralelo con la establecida en la normativa vigente de la LPEMM. También en este caso podría ser oportuno que se integraran las infracciones que se describen con las sanciones correspondientes.
- La norma prevista aborda de una manera sistemática, con rango de ley y de forma unificada por primera vez, las cuestiones referentes a la ordenación administrativa de la navegación, tales como el régimen de estancia en aguas interiores y en puerto, el polizonaje, el desguace y el despacho de buques, así como el practicaje y las prevenciones de protección de tráfico marítimo, incluyendo un capítulo sobre las remociones con referencia incluso a cuestiones tales como las zonas de baño y las áreas de seguridad. Se aprecia una carencia de regulación de las cuestiones sobre emigración ilegal por vía marítima, que deberían abordarse tanto desde el punto de vista competencial administrativo como en cuanto a la normativa y colaboración en el marco de la Unión Europea.
Asimismo se traen al contenido de la Ley cuestiones relativas al régimen general de la libre navegación y a los condicionamientos de la misma en los espacios marítimos sometidos a la jurisdicción española. Se incluyen todas las cuestiones referentes al paso inocente, a la interceptación, inspección y detención de buques, así como la posible persecución de buques infractores, recogiendo incluso un Estatuto de los buques extranjeros de Estado, todo ello de acuerdo con el Convenio de Jamaica.
- También son objeto de atención, esquemáticamente, aspectos procesales respecto a la jurisdicción sobre buques extranjeros en puerto y se aborda la problemática de la propulsión nuclear. Es muy somera la regulación de las cuestiones pesqueras, aun partiendo de que el objeto de atención es el hecho de la navegación. Por último, es casi constante la referencia al desarrollo reglamentario previsto lo que justifica los parámetros en los que se mueve la norma que en esta materia jurídico-pública se aproxima en alguna forma a la técnica de establecimiento de bases normativas legales sin entrar en detalle salvo, tal vez, en problemas tan específicos y multidisciplinarios como la contaminación.
- Deben fijarse con precisión las competencias estatales y su atribución orgánica. En particular sería deseable una mayor precisión en las que han de desarrollar los buques de la Armada, especialmente en materia de derecho de visita, inspección, derecho de persecución, vigilancia del paso inocente, posible colaboración con autoridades judiciales y, en su caso, en cuestiones específicas que se vinculan a la defensa de la soberanía en nuestras aguas. En la misma línea, en la creación de las

nuevas Juntas Arbitrales Marítimas que se prevén para las cuestiones de asistencia y salvamento marítimo, debería aprovecharse en su organización y composición la experiencia del Tribunal Marítimo Central y de los Juzgados Marítimos Permanentes.

- En cualquier caso, nos encontramos con un trabajo riguroso, técnicamente solvente y que es indispensable sea tomado en cuenta como punto de partida muy firme para la más próxima entrada en vigor de la Ley, mucho más partiendo de que la parte mercantil contenida en los Títulos II al VI lleva ya elaborándose largo tiempo, habiendo merecido en sus contenidos en materia de Derecho privado los más favorables comentarios.

(1) La expresión «Derecho del Mar» fue acuñada en las Conferencias de Ginebra de 1958 y 1960 y consagrada en la Conferencia de Montego Bay de 1982, teniendo hoy carta de naturaleza, que ha hecho abandonar —en parte— la referencia diríamos más venerable a este conjunto de materias como «Derecho internacional marítimo», aunque, como siempre, puede pensarse que esta última es más concreta. Hay también otras diferencias. Por ejemplo, a partir del Derecho de Ginebra, todo el Derecho del Mar lo es para el tiempo de paz, mientras que el Derecho Internacional Marítimo incluye todo el Derecho de la Guerra Marítima, con materias como el bloqueo, las armas marítimas, el régimen de los espacios marítimos en caso de conflicto, las presas, etcétera.

(2) Sobre estos extremos cfr. AZCÁRAGA Y BUSTAMANTE: *Derecho Internacional Marítimo*. Editorial Naval, Madrid 1984, y CERVERA PERY, J.: *El Derecho del Mar (Evolución, Contenido, Perspectivas)*, en Editorial Naval, Madrid, 1992; p. 87 y ss.

(3) Cfr. ARROYO I. En su Curso y, especialmente en *Curso de Derecho Mercantil*, coordinado por Uría Menéndez; II pp. 1400 y ss.

(4) Art. 104 de la LPEMM y art. 24 del Reglamento de Practicaje de 1 de marzo de 1996.

(5) Concretamente de 2.000 pesetas por unidad de arqueo bruto del buque.

(6) Además del art. 6 f) de la LPEMM, que acuña dentro de la consideración del ámbito de la Marina mercante la «prevención de la contaminación», lo que supone, como explica la STC 40/1998, de 19 de febrero, que la tutela medioambiental de ese carácter se configura como competencia de los órganos de la Marina mercante, la citada Ley de Puertos refleja la prohibición de vertidos contaminantes (art. 60), con remisión a la regulación internacional; de otro lado, refleja el establecimiento de obligaciones específicas a las navieras; en relación a la contaminación (art. 83.2), otorga competencias en la lucha contra la contaminación que se produzca «desde buques o plataformas fijas» (art. 86.2), que corresponden al Ministerio de Fomento y configuran un catálogo de infracciones y sanciones en los arts. 112 y ss., con referencias concretas a las infracciones relativas a la contaminación del medio marino (art. 14.5), especificando la obligación de mantener la limpieza de las aguas, como infracción leve; el art. 115.4, con las infracciones graves por la misma razón, y el 116.4, que cataloga las infracciones muy graves de evacuación deliberada de residuos, deshechos, sustancias o materiales que puedan constituir «un peligro para la salud humana, perjudicar los recursos turísticos, paisajísticos, biológicos o la vida marina, realizar posibilidades de esparcimiento u obstaculizar otros usos legales de los mares», en la medida en que dicha prohibición fuera contraria a la legislación vigente o no contase con la debida autorización. La responsabilidad en todos estos casos se exigirá al naviero o en su defecto al capitán (art. 118.1 b)) y las sanciones por estos motivos llegan hasta la multa de quinientos millones de pesetas (art. 120.3. d)), previéndose también la suspensión e inhabilitación temporal para el ejercicio de la actividad que se desarrollaba al cometer la infracción, además de las referentes a la indemnización de daños y perjuicios.

(7) Cfr. ARROYO, en el Curso de Uría Menéndez cfr. 1.564 y ss.

(8) Entre las normas generales de prevención se encuentra la tan citada Conferencia del Mar, cuya Parte XII trata sobre la «Protección y Preservación del Medio Marino». Con anterioridad a la Conferen-

TEMAS GENERALES

cia la prevención se regulaba por el Convenio de Londres de 2.11.73 y su Protocolo de 17.03.78 identificados como MARPOL 73/78, normativa publicada en el BOE de 17.02.84. En esta regulación se formulan una serie de prohibiciones para las operaciones de los buques tanque, el lavado de crudo y las terminales de residuos; el vertimiento de desechos se regula por el Convenio de Londres de 29.12.72 con su Protocolo de 1976 y la prevención para los casos específicos de accidente está tratada en el Convenio de Bruselas de 9.11.77 y Protocolo de 2.11.73, el Convenio de Londres de 30.11.90, que establece mecanismos de ayuda para combatir las mareas negras, en relación a las cuales se creó en 1991 en Londres la OMI (Organización Marítima Internacional); en materia de seguridad y prevención de incendios nos encontramos con el SEVIMAR (Convenio de 1974), con el objetivo de obtener la seguridad humana en la mar, a la que también contribuye el Reglamento Internacional para prevenir abordajes; en materia de personal, en 1995 se aprobó el Convenio sobre formación y titulación de la gente de mar (en España, publicado en el BOE de 20.05.97), que refleja el cumplimiento de las exigencias de titulación técnica en las tripulaciones con la mención especial a los buques de transporte de hidrocarburos; el Convenio de Londres sobre salvamento marítimo de 1989 en vigor desde 1996, sustituyó al de 1910 y aborda específicamente la problemática específica del salvamento marítimo, objeto de atención en otros lugares del Anteproyecto.

En cuanto a la normativa comunitaria nos encontramos con las directrices contenidas en el Reglamento 2978/2004 en relación a petroleros y las directivas sobre exigencias a los buques números 94/58 de 22.11.94, 94/57 de 1994, sobre inspección de buques, 95/21 de 1995, sobre control de los buques en los puertos, y 96/98 de 1996, sobre equipos para aumentar la seguridad y la prevención.

(9) En este sentido, GABALDÓN y RUIZ SOROA: *Manual de Derecho de la Navegación Marítima*, 2.ª Edición, Ed. Marcial Pons; Madrid, 2002, p. 106 y ss. Afirman que la LPEMM «es en realidad, y a pesar de su nombre, una ley de puertos y de navegación marítima».

(10) Incluye infracciones contra la seguridad marítima, la ordenación del tráfico marítimo, la contaminación del medio marino, el uso del puerto y otras muchas distribuidas en el catálogo que las estructura en leves, graves y muy graves. Especial atención se presta a las relativas a los vertidos y a las actividades contaminantes.

(11) Especialmente previsoras es la legislación de puertos en relación con las restricciones de descargas contaminantes, también contempladas en el art. 69 del Reglamento de la Ley de Costas y que han de regularse por los convenios internacionales suscritos por España (art. 60.2 LPEMM) o, lo que es lo mismo, por el Convenio MARPOL, y en sus anexos, además de las previsiones que contempla la Organización Marítima Internacional (OMI), con independencia obviamente de las contenidas en la Convención sobre Derecho del Mar. Otra norma que también establece las previsiones correspondientes, esta vez para los buques nucleares, es la Ley 25/1964, reguladora de la energía nuclear.

La propia Ley de Puertos controla también los temas de hundimiento y remoción de buques, a los que a continuación haremos mención y, de forma más extensa, cuanto se refiere al cumplimiento de la normativa internacional en materia de despacho de buques, es decir, el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional conocido como Convenio FAL, de 1965, incorporado al ordenamiento español y que señala los documentos exigibles a un buque para su despacho, que incluyen cuantos se refieren a la carga, provisiones, efectos de la tripulación, listas de tripulación y pasajeros y sanitarios. El despacho de buques reglamentariamente se rige hoy por la O. M. de 18 de enero de 2000, que estudia el Rol y sus requisitos y lo consagra como un documento cuyo control y anotaciones corresponde al capitán del buque, restringiendo las ocasiones en que la Capitanía marítima ha de inspeccionarlo.

(12) Más completa e intensa ha pretendido ser la incidencia de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, que adapta la normativa portuaria a los diez años de la aprobación de la LPEMM. Partiendo del crecimiento sostenido del transporte marítimo se dota a los puertos españoles de interés general de un marco jurídico estable, insistiendo nuevamente en la autonomía de gestión económico-financiera, la potenciación de la competencia intraportuaria en la prestación de servicios, el desarrollo de un modelo concesional del dominio público portuario, el incremento de la inversión privada y la disminución de costes del sistema. Se desarrolló también la regulación del fondo de compensación interportuario y los planes directores que a cada puerto deben dedicar las autoridades portuarias. Se incidía nuevamente en el proceso de liberalización que, bajo el impulso de la Unión Europea, configuraba al Estado en esta materia, no como agente económico directo, sino como promotor, catalizador y garante de los derechos de propiedad y libertad de empresa, aplicando en estos ámbitos el principio de subsidiariedad, orientado a los casos de ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada.