

# Proyecto de Ley de la Navegación Marítima

Esther Celdrán - Gabinete Jurídico de ANAVE

**E**n abril de 2012, y a iniciativa del Ministerio de Justicia, se inició una revisión del Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima, el cual, y ahora bajo el nombre de Ley de Navegación Marítima, ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 2 de noviembre, estando previsto que comience próximamente su tramitación parlamentaria.

## 1. Introducción

La primera Propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima, de 2004, que fue redactada por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación, constituye, sin ningún lugar a dudas, un trabajo valioso y de notable calidad técnica. No obstante, la dificultad de elaborar un texto sobre cuestiones tanto controvertidas en el plano doctrinal, como en el de la propia realidad del tráfico marítimo, ha motivado que ese documento haya sido objeto de numerosas modificaciones y enmiendas, tanto para la mejora formal del mismo, como para dar respuesta a las nuevas situaciones que han ido surgiendo a lo largo de los años, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Desde el primer momento, ANAVE ofreció su disponibilidad a colaborar con los Ministerios de Justicia y de Fomento para que la Propuesta de Anteproyecto se convirtiese en una realidad, ya que es evidente que el Derecho Marítimo constituye una especialidad dentro del ordenamiento jurídico que debe ser dotada de autonomía legislativa y que la normativa actual se encuentra muy dispersa y en ocasiones es obsoleta.

Es de agradecer la actitud abierta de todos los implicados a recibir y discutir las propuestas y alegaciones que durante años se han ido presentando, las cuales en

muchos casos se han ido incorporando al texto del Anteproyecto, completándolo y mejorándolo.

## 2. Necesidad de la ley y primer proyecto

Este proyecto comenzó su andadura en 1999, momento en el que comenzaron los trabajos de una Sección Especial para la Reforma del Derecho de la Navegación, constituida por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación, presidida por el Profesor Justino Duque, la cual terminó el texto en el año 2002. Tras el accidente del "Prestige" se acordó replantear ciertas cuestiones en torno a la responsabilidad del porteador, quedando definitivamente redactado un Anteproyecto en 2004.

La intención, según establecía la exposición de motivos del Anteproyecto, era adaptar el marco jurídico español a la realidad actual del transporte marítimo internacional, consolidando y homogeneizando


todas las normas existentes. Se pretendía "diseñar un marco en el que se inscriben las actividades propias del tráfico marítimo, así como los instrumentos, vehículos y el propio medio geográfico y los espacios físicos que hacen posible el desarrollo de toda una rica y muy compleja fenomenología, a la que se quiere dar una regulación sensata y ponderada".

Como decimos, esta Ley pretendía superar la multiplicidad de reglas existentes, "fuente inagotable de contradicciones. Para ello se parte del respeto a los Convenios vigentes, cuyo contenido tiende a no ser reiterado en la Ley, salvo casos puntuales por razones de claridad, mientras que la Ley sí se ocupa de rellenar los espacios que los Tratados internacionales dejan a los Estados".


Vaya por delante que, para el sector naviero, esta ley no era absolutamente necesaria, pues el acervo jurisprudencial en la materia, junto a las opiniones de nuestra mejor

Tribuna Profesional cuenta con el patrocinio de:

DET NORSKE VERITAS  
ESPAÑA, S.L.  
C/Almansa, 105 - 1ª Planta  
Oficina 2  
28040 Madrid



MANAGING RISK





El entonces Ministro de Justicia, Juan Fernando López Aguilar, presentando oficialmente el Anteproyecto de Ley General de la Navegación, el 21 de febrero de 2005.

doctrina, venían posibilitando que la interpretación de nuestras normas proporcionase cierta seguridad jurídica. No obstante, es indiscutible que nuestro marco jurídico era muy disperso y que algunas de sus normas, como el Código de Comercio y la Ley de Hipoteca Naval, estaban obsoletas y se carecía de regulación para algunas nuevas figuras que habían surgido en el mercado.

Cuando, el 21 de febrero de 2005, el Ministerio de Justicia hizo pública la propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima, tanto ANAVE como sus empresas asociadas apreciaron rápidamente que el texto se inspiraba en muchos aspectos en criterios tal vez demasiado doctrinales o teóricos y que, en realidad, no sólo codificaba y consolidaba, sino que reformaría la casi totalidad del Derecho Marítimo privado español vigente.

Efectivamente, el amplio texto (contenía unos 600 artículos) no sólo incluía una derogación de la práctica totalidad del Título III del Código de Comercio, de la Ley de Hipoteca Naval de 1893, de la Ley de Transporte Marítimo de 1949, y de la Ley de Embargo Preventivo de Buques de 1967, entre otras normas, sino también una profunda reforma, incluso conceptual, de la regulación vigente sobre, entre otras, las siguientes materias: estatuto jurídico del buque, registro y matriculación de buques, elementos personales o sujetos de la navegación (empresa naviera, gestores y operadores, etc.), contratos de utilización del buque (arrendamiento, fletamento, transporte, etc.), contratos auxiliares (consignación, practi-

caje, estiba, etc.), accidentes de la navegación (abordaje, averías, etc.), limitación de responsabilidad, régimen de responsabilidad en el transporte, contaminación, seguro marítimo, así como las normas procesales (de procedimiento) sobre las anteriores materias.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, las empresas navieras miembros de ANAVE, tras analizar detenidamente el texto, y a pesar de coincidir en pensar que un ejercicio de revisión y consolidación de nuestra normativa marítima podría tener efectos muy positivos, acogieron con reservas la Propuesta de Anteproyecto de Ley General de la Navegación, y propusieron al ministerio de Justicia, a través del proceso de consulta a los interesados, que en el desarrollo de este proyecto se deberían lograr los siguientes objetivos:

- Que la ley configurase un marco jurídico español sobre el transporte marítimo lo más homogéneo posible con el internacional y especialmente con el de los países de la Unión Europea.
- Lograr un perfecto engarce de la nueva ley con las numerosas normas españolas, europeas y Convenios internacionales vigentes, para evitar al máximo la inseguridad jurídica.
- Que la nueva ley reflejase la realidad práctica actual del transporte marítimo y en su desarrollo se tuviesen bien en cuenta las consecuencias económicas y de todo orden que pudiesen derivarse de las modificaciones introducidas.

### 3. El proceso de revisión hasta la primera aprobación del Proyecto

El proceso de revisión del Anteproyecto comenzó sobre la base de estos tres principios y asumiendo que, como reconocía la propia Comisión General de Codificación, la causa de la reforma del Código de Comercio no debía ser únicamente su antigüedad sino, sobre todo, su *"inadecuación (...) a las condiciones modificadas del tráfico marítimo"*.

Precisamente por ello, era interés de todos los afectados velar porque el Anteproyecto se ajustase a la realidad moderna y práctica del tráfico marítimo, y al contenido de los



Soroya Sáenz de Santamaría, Vicepresidenta del Gobierno, informó el pasado 2 de noviembre de que el Consejo de Ministros de ese día dio su visto bueno a una nueva versión del Proyecto.

convenios internacionales vigentes en España, garantizando que el Derecho Español *"se acomodase a las orientaciones más modernas y sólidas de un Derecho Marítimo Uniforme"*.

La Comisión se había basado, no sólo en los textos legislativos nacionales y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional, sino además en los contratos tipo usados en el tráfico marítimo internacional, y en los convenios internacionales relevantes en las materias objeto de regulación.

Las primeras observaciones de ANAVE al texto afectaban, por un lado, a la técnica legislativa utilizada en la Propuesta en relación con todas aquellas materias que eran, en todo o en parte, objeto de regulación en convenios Internacionales, y por otro lado, a las principales materias en las que se veía afectado nuestro sector.

Con respecto a los convenios internacionales, ANAVE planteó varias cuestiones:

- Que los convenios internacionales en los que se basase el Proyecto fuesen los aceptados mayoritariamente por los países marítimos desarrollados. Por ejemplo, fue especialmente debatido el hecho de que el texto de 2005 se inspiraba en las "Reglas de Hamburgo" aduciendo su *"mayor perfección técnica"*, a pesar de que las mismas no habían sido aceptadas por ninguna nación marítima relevante de nuestro entorno (UE y OCDE).
- Que no se introdujesen normas de interpretación sobre los convenios, evitando así introducir novedades materiales, conceptuales o terminológicas de tipo doméstico que complicarían la interpretación del Derecho Marítimo Uniforme y fragmentarían su aplicación. Nuestra propuesta fue que se adoptase, como norma general, la remisión directa a los convenios internacionales ya ratificados por España y generalmente aceptados por los principales Estados marítimos europeos e internacionales, y como consecuencia, se evitase incorporar total o parcialmente el texto de dichos Convenios al texto de la ley.

Por otro lado, otra de las cuestiones más llamativas fue el hecho de que la Ley pretendía ser un Código que au-



nase la Legislación Privada y Pública (al estilo de la Merchant Shipping Act Británica), proclamando en su Exposición de Motivos “*su intrínseca disposición a trascender la consuetudinaria separación entre el Derecho Público y Privado*”, algo excesivamente ambicioso en España, dada la abundante legislación administrativa portuaria ya existente.

Referente a las cuestiones propiamente de Derecho Privado, las que más afectaban a las empresas navieras, eran, entre otras muchas:

- La responsabilidad del porteador, y su derecho a limitarla, que se veían profundamente afectadas por el hecho de tomar como referencia, como se ha indicado, las “Reglas de Hamburgo”, y no las “Reglas de La Haya-Visby”, de aceptación mayoritaria a nivel internacional por los países marítimos desarrollados.
- El proyecto utilizaba de forma confusa los conceptos de armador y naviero, con consecuencias potencialmente graves sobre las bonificaciones fiscales y en las cuotas de seguridad social a las empresas navieras inscritas en el Registro Especial de Canarias (REC) y en la fiscalidad por tonelaje, además de la inseguridad jurídica que producía en relación con la definición de empresa naviera contenida en la LPEMM.
- Varios aspectos laborales, como la definición de dotación, el despido del Capitán o la clasificación del personal a bordo.
- En la regulación de los contratos de explotación del buque, la

plena identificación que el Proyecto hacía del fletamento con los contratos de transporte marítimo bajo conocimiento de embarque.

- El régimen de responsabilidad de las Sociedades de Clasificación.

Todas estas cuestiones fueron presentadas al Ministerio de Justicia en mayo de 2005, haciéndose públicas además, a través de jornadas, artículos, y en foros de debate especializados, organizados, entre otros, por la Asociación Española de Derecho Marítimo, el Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo, el Instituto Europeo de Estudios Marítimos y la Autoridad Portuaria de Santander, en los que se encontró comprensión y apoyo a nuestras tesis por parte de algunos de los más prestigiosos especialistas en las diferentes áreas del Derecho marítimo e internacional.

Aprobado el nuevo texto del Anteproyecto de Ley General de la Navegación Marítima por el Ministerio de Justicia en julio de 2006, el 25 de agosto de 2006, y con el dictamen positivo del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), se remitió como Proyecto de Ley al Congreso de los Diputados, que lo publicó en su Boletín Oficial el 10 de noviembre de 2006. La ley constaba de 541 artículos donde:

- Se configuraba todo un estatuto jurídico del buque.
- Los sujetos básicos de la navegación quedaban constituidos por el armador y el naviero. Tal y como propuso ANAVE, se conseguía de esta forma preservar plenamente el amplio concepto de “Naviero” o “Empresa Naviera” previsto en la LPEMM y emplear el concepto de “Armador”, que ya gozaba de una amplia aceptación jurídica en los países de nuestro entorno y se utilizaba asimismo con generalidad en el mundo marítimo en nuestro país para aludir a la generalidad de los poseedores de buques, sean comerciales, deportivos, de pesca, etc. Con esto no se alteraba en modo alguno el fondo de la propuesta de la Sección de Codificación por cuanto se determinaba con toda precisión la persona física o jurídica responsable de la gestión náutica del buque y, en particular, de la contratación y, por ende, de los actos del capitán y de la dotación. Simplemente se utilizaba para designar jurídicamente a esa persona el mismo nombre (armador) que ya se empleaba con generalidad en el mercado en muchos ámbitos.

- Se modernizaba la regulación del contrato de seguro marítimo y las especialidades procesales que conllevarán las nuevas normas de la futura Ley, como el embargo preventivo de buques o la venta forzosa de los mismos.

#### 4. La continuidad del Proyecto

El Proyecto de 2006 no recibió apoyos políticos suficientes y quedó estancado en el Parlamento, recibiendo nuevas enmiendas. De nuevo en 2008, el proyecto de Ley fue remitido al Parlamento, con cambios mínimos, sin que llegase tampoco a iniciarse su tramitación parlamentaria efectiva.

Finalmente, en abril de este año 2012, y a instancias de nuevo del Ministerio de Justicia, se reiniciaron los trabajos para revisar el texto y presentarlo nuevamente al Gobierno. Entre otras organizaciones, ANAVE fue de nuevo tenida en cuenta en este proceso. Tras diversas reuniones con los interesados y varias revisiones por los ministerios de Justicia y de Fomento, se consensó un nuevo texto que fue presentado y aprobado en la reunión del Consejo de Ministros del pasado 2 de noviembre.

Este Proyecto es notablemente más breve que el original (497 en lugar de 597 artículos) sobre todo porque, a propuesta de la Dirección General de la Marina Mercante, se han eliminado unas materias que, en el tiempo transcurrido desde la redacción del último proyecto, ya se han regulado en otros textos legales (especialmente en la Ley 33/2010, actualmente refundida en



- Se regulaban los contratos de utilización del buque (arrendamiento, fletamento, de pasaje y de remolque) y, como novedad, los contratos auxiliares de la navegación, como los de gestión naval, consignación de buques, practicaje y manipulación portuaria.
- Se regulaban los accidentes de la navegación mediante una remisión a los Convenios sobre esta materia en los casos de abordaje, avería grave, salvamento, bienes naufragados o hundidos y responsabilidad civil por contaminación.
- Se reconocía a los sujetos de la navegación la posibilidad de limitar su responsabilidad, con remisión los instrumentos vigentes en España: Convenio de Londres de 1976 y Protocolo de 1996.



el RD Leg. 2/2011). Tal vez por haber perdido esos contenidos, de índole administrativa, el proyecto ha sido un poco "degradado" y ahora se llama de Ley de Navegación Marítima (ya no General).

Se han incorporado al Proyecto en esta ocasión enmiendas en materias tan diversas como los seguros (a propuesta de UNESPA), salvamento (ANARE), construcción naval (UNINAVE-PYMAR), etc. Casi todas estas modificaciones tienen como fin aproximar la regulación legal a la práctica actual del negocio marítimo, en todas sus vertientes.

Concretamente, de las propuestas formuladas por ANAVE:

- Se ha apoyado nuestro punto de vista de no incorporar fragmentariamente convenios internacionales a la legislación española, sino que la ley se remita plena y directamente a los mismos y, en su caso, a detallar algunas normas procesales, como ocurre en el caso del Convenio sobre Embargo Preventivo de Buques de 1999.
- Se ha aceptado utilizar el término "dotación" en lugar del de "tripulación" para evitar la posible confusión terminológica y adecuar el texto con la normativa nacional e internacional existente. En particular, la definición de "dotación" será equivalente a la de "Gente de Mar" del Convenio sobre Trabajo Marítimo 2006 de la OIT.
- Se ha reconocido que el puesto del Capitán se basa en una relación de especial confianza con el armador, remitiéndose sin más a

la legislación laboral que corresponde en caso de conflicto.

- Con respecto a los contratos de transporte marítimo de mercancías en régimen de conocimiento de embarque, regulados finalmente bajo las "Reglas de la Haya-Visby", como ANAVE pedía, se ha incluido una Disposición final que establece que, en caso de que entren en vigor las "Reglas de Rotterdam", ratificadas ya por España, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un proyecto legislativo para introducir las modificaciones necesarias en esta ley.
- Se ha eliminado un artículo sobre los derechos de los pasajeros, ya que los mismos a partir del próximo 31 de diciembre se regularán por Reglamento (CE) nº 392/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de aplicación directa en los Estados miembros.

Con respecto a los contratos de explotación del buque, desde el primer texto elaborado por la Sección Especial se decidió darles un tratamiento unitario, manteniendo la identidad entre Fletamento y Transporte, a pesar de que esta propuesta no era aceptada unánimemente ni por nuestra doctrina ni por el sector naviero, que entendía que el fletamento debía considerarse como un contrato autónomo y distinto al transporte. No obstante, se da a los contratos de fletamento por tiempo, fletamento por viaje y de transporte bajo conocimiento de embarque la consideración de "contrato de transporte" y un tratamiento jurídico casi completamente unificado, lo que contrasta con los formularios estándar

que se utilizan en el mercado.

Sobre este punto, ANAVE no ha compartido en toda la andadura del Proyecto esta posición doctrinal, pero tampoco ha pretendido entrar en un debate meramente académico. El régimen de libertad de pactos que se contempla en el texto, permitirá seguir operando en la práctica como hasta ahora y, sólo en los casos en que se emitan conocimientos de embarque y circulen a manos de terceros que no sean parte originaria en el contrato de fletamento, se aplicará el régimen imperativo de responsabilidad. No obstante, ANAVE presentó algunas enmiendas a este Capítulo, que han sido incorporadas al texto aprobado en el Consejo de Ministros, incluyendo:

- Modificar la denominación del llamado "*contrato de fletamento de mercancías determinadas*", que pasa a denominarse "*fletamento para el transporte de mercancías en régimen de conocimiento de embarque*".
- Incluir en el primer artículo de esta sección una referencia a aquellos casos en los que se flete un buque para fines distintos del transporte de mercancías, para dar cabida al contrato de pasaje y al fletamento con otros fines.
- Dar una redacción alternativa al artículo que regulaba el reparto de gastos y riesgos en las operaciones de carga, estiba, desestiba y descarga, para adaptarlo a la realidad más habitual en el tráfico tramp (condiciones FIOS).
- Precisar conceptualmente, en el artículo correspondiente, quién es el porteador contractual y quién el efectivo en un contrato de transporte.

## 5. Conclusión

El Proyecto aprobado debe aún someterse a dictamen por parte de diversos organismos consultivos, y se someterá al proceso de presentación de enmiendas en las dos cámaras de las Cortes. Quedan desde luego algunas lagunas, como es el caso de la navegación de recreo, algunas normas de Derecho Público que afectan a los puertos de interés general etc., pero parece que este texto puede cubrir en líneas generales las necesidades de la gran mayoría de los afectados.

Cabe reiterar que, si finalmente la ley es aprobada, no va a cambiar substancialmente la vida de los profesionales del sector. La mayoría de los contratos probablemente se seguirán plasmando en los mismos formularios estándar reconocidos en su mayoría internacionalmente, y la regulación contenida en la ley (casi siempre de carácter dispositivo y no imperativo) se aplicará sólo con carácter subsidiario o excepcional.

No obstante, su aprobación nos permitiría contar con un texto único, moderno y sistemático en el que, además, de regular todas esas materias, se reciban los muy numerosos convenios internacionales que regulan estas materias y se aclare su encaje con la normativa nacional. Por eso, y por los miles de horas que muchos expertos ya llevan dedicados a este proyecto a lo largo de todos estos años, ANAVE considera que valdría la pena que esta tercera vez fuese la definitiva y el proyecto saliese adelante.

