

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA VERIFICACIÓN DE LA MASA BRUTA DE LOS CONTENEDORES

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y con el objetivo de incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente más afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, se plantea la consulta pública que seguidamente figura.

Con tal fin, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que lo consideren conveniente pueden hacer llegar sus observaciones sobre la iniciativa sometida a consulta hasta el día 26 de mayo de 2017, a través del siguiente buzón de correo electrónico:

consultapublica.dgmm@fomento.es

Sólo serán consideradas las respuestas cuyo remitente esté identificado.

Muchas gracias por su colaboración.

Madrid, 26 de abril de 2017

De acuerdo con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, mediante este documento se sustancia la consulta pública sobre el proyecto de real decreto por el que se regula la verificación de la masa bruta de los contenedores con carga.

1. ANTECEDENTES DE LA NORMA

- Artículo 149.1.20 de la Constitución Española.
- Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante TRLPEDM), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre; en particular, los artículos 6.1 y 263 del TRLPEDM.
- Enmiendas de 2014 al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS), 1974, enmendado, adoptadas en Londres el 21 de noviembre de 2014 mediante Resolución MSC.380(94).
- Reglas 2.4, 2.5 y 2.6 del Capítulo VI del SOLAS.
- Directrices relativas a la masa bruta verificada de los contenedores con carga (MSC.1/CIRC. 1475, 9 de junio de 2014).
- Resolución de 15 de junio de 2016, de la Dirección General de la Marina Mercante, relativa a la verificación de la masa bruta de los contenedores.
- Disposición adicional tercera del Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos.

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

El 1 de julio de 2016 entraron en vigor varias enmiendas a distintos capítulos del Convenio SOLAS, las cuales figuran en la Resolución MSC.380 (94) del Comité de Seguridad Marítima (desde ahora MSC) de la Organización Marítima Internacional (OMI). Una de dichas enmiendas afectó a la regla 2, *“Información sobre la carga”*, de la Parte A, *“Disposiciones generales”*, del Capítulo VI, *“Transporte de cargas y combustible líquido”*, del SOLAS. De acuerdo con esta enmienda, al expedidor de determinados contenedores llenos se le impusieron las obligaciones de verificar la masa bruta de éstos y asegurar que la masa bruta así verificada conste en el documento de expedición, que se presentará al Capitán del buque o a su representante y al representante de la terminal con antelación suficiente para elaborar el plano de estiba. Además, se estableció la prohibición de embarcar un contenedor lleno cuya masa bruta verificada no se indique en el documento de expedición y no haya sido obtenida por el Capitán o su representante y el representante de la terminal.

Para implantar dichas normas fue necesaria la adopción de determinadas medidas orientadas a concretar varios de sus elementos, como son, entre otros, la certificación de los métodos de pesaje y la calibración de los equipos; los lugares y momentos en que el pesaje puede llevarse a cabo, las formalidades requeridas para la documentación y comunicación de sus resultados; o las consecuencias de los supuestos en que existan discrepancias entre la masa bruta declarada de un contenedor y la posteriormente verificada, o bien entre la verificada antes de la entrega de un contenedor a la terminal portuaria y la obtenida al pesarse el contenedor en dicha instalación.

Éstos y los demás aspectos de la norma internacional cuya aplicación requería cierta actividad por parte del Estado se encuentran contemplados en las Directrices relativas a la masa bruta verificada de los contenedores con carga, aprobadas por el MSC, que se contienen en la Circular 1475, de 9 de junio de 2014, a las cuales se remite, en su redacción enmendada, la regla 2 del

Capítulo VI del SOLAS, para su propia, efectiva y correcta implantación. El carácter eminentemente técnico de la Circular citada hizo posible adoptar las necesarias medidas de desarrollo de la norma internacional mediante la Resolución de 15 de junio de 2016, de la Dirección General de la Marina Mercante, relativa a la verificación de la masa bruta de los contenedores, dictada al amparo de la disposición adicional tercera del Real Decreto 800/2011, de 1 de junio, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos, disposición que autoriza al Director General de la Marina Mercante a aplicar las resoluciones de los diversos Comités de la OMI con la finalidad de armonizar criterios de interpretación en materia de seguridad marítima, de la navegación, de la vida humana en la mar y de prevención y lucha contra la contaminación marina.

La idoneidad de la citada Resolución de 15 de junio de 2016 permitió que la entrada en vigor de la nueva norma del SOLAS se produjera en perfecta armonía con las necesidades de todos los implicados en el sector, sin generar inseguridad ni lagunas jurídicas, y de tal manera que los procesos necesarios para certificar métodos de pesaje, calibrar dispositivos de medición y, en suma, obtener, documentar y comunicar oportunamente la masa bruta de los contenedores llenos pudieran empezar a aplicarse sin que obstáculos ni incertidumbres dificultaran su normal implantación y desarrollo.

Así, transcurridos nueve meses desde la entrada en vigor de la enmienda, es posible afirmar que las actividades relativas a la verificación de la masa bruta de los contenedores llenos se realizan en los puertos españoles con plena eficiencia y normalidad, sin que, hasta la fecha, se hayan detectado incidentes dignos de mención en su desenvolvimiento, ni dificultades interpretativas que, para el cabal cumplimiento de las obligaciones impuestas por la nueva norma, pudiera haber generado una deficiente incorporación al ordenamiento jurídico de las medidas adoptadas para su desarrollo.

Procede entonces preguntarnos si no es estéril tarea la de establecer un régimen más concreto para unas actividades que ya se vienen desarrollando sin necesidad de mayor o distinta regulación que la actualmente en vigor y, en caso de que la respuesta sea negativa, qué problema se pretende solucionar alterando aquello que, según acabamos de decir, funciona perfectamente y sirve con total fidelidad a los propósitos que persigue y, en definitiva, a los bienes que protege.

Las respuestas a estas preguntas parten de recordar que el ámbito de aplicación del Capítulo VI del SOLAS, en el que se contiene la obligación de verificar la masa bruta de los contenedores, se limita a los cargamentos de los buques dedicados solamente a viajes internacionales. En consecuencia, a día de hoy no es obligatorio verificar la masa bruta de los contenedores que vayan a ser embarcados en un buque dedicado a un viaje que discurra enteramente entre puertos españoles.

Sin embargo, la inmensidad y la particular configuración geográfica de nuestro litoral, abarcando vertientes al Mar Mediterráneo, al Mar Cantábrico y al Océano Atlántico e incluyendo dos archipiélagos principales, dan lugar a que, entre determinados puertos nacionales, se realicen travesías tales que, bien por su duración, por su alejamiento de la costa, por las condiciones meteorooceanográficas dominantes (las más intensas) y reinantes (las más frecuentes) propias de las zonas que dichas rutas han de atravesar, o bien por la

conjunción de dos o más de esas condiciones, entre otras que pudieran considerarse, impliquen un riesgo similar o, en muchos casos, mayor que el afrontado en muchos viajes internacionales. Veamos un ejemplo imaginario:

Si un buque va a emprender viaje de Las Palmas de Gran Canaria o Santa Cruz de Tenerife a Barcelona o a Bilbao, haciendo escala en Casablanca, se deberá verificar y documentar la masa bruta de todos y cada uno de los contenedores llenos que compongan su cargamento, y presentar al Capitán dichos documentos con la antelación suficiente para que puedan ser utilizados al elaborar el plano de estiba, todo ello porque se trata de un viaje internacional. En cambio, si el viaje proyectado por ese mismo buque es directo desde las Islas Canarias a Barcelona o a Bilbao, no quedará supeditado al cumplimiento de aquellos requisitos, pues éstos no le resultan aplicables al discurrir enteramente el viaje entre puertos españoles. De este modo, en el segundo caso las condiciones de estabilidad y resistencia estructural del buque, al haber sido calculadas con datos no necesariamente verificados, carecerán de la garantía de precisión que la norma sí exige para el primer supuesto, por tratarse de un viaje internacional. Sin embargo –fácil es de imaginar-, los peligros que, sólo conjurados por una estabilidad y resistencia estructural adecuadas, amenazan al buque mientras navega desde el archipiélago canario directamente a Bilbao, o a Barcelona, tienen mayor, o al menos, igual intensidad, que aquellos riesgos de la misma naturaleza que afronta cuando, en lugar del viaje directo, lo hace con escala en Casablanca, por ejemplo.

Es más, el peligro representado por la incorrecta información sobre la masa bruta de los contenedores puede materializarse, y se ha materializado, incluso hallándose el buque en aguas abrigadas, como aconteció al “DENEBO”, volcado en el puerto de Algeciras el día 11 de junio de 2011, durante sus operaciones de carga y estiba, suceso sobre el cual la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos concluyó que *“Los factores causales que contribuyeron a la carga inadecuada del buque, y por tanto, a su vuelco fueron [entre otros]: Los pesos declarados de muchos contenedores eran muy inferiores a los pesos reales”* (Informe técnico A-20/2012).

Situaciones inconsistentes como las descritas, en las que se dispensa diferente trato ante igualdad de condiciones, son indeseables y no han de ser propiciadas por el ordenamiento jurídico. Eliminar esas paradojas para, por el contrario, proporcionar idéntica protección a quienes se enfrentan a los mismos peligros es el problema que se pretende solucionar con la nueva norma.

3. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Como se deduce de su propio planteamiento, para resolver este problema es necesaria una norma capaz de extender las obligaciones y derechos relacionados con la verificación de la masa bruta de los contenedores llenos a la navegación de cabotaje, es decir a la que se efectúa entre puertos o puntos situados en zonas donde España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, ampliando así el ámbito de aplicación de la regla 2 del Capítulo VI del SOLAS, limitado, como se ha dicho, a los viajes internacionales.

La generación de obligaciones y derechos para sujetos cuyas actividades no están, en principio, sujetas a los preceptos del SOLAS es inviable a través de la facultad de aplicación de las resoluciones de la IMO, que al Director General

de la Marina Mercante confiere la disposición adicional tercera del Real Decreto 800/2011, antes citado, pues dicha autorización para aplicar tales resoluciones queda limitada al propósito de armonizar criterios interpretativos de las normas contenidas en los instrumentos de la IMO, no otorgándole la competencia de modificar el ámbito de aplicación de las mismas. Para ello se precisa de una norma con rango de real decreto, en consonancia con el Real Decreto 1661/1982, de 25 de junio, por el que se declaran de aplicación a todos los buques y embarcaciones mercantes nacionales los preceptos del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974, y su Protocolo de 1978.

La aprobación de esta norma es oportuna, no existiendo en el presente otras prioridades, como tampoco obstáculos ni expectativas de próximas enmiendas al SOLAS que aconsejen diferirla en tiempo. Más bien al contrario, es en estos momentos cuando la tramitación del proyecto se verá facilitada por la buena acogida deparada por el sector a la Resolución de 15 de junio de 2016, de la Dirección General de la Marina Mercante, relativa a la verificación de la masa bruta de los contenedores, cuyo contenido será también el contenido sustancial del futuro real decreto.

Al respecto, obedeciendo a un criterio de oportunidad, la norma a proyectar incorporaría un conjunto de precisiones procedentes de las citadas Directrices relativas a la masa bruta de los contenedores con carga y la aclaración de que estos preceptos, aunque en ocasiones hagan mención a sujetos e instituciones propias del Derecho mercantil, tienen una finalidad exclusivamente centrada en la seguridad marítima; por último, se considera la conveniencia de que, al amparo de lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la disposición reglamentaria introduzca especificaciones al cuadro de las infracciones establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En estos sentidos, conviene precisar que las novedades potencialmente a incluir en el futuro real decreto respecto de la resolución a la que sustituirá, no parecen imprescindibles pero, tras analizar las diversas consultas efectuadas por agentes del sector sobre la interpretación de algunos aspectos de la citada Resolución de 15 de junio de 2016, resultaría conveniente, a beneficio de la seguridad jurídica, incorporar las respuestas dadas a una disposición de carácter general.

4. OBJETIVOS DE LA NORMA

La futura norma pretende dotar los buques que transporten contenedores en navegaciones de cabotaje nacional con el mismo grado de seguridad, en lo relativo a su estabilidad y a su resistencia estructural, que proporcionan, a los dedicados a viajes internacionales, la verificación y documentación de la masa bruta de los contenedores, y la comunicación de estos datos al Capitán del buque con antelación suficiente para que puedan ser utilizados al proyectar el plano de estiba.

Además, para asegurar que en el futuro se mantenga la equiparación entre los niveles de seguridad dispensados a unos y otros, la norma habilitará al Director General de la Marina Mercante para aplicar, también en el ámbito de la navegación de cabotaje, las resoluciones y directrices del Comité de Seguridad Marítima de la OMI que afecten a la verificación de la masa bruta de los contenedores, a fin de armonizar criterios de interpretación en esta materia.

5. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

La extensión de las obligaciones establecidas en un Convenio internacional a sujetos que realizan actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Convenio requiere una norma con rango de real decreto. Como se ha justificado más arriba, no es posible alcanzar este objetivo a través de la facultad de aplicación atribuida al Director General de la Marina Mercante por la disposición adicional tercera del Real Decreto 800/2011.

No existe alternativa no regulatoria. No regular significa privar a los buques dedicados al tráfico entre puertos nacionales de una información esencial para su seguridad, con garantía suficiente de precisión.

6. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

Para que las opiniones de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma sean tenidas en cuenta, serán necesarios los datos de identificación y contacto de la persona física o jurídica que las emita. En el proceso de elaboración de la norma no se considerarán, por tanto, sugerencias u observaciones anónimas.

De otro lado, se reitera que tampoco serán tenidas en consideración cuantas sugerencias u observaciones no guarden relación directa con la solución de los problemas y la consecución de los objetivos que la futura norma persigue.

El plazo para remitir las opiniones a través del portal web del Ministerio de Fomento finalizará el 26 de mayo 2017.