

**Máster en negocio y derecho marítimo**  
**Trabajo de fin de máster**  
**Promoción: 2017-2018**



**Autor: ANA CABRERA BELLÓN**

Tutor: José M.G. Pellicer

**INTRODUCCION.**

**I. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS.**

**II. LA APERTURA DE LOS REGISTROS MARÍTIMOS.**

**III. FACTORES DE COMPETITIVIDAD REGISTRAL.**

**IV. EL REGISTRO MARÍTIMO Y LA NAVEGACIÓN AUTOMATIZADA.**

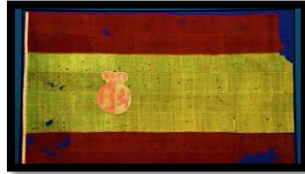
**A MODO DE EPILOGO.**

**NOTAS.**

## INTRODUCCION

---

1785. Reinaba Carlos III. Es un trapo de 26 metros cuadrados. Se le nota el uso y desgaste. No es nuestra primera bandera pero sí acaso la más familiar. Puede contemplarse en el Museo Naval de Madrid. Y, mal que les pese a algunos, tiene una larga historia detrás.



Los “culpables” son los “Borbones”. Con anterioridad a la dinastía borbónica, en los siglos XVI y XVII, bastaba con avistar una Cruz de Borgoña flameante para identificar un buque español.



Pero en el Siglo XVIII los borbones pusieron de moda los diseños barrocos (irreconocibles a distancia) sobre fondo blanco.

Lamentablemente el blanco predominaba también en los pabellones navales de muchos otros países de nuestro entorno, lo que ocasionaba no pocas (y embarazosas) confusiones conducentes a conflictos diplomáticos.



Siendo difícil reconocer la bandera (amiga o enemiga) sin entrar antes en el peligroso radio de acción de las piezas de artillería, el Secretario de Estado y Despacho Universal de Marina, Don Antonio Valdés y Fernández Bazán, promovió un concurso para elegir un nuevo pabellón naval.

De los doce diseños pre-seleccionados, Carlos III eligió uno. No hace falta decir cuál. No existe otra bandera igual y, cuando ondea sobre el azulado fondo marino o celeste, no admite confusión alguna.

De hecho, el Rey eligió no una bandera sino dos, a saber: una para la Real Armada y otra para la Flota Mercante. Quizá en el subconsciente regio latía aún el recuerdo del viejo color (rojo) del estandarte castellano así como el rojigualda de la antigua bandera aragonesa.



Sea como fuere, por virtud del Real Decreto del 28 de Mayo de 1785, dado en Aranjuez, y *“para evitar los inconvenientes y perjuicios que ha hecho ver la experiencia puede ocasionar la bandera nacional de que usa Mi Armada Naval y demás Embarcaciones Españolas, equivocándose a largas distancias o con vientos calmosos con la de otras Naciones”*, esa es nuestra bandera o pabellón.

Pero no es momento de nostalgias. Nuestro pabellón mercante languidece. Y ya no podemos culpar a los borbones. Las estadísticas de abanderamiento así lo acreditan de modo indubitable.

España pierde más flota de la que matricula. Mientras nuestra nacionalidad es codiciada por miles de emigrantes extranjeros, nuestro pabellón parece repeler incluso a los nacionales.

¿Por qué?

Relegado a un rol meramente administrativo, en cuanto instrumento que refleja y certifica una determinada realidad extra-registral, el Registro de Buques y Empresas Navieras (RBEN) pugna por la subsistencia, olvidando que también es (o podría ser) un poderoso instrumento político para modificar aquella realidad extra-registral.

Y es que la imagen que nos devuelve el RBEN, en cuanto espejo estadístico, es la de una industria naval mortecina que, habiendo conocido mejores tiempos, trata de buscar la “estanqueidad”, desembarcando de facto tantas normas y regulaciones como embarca de iure por vía del B.O.E., con el fin de no hundirse bajo el peso de aquellas.

Normas y regulaciones que, no es ocioso recordarlo, aumentan exponencialmente el “deber de cuidado” del naviero a costa de reducir sus “niveles de actividad”, según el esquema ya clásico propuesto en su día por el “Análisis Económico del Derecho” (1).

Aunque ese aumento de la presión reguladora sea el precio a pagar por ser una industria de alto riesgo, lo que quizá está en riesgo, a la postre, es la existencia de la propia industria.

De suerte que aquella imagen o fotografía registral no sólo nos cuenta qué flota mercante tenemos sino qué flota mercante queremos tener. Modernizar el registro no es una decisión que competa a tecnócratas sino a políticos con mayúsculas. Modernizar el registro es modernizar nuestra flota mercante.

En el presente trabajo pretendemos disertar, de modo breve y ordenado, sobre la necesidad de promover el pabellón español como instrumento de FOMENTO más más allá de su función de CONTROL POLICIAL de nuestra flota civil mercante (2).

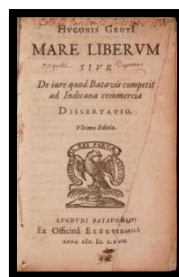
Nos proponemos explorar qué debe hacerse (o al menos intentarse) para frenar la *sangría* de tonelaje que afecta a nuestra flota, para *imantar* más que *repeler* a los navieros.

Queremos encontrar la fórmula, el test “multifactorial” que habría que cumplimentar para retener, primero, y atraer, después, más tonelaje hacia nuestra maltrecha matrícula.

En última instancia se trata, como anuncia el título del presente trabajo, de explorar los elementos que condicionan el reflotamiento de nuestro renqueante pabellón mercante nacional.

Finalmente, no queremos dejar escapar la oportunidad de realizar una (humilde) prognosis acerca del futuro que (acaso) espera al registro o pabellón marítimo con ocasión de los anunciados cambios disruptivos en la tecnología de la navegación marítima.

Cambios que, si bien, no se vaticinan a corto plazo, plantean ciertos interrogantes que resulta interesante explorar por cuanto pueden suponer un reforzamiento de aquellos pabellones que apuestan por desterrar los buques sub-estándar (de dudosa navegabilidad) del panorama marítimo internacional, así como la posible afección de un principio tradicional del Derecho del Mar acuñado desde la época de Hugo Grocio.



Y es que tales cambios pueden suponer pro futuro el reforzamiento de la vertiente “policial” de los registros marítimos, tal y como tendremos ocasión de tratar al final del presente trabajo.

## I. PRECISIONES TERMINOLOGICAS

---

Toda materia especializada genera un campo semántico propio, una nomenclatura o vocabulario peculiar que conviene dominar para evitar confusiones. Como en materia de registro de buques las confusiones son frecuentes resulta particularmente necesario acotar, con carácter previo, y de manera forzosamente general, la terminología precisa que nos permitirá tratar con la necesaria agilidad y presteza los temas sobre los que versa el presente trabajo.

A tales efectos, y en aras de la brevedad, vamos a recurrir a un método compositivo que, hundiendo sus raíces en las viejas “summas” teológicas medievales, goza actualmente de gran predicamento en el mundo virtual de internet; nos referimos al listado de preguntas y respuestas (“Frequently Asked Questions” –FAQ-, o “Frequently Asked Legal Questions” –FALQ-).

(i) ¿Qué es el “REGISTRO DOBLE”?

En España somos dados a las duplicidades, por eso no tenemos un registro marítimo sino dos. Por un lado, existe un Registro Mercantil de Bienes Muebles, con eficacia jurídico-privada. Y por otro lado existe un Registro Administrativo de Buques (y empresas navieras), con eficacia jurídico-pública. Dicha división queda reflejada en el artículo 65 de nuestra Ley de Navegación Marítima.

El artículo 66 de dicha ley establece reglas para la coordinación de ambos registros, haciendo referencia también a la necesaria coordinación en la futura normativa de desarrollo.

En el registro-jurídico privado se inscribirán los datos relativos a la titularidad y cargas del buque en cuestión mientras que el registro jurídico-público informará más bien sobre la nacionalidad del buque. Este último tiene una doble finalidad: control estatal y publicidad registral.

El RBM tiene carácter mercantil y tiene efectos jurídicos privados, quedando sujeto básicamente a las normas contenidas en el Reglamento del Registro Mercantil de 1956.

El registro administrativo de abanderamiento cuenta a su vez con un registro ordinario y otro especial situado en las Islas Canarias (el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias o REBECA, regulado en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Puertos del Estado de la Marina Mercante).

Conviene dejar apuntado ahora que este DOBLE REGISTRO no ha de ser confundido con el denominado REGISTRO DUAL (o exportación temporal de buques).

El REGISTRO MARITIMO tiene, a su vez, su división. Por un lado, está el ORDINARIO y por otro el ESPECIAL (o SEGUNDO REGISTRO).

En España posteriormente a 1992 tan solo existía un único registro de buques. Es decir, todo buque que quisiese enarbolar el pabellón español debía acceder a dicho registro y ceñirse a las condiciones impuestas por éste. No obstante, en 1992 en el seno del Senado (enmienda núm. 657 del Grupo Parlamentario Socialista y Enmienda 658 del Grupo Parlamentario Socialista) se plantea la creación de un segundo registro en España desembocando este planteamiento en el verdadero nacimiento del REBECA en ese mismo año.

La pregunta que se nos plantearía a primera vista es ¿por qué se creó un segundo registro existiendo ya uno? La respuesta es sencilla; fue un mecanismo de autodefensa. A lo largo de los años anteriores a 1992 se produjo un éxodo masivo de buques de nacionalidad española hacia otros registros y en particular hacia las conocidas “banderas de conveniencia”. Podría decirse que la creación de este registro seguía el famoso lema de “renovarse o morir” y perseguía dos fines principales: frenar el éxodo de buques españoles hacia banderas de conveniencia y configurar una flota nacional competitiva frente a la de otros países cercanos.



En tal sentido, los segundos registros son una vía indirecta para el subsidio y mantenimiento de la flota de pabellón nacional, por ello vamos a entrar a analizar un poco más en detalle el segundo registro español: el REBECA.

Creado con fines patrióticos y autoprotectores, el REBECA brinda a los armadores españoles la posibilidad de abanderar sus buques bajo unas condiciones similares a las de las banderas de conveniencia con el privilegio de no desligar su flota a su país de origen, es decir, permaneciendo en la nación española.

Cabe mencionar que el REBECA se crea en un periodo de calma posterior a una proliferación inicial de creación de segundos registros (Islas Kerguelen en 1987, NIS en 1987, DIS en 1988, MAR en 1989...). Este dato permite despejar dos ideas bien claras: por un lado, España no fue ni mucho menos pionera en el concepto de un segundo registro de buques y por otro, las banderas de conveniencia suponen un verdadero problema para las flotas europeas.

(ii) ¿Qué es la “MATRICULA”?

El “nomen iuris” reservado para el registro administrativo del buque –que confiere de la nacionalidad- es el de MATRICULA, mientras que el registro del buque en cuanto propiedad conserva su etiqueta de REGISTRO (art. 65).

Sin embargo, coloquialmente se emplea el término REGISTRO para referirse a ambos, y así lo haremos también en el presente trabajo. Si bien usaremos la expresión REGISTRO MARITIMO para diferenciarlo del REGISTRO DE BIENES MUEBLES.

La finalidad del REGISTRO es ejercer un control normativo de la embarcación, obligándose a inspeccionar de forma periódica, y certificar los equipos del buque y la tripulación.

Tanto es así que, cuando el buque no tiene el Registro de la Autoridad Marítima correspondiente, no puede realizar ningún tipo de operación.

Dicho de otra manera, podría afirmarse que el registro es el comienzo de la vida legal y operativa del buque.

El REGISTRO se refiere más bien a la inscripción del Buque en el RMB, siendo ésta posterior al acto de matrícula.

Por su parte, la finalidad de la MATRICULA es el procedimiento administrativo que concluye con el otorgamiento de la PATENTE DE NAVEGACION que acredita la NACIONALIDAD del buque y permite enarbolar el PABELLON o BANDERA nacional.

El objeto del presente trabajo no es describir el funcionamiento del registro marítimo (sobre lo cual hay ya excelente bibliografía <sup>3</sup>), si bien haremos referencia al mismo en el curso de nuestro análisis crítico.

Cabe hacer una mención breve también la importancia capital de la bandera que se desprende de los tres siguientes hechos:

1. Todo buque debe tener una nacionalidad que vendrá determinada por su pabellón (Artº. 91 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982).
2. Un buque sin nacionalidad no puede invocar la protección de ningún Estado.
3. Los buques navegarán bajo el pabellón de un solo Estado. El buque que navegue bajo los pabellones de dos o más Estados utilizándolos a su conveniencia, no podrá ampararse en ninguna de esas nacionalidades frente a un tercer Estado y podrá ser considerado buque sin nacionalidad (Artº. 92 de la citada Convención).

(iii) ¿Qué es el “ABANDERAMIENTO”?

La MATRICULA es el resultado de un procedimiento administrativo denominado MATRICULACION y/o ABANDERAMIENTO, que culmina con el otorgamiento de una PATENTE de NAVEGACION (o rol de navegación para buques de menor eslora), que confiere el derecho de enarbolar el PABELLON o BANDERA nacional, y que acredita de la NACIONALIDAD del buque.

Por lo tanto, será común emplear con carácter sinonímico las expresiones MATRICULA, BANDERA, PABELLON y NACIONALIDAD del buque.

El abanderamiento de buque (arts 88 a 96 LNM) es el acto en virtud del cual un determinado Estado atribuye a un buque su nacionalidad y le autoriza a enarbolar su pabellón. El abanderamiento es por tanto el acto administrativo por el cual se autoriza a que una embarcación enarbole el pabellón nacional.

Es un concepto regulado tanto nacional como internacionalmente. En el ámbito internacional, el Convenio Internacional de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar le dedica cuatro artículos (arts. 90 y ss).

El artículo 252 de la Ley de Puertos del Estado de 2011, dedicado al abanderamiento de buques, dispone:

*"1. Los buques debidamente registrados y abanderados en España tendrán a todos los efectos la nacionalidad española.*

*2. Estarán facultados para obtener el registro y el abanderamiento de buques civiles las personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en España u otros países pertenecientes al Espacio Económico Europeo, siempre que, en este último supuesto, designen un representante en España.*

*3. Los buques civiles españoles podrán ser abanderados provisionalmente en el extranjero y los extranjeros en España, en aquellos casos en los que se determine reglamentariamente.*

*4. Los buques de pabellón español que estén sujetos a inspección por el Estado rector del Puerto, podrán causar baja en el Registro de Buques y Empresas Navieras o, en su caso, en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, previa instrucción de expediente al efecto, en los supuestos de buques que cuenten con tres detenciones en firme en los últimos treinta y seis meses o que tengan 18 o más años y que cuenten con dos detenciones en firme, asimismo, en los últimos treinta y seis meses."*

El artículo 88 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima (en lo sucesivo, LNM) dispone que mediante el abanderamiento se otorga el derecho a enarbolar el pabellón español.

Añade que todos los buques matriculados en el Registro de Buques y Empresas Navieras estarán abanderados en España; remitiéndose, en cuanto a las condiciones para su concesión a la citada normativa de marina mercante.

El art. 89 LNM determina que la navegación bajo pabellón nacional se realizará una vez obtenida la Patente de Navegación.

Provisionalmente podrá también realizarse por medio de pasavante por el tiempo necesario para que un buque adquirido en el extranjero pueda realizar los viajes necesarios para llegar a un puerto nacional. Finalmente, el art. 90 LNM aclara que los buques debidamente matriculados y abanderados en España tendrán, a todos los efectos, la nacionalidad española.

En España suele reservarse la palabra abanderamiento para los buques construidos en el extranjero e importados posteriormente, y la de matriculación para los de construcción nacional. Esta materia viene regulada en el Real Decreto 1027 de 28 de Julio de 1989, sobre Abanderamiento, Matriculación de buques y Registro marítimo.

Los buques debidamente registrados y abanderados en España tendrán a todos los efectos la nacionalidad española.

Estarán facultados para obtener el registro y abanderamiento de buques civiles, las personas físicas residentes y las personas jurídicas domiciliadas en España o países de la UE, siempre que, en este último caso, designen un representante en España conforme al RDL. 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

(iv) ¿Qué es un “REGISTRO ABIERTO”?

Según veremos el Registro Abierto no impone condicionantes de nacionalidad al naviero que desea inscribir su buque.

El Registro Abierto es aquel registro que permite la matrícula de buques que no son propiedad de nacionales del Estado de bandera. En otras palabras, el registro abierto es el término neutro en el que quedan embebidas las archiconocidas banderas de conveniencia (que examinaremos a posteriori)

Para comprender el fenómeno de los registros abiertos hemos de enfocarnos hacia su origen, planteándonos preguntas como: ¿han existido desde siempre? ¿Cuándo surgió el primer registro abierto? ¿Son tan perjudiciales para el sector marítimo como muchos apuntan?

Históricamente, los buques tenían la misma nacionalidad que la del armador; es decir, los buques se inscribían en un registro tradicional o convencional. El abanderamiento de un buque era un acto de refrendo de la autoridad de ese país, e indicaba que ese buque estaba bajo la jurisdicción de las leyes de ese Estado. Con ello, los países de tradición marítima cuidaban de la reputación de su flota.

El registro abierto rompe con la doctrina del *genuine link*, o de la relación auténtica entre el Estado y el buque.

Se ha llegado a afirmar que la cuestión de los registros abiertos nace por el reconocimiento de la Comunidad Internacional de que los Estados son libres para recoger los requisitos de inscripción que conceden la nacionalidad al buque.

Bien es cierto que se matizó esta libertad exigiendo que existiera una relación auténtica entre el buque y el Estado donde el armador deseaba registrarlo.

No obstante, y en mi opinión, los registros abiertos surgieron por un interés meramente económico, es decir, ofrecer condiciones fiscales, laborales y económicas más atractivas provocando así un éxodo masivo hacia este tipo de registros.

Estos registros nacen pues de la competitividad de los países por atraer capital extranjero.

(v) ¿Qué es un “REGISTRO CERRADO”?

El Registro Cerrado es aquel que, contrariamente al abierto, sólo permite la matrícula de buques que sean propiedad de nacionales del Estado de bandera. Esto es, en estos sistemas existe un vínculo auténtico entre buque, propietario y bandera.

Fueron los primeros que se crearon, también denominados registros tradicionales o nacionales, ya que normalmente pertenecen a países de tradición marítima en los que sólo se permiten empresas nacionales. Esto implica que la nave quede sometida a la legislación de ese país, teniendo que pagar los impuestos y derechos que correspondan.

Además, han de respetarse las exigencias del país en cuanto a la contratación de tripulación, que en la mayoría de los casos ha de ser de la nacionalidad de la bandera. Las normas de seguridad son exigentes y normalmente la Administración Marítima tiene un cuerpo significativo de inspectores, que velan por el cumplimiento del estándar mínimo determinado en los Convenios Internacionales ratificados.

Los registros cerrados son los tradicionalmente nacionales, tales como Grecia, Reino Unido y los países escandinavos. Sin embargo, el desplazamiento de armadores y naves durante los ochenta dejó a los países tradicionalmente marítimos casi sin una población marítima necesaria.

(vi) ¿Qué es una “BANDERA DE CONVENIENCIA”?

Las banderas de conveniencia, banderas de complacencia o FOC (Flags of Convenience) en inglés, urgen en el seno de un proceso que estudiaremos ulteriormente con cierto detalle, y han sido definidas como:

Aquellas banderas cuyo lazo entre el naviero y el Estado de registro del dicho buque es accidental. El vínculo aquí no es auténtico tal y como establece la Convención del Mar de 1982 que debería serlo.

Debemos destacar que las banderas de conveniencia son problemáticas hasta en lo que a su terminología se refiere.

Es decir, la terminología neutra habla de ellas como registros abiertos, la terminología sindical habla de ellas como banderas de conveniencia y ciertos armadores se refieren a ellas como banderas de necesidad para fundamentar su decisión de enarbolar sus buques en banderas que no son de la nacionalidad de la persona física o jurídica propietaria del buque.

Pero entonces, si tan controvertidas y problemáticas son, ¿a qué se debe el éxito de estas banderas?

Recordemos que en la actualidad el 65% del tonelaje europeo está en registros abiertos y el 54% del tonelaje mundial. Muchas son las ventajas que ofrecen estos registros:

- Son registros abiertos
- De fácil acceso
- No hay restricciones operativas en el manejo de buques
- En materia de seguridad el control es escaso, admiten sociedades de clasificación cuestionable

- Ventajas fiscales y laborales

Son pues Estados con legislaciones laxas o muy liberalizadas e lo que se refiere a los requisitos y al control de su cumplimiento en materias tales como las que afectan a la seguridad del buque, las cargas fiscales, la identificación de propietarios y el origen del capital o las condiciones laborales del personal embarcado.

Y con todas estas ventajas, su influencia en el coste del transporte es innegable.

A pesar de insistir la anteriormente citada Convención de 1982 en que debe existir un vínculo real entre el buque y el Estado cuyo pabellón enarbola – y un ejercicio efectivo de jurisdicción y de control por parte de este-, el pabellón de conveniencia sigue siendo, por desgracia, una práctica tan indeseada como inevitable hoy en día.

No obstante, se trata de un registro que fomenta la proliferación de buques sub-estándar (cuya definición veremos más adelante), que pone en entredicho la seguridad (safety and security) marítima y que “arrebata”, por sus condiciones, flota al resto de países que no ofrezcan unas condiciones similares.

Tanto es así que los más críticos hacia este sistema destacan la facilidad de ocultar la verdadera identidad de los armadores y la aplicación poco estricta de las normas y regulaciones. Algo que, como veremos, colisionará frontalmente con el auge de la navegación automatizada.

(vii) ¿Qué es un “SEGUNDO REGISTRO”?

Como veremos, los Segundos Registros son:

El REGISTRO MARITIMO ORDINARIO es así un instrumento de POLICIA o CONTROL ADMINISTRATIVO , mientras que el SEGUNDO REGISTRO, además de una función de POLICIA, nació y debería funcionar como un instrumento de FOMENTO administrativo de la actividad naviera.



La POLICIA administrativa en esta materia vela por el cumplimiento de las (abundantes) normativas de seguridad marítima, evitando que la bandera española sea incluida en rankings negativos e infamantes del PARIS MOU, que crea el PORT STATE CONTROL, o del ITF, que buscan acabar con los BUQUES SUB-ESTANDAR, la lacra de la industria.

Los segundos registros fueron creados para combatir la competencia desleal de las “banderas de conveniencia” y frenar el éxodo o migración de flota nacional.

Se sitúan en un terreno intermedio complejo y movedizo. No pueden ser tan estrictos como los registros ordinarios clásicos pero tampoco deben convertirse en aquello que se suponen combaten, a saber, en una bandera de conveniencia

La guía pues que debe presidir esta revisión es el Artículo 91 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada y ratificada por la mayoría de las naciones marítimas, que reza:

*“Ha de existir una relación auténtica entre el Estado [de pabellón] y el buque”.*

Sucinta frase que tiene la fuerza de un sólido alegato contra las banderas de conveniencia, hecho además desde el texto legal más importante en derecho marítimo internacional.

Por ello, la creación de los segundos registros ha supuesto un gran retorno de buques que tenían en realidad un vínculo más profundo e intenso.

La diferencia principal entre los segundos registros y las banderas de conveniencia es que no admiten ni sociedades de clasificación de “segunda fila“, ni buques sub-estándar.

(viii) ¿Qué es un “BUQUE SUB-ESTANDAR”?

El buque sub-estándar, es aquel que no cumple con las exigencias de los Convenios Internacionales vigentes en materia de construcción y/o mantenimiento y cuyos certificados de navegabilidad han sido emitidos “a la ligera”.

Estos buques constituyen uno de los mayores desafíos de la seguridad marítima y son, según la Asociación Española de Navieros (ANAVE), «además de un riesgo para la seguridad marítima y el medio ambiente, una competencia desleal para los armadores responsables y un desprestigio, en general, para el sector marítimo».

(ix) ¿Qué es el “PORT STATE CONTROL”?

El PORT STATE CONTROL o Control del Estado Rector de Puerto es una inspección de buques extranjeros llevada a cabo en puertos nacionales por oficiales o inspectores del Estado Rector del Puerto.

El fin de esta inspección es comprobar la validez de los certificados del buque y las condiciones del buque.

En caso de no ser así, el funcionario tomará las medidas necesarias para garantizar que el buque no zarpe hasta poder hacerse a la mar sin peligro para el buque ni para las personas a bordo.

Por ello, se trata de un examen importantísimo pues son más que conocidos los costes y perjuicios originados por la detención y demora de un buque (mercante sobre todo).

Europa pertenece a la zona París MOU y por ello se rige por las normas y clasificaciones dictadas por este Memorandum.

Las clasificaciones emitidas por el PSC/Paris MOU evalúan la calidad de una bandera no sólo en función del baremo laboral sino en atención a rigurosas inspecciones técnicas centradas en seguridad y polución.

Al contrario que la Lista ITF (anterior a las listas de Paris MOU), que es global, el Paris MoU se limita a las BdC que tocan puertos *europesos*, lo que ha tenido un efecto positivo para:

(a) alejar las BdC de Europa (o les obliga a elegir sociedades de clasificación exigentes y reputadas) y

(b) disuadir a los armadores europeos de migrar hacia las BdC (incentivando la recuperación de los segundos registros europeos).

El PSC no es sustituto, en ningún caso, del ejercicio de las responsabilidades que le corresponden al Estado de abanderamiento y como podemos ver es un control que está estrechamente ligado con los ya mencionados anteriormente buques sub-estándar.

La aparición del PSC ha sido la dura medicina con la que los Estados tratan de aplacar la proliferación de buques sub-estándar, y no cabe duda de que su aplicación ha elevado los estándares de calidad si bien a costa de implantar un régimen policial temido por no pocos navieros, en vista de que un historial de detenciones afecta no sólo al naviero sino a la bandera del buque.

Ese régimen policial, detestado por algunos, será probablemente mayor en el momento en que, por el estado de avance tecnológico en materia de navegación marítima, sea posible autorizar la navegación de buques automatizados. Bajo los modernos parámetros jurídicos de control del riesgo industrial, es obvio que la navegación de un buque automatizado, por muy rentable que pueda llegar a ser, representa riesgos catastróficos que deben ser conjurados por una política prevencionista basada en inspecciones, de suerte que el aludido régimen policial no solo está llamado a no desaparecer sino a aumentar.

Lo anterior no obsta para que los Estados empleen también, como balance, sus políticas de fomento de flota segura para impulsar el tejido industrial nacional, puesto que una elevación de los niveles de seguridad siempre implica menores niveles de actividad empresarial.

## II. LA APERTURA DE LOS REGISTROS MARITIMOS

---

### 1. PLANTEAMIENTO.

En el presente capítulo nos proponemos abordar el origen y evolución de dos fenómenos inter-conectados causalmente, y que son, a su vez, simples epifenómenos de una imparable tendencia histórica llamada globalización económica.

Nos referimos al nacimiento de las llamadas “banderas de conveniencia” y de los “segundos registros”. Ambos fenómenos no hacen sino hablarnos de la apertura de los registros marítimos.

Vamos a centrarnos en la historia de la apertura de los registros marítimos, para concluir acerca de la oportunidad de suprimir el registro marítimo ordinario cerrado, fusionarlo con el segundo registro marítimo especial, y acabar con el disfuncional sistema de doble registro.

Concluiremos que la historia de la apertura de los registros es la historia de cómo los navieros tratan de zafarse de sistemas administrativos policiales (de control) excesivamente estrictos y conservadores.

Sistemas policiales que, sin embargo, pueden renacer en el futuro con la tecnología de navegación automatizada, según veremos en la última parte de este trabajo.

### 2. BREVE HISTORIA DE LAS BANDERAS DE CONVENIENCIA.

Muchos nos tememos que el principal motor creador de las “Banderas de Conveniencia” (BdC) hay que buscarlo en el ancestral afán humano por burlar las prohibiciones (afán que puede retrotraerse hasta la manzana de Eva).

No resulta una historia muy edificante pero acaso sí elocuente acerca de la propensión del transporte marítimo a ser utilizado como herramienta para fines de legalidad más que cuestionable.

Han sido, en efecto, tráficos ilícitos de toda índole han espoleado desde antaño la proliferación de Estados (las más de las veces “micro-Estados”) dispuestos a convertir su soberanía en el escudo amparador de navieros poco o nada escrupulosos.

Así, hasta el siglo XIX muchos esclavistas sorteaban los tratados abolicionistas mediante el recurso a banderas oportunamente consentidoras de tan nefando mercadeo.

Del mismo modo, los traficantes de armas (ya fuera por lucro o ideales) se valían ya de banderas aquiescentes para eludir confiscaciones por parte de Estados beligerantes.

Por ejemplo, en 1812, buques norteamericanos surcaban el Atlántico bajo pabellón portugués para eludir su detención a manos de la British Navy.

Y durante las Guerras Napoleónicas, los propios británicos ondeaban banderas de pequeños principados germanos para escapar al bloqueo marítimo francés.

Por su parte, ya en época contemporánea, navieros helenos y vascos navegaron en las grises aguas de la neutralidad bajo pabellón panameño durante la guerra civil española, proveyendo de armamento a uno u otro bando contendiente.

Pero junto a los esclavos y las armas ha sido quizá la sed alcohólica el factor motriz principal en el desarrollo de las BdC contemporáneas.

Se cita, en efecto, la Ley Seca Norteamericana de 1920 como detonante de la migración de flota estadounidense (primero de pasaje, luego mercante) hacia latitudes más -por así decirlo- panameñas.

Panamá sería así el último refugio de una larga tradición de contrabandistas dedicados al “rum-running”, una tradición secular que bien merece un excursus.

Inicialmente el fenómeno del “rum-running” (o contrabando de alcohol) surge como reacción -económicamente lógica- al gravamen impositivo del consumo de bebidas espirituosas.

Por eso ya en el Siglo XVI el Gobierno Británico tuvo que hacer frente a redes internacionales de contrabando de alcohol hacia sus colonias de ultramar, fuertemente sujetas a impuestos por parte de la metrópoli.

Pero es entrado el siglo XX, concretamente el 16 de enero de 1920, cuando los sedientos norteamericanos se enfrentan a su enemigo más feroz: la Prohibición o “Ley Seca”.

La Ley Seca entró en vigor en aquella fecha a través de la Enmienda XVIII a la Constitución Norteamericana, hasta su posterior derogación el 6 de diciembre de 1933 mediante la Enmienda XXI.

Fomentada por el decimonónico y protestante “Movimiento por la Templanza” (o más correctamente “Temperancia”), que preconizaba la sobriedad en el comer y en el beber, la prohibición total de consumir alcohol se consideró como una excelente solución para erradicar todos los males sociales.

Dicho movimiento elitista, de corte anglosajón-protestante, encontró su consabida oposición entre las masas de inmigrantes extranjeros (particularmente irlandeses, alemanes e italianos), de moral –digamos- más relajada y hedonista.

El empuje adicional de las fuerzas sindicales comunistas (que veían en el alcohol algo así como el opio del proletariado), unido al de los predicadores furibundos, proporcionó la “pinza” perfecta para crear un clamor popular entre cierta parte del electorado norteamericano favorable a la citada prohibición.

Aun así, como en cualquier movimiento “agitprop”, era aún necesaria la aparición de un episodio catalizador que aportase su carga simbólica, emocional y hasta mítica a las aspiraciones de los partidarios de la “Templanza”.

Y ese episodio sucedió en 1913, en Chicago.

Fue entonces cuando un inmigrante italiano ebrio golpeó salvajemente a su esposa embarazada por negarse ésta a mantener relaciones sexuales.

A consecuencia de la paliza la pobre criatura nació con severas malformaciones, que muchos consideraron demoníacas.

Una benefactora local, Jane Austin, acogió al niño expósito en su orfanato ("Hull House") y comenzó a recoger y publicitar más testimonios similares donde el alcohol aparecía siempre como factor deletéreo de las sanas relaciones familiares.

Surgió así el precitado "Movimiento por la Templanza" (cuyas activistas eran incluso capaces de arrasar tabernas enteras hacha en mano). No aspiraban sino al "mejoramiento moral" del país y a la lucha contra la decadencia y degradación alcohólica.

Frente a la marea prohibicionista poco pudieron hacer los siempre sedientos lobbies de emigrantes alemanes, de suerte que la ley federal "Volstead" (impulsada por el homónimo senador) fue finalmente aprobada entre declaraciones oficiales como estas:

«Esta noche, un minuto después de las doce, nacerá una nueva nación»

«El demonio de la bebida hace testamento. Se inicia una era de ideas claras y limpios modales. Los barrios bajos serán pronto cosa del pasado. Las cárceles y correccionales quedarán vacíos; los transformaremos en graneros y fábricas.

Todos los hombres volverán a caminar erguidos, sonreirán todas las mujeres y reirán todos los niños.

Se cerraron para siempre las puertas del infierno.»

Merece la pena destacar que, entre las exclusiones, se coló nuestro querido Vino de Jerez, el Sherry, dadas sus alegadas virtudes medicinales y su necesario uso en los oficios religiosos.

Sea como fuere, justo en el momento en que, según el precitado senador Volstead, “se cerraban para siempre las puertas del infierno”, se abrieron entonces las puertas de las BdC, como el Registro de Panamá, hogar de los “rum-runners”.

Y aunque la Ley Seca fue derogada en 1933 <sup>(4)</sup>, el Registro de Panamá acogió buques norteamericanos (donde se consumía y transportaba alcohol) desde 1919 hasta 1935, iniciando ya una tendencia imparable.

Tendencia que encontramos también, curiosamente, en nuestro entorno europeo, donde la llamada “Ciudad Libre de Danzig” (Polonia) servía de escudo y refugio a contrabandistas de alcohol que operaban en Suecia y Finlandia en 1930.

De hecho, el de Danzig merece el título de primera BdC, puesto que no sólo refugiaba tráfico alcohólico sino buques balleneros <sup>(5)</sup> como los del armador noruego Erling Naess).

Pero sobre todo Danzig fue la peculiar bandera de conveniencia que la compañía petrolífera ESSO (Standard Oil) empleó, ya en la temprana fecha de 1919, para evitar que las fuerzas aliadas, victoriosas tras la Primera Guerra Mundial, confiscasen su flota de buques-tanque (propiedad de su compañía filial, con sede Hamburgo, Deutsch-Amerikanischer Petroleum Gesellschaft).

Danzig, como micro-nación independiente de la derrotada Alemania, proporcionó así a ESSO el escudo perfecto para evitar que ingleses y franceses requisaran sus tanqueros bajo el Tratado de Versalles.

Y Danzig funcionó razonablemente bien al menos durante el período de entreguerras, hasta el auge del partido nazi y la llegada al poder de Adolf Hitler en 1933, momento en el que la Standard Oil (asesorada por un prestigioso nido neoyorkino de espías-abogados llamado “Sullivan & Cromwell”) aconsejaron migrar tonelaje a Panamá.



En opinión de CARLISLE, Danzig reúne, en efecto, las características típicas de una BdC, a saber:

- (a) Se asienta en un micro-estado (volveremos luego sobre esta singular circunstancia, que se repite en el caso de Liberia o Marshall Islands).
- (b) Era un Estado necesitado de captar fondos o fuentes de ingreso.
- (c) Refugiaba una flota que realmente era propiedad de titulares foráneos (rasgo definitorio de los registros abiertos).
- (d) Suministraba un paradisíaco entorno de laxitud fiscal.
- (e) Refugiaba buques que pretendían escapar no sólo al riesgo de confiscación sino a la aplicación de severas regulaciones sociales (en este caso de la República de Weimar).
- (f) Refugiaba también buques que operaban en tráfico de dudosa licitud (y que, de hecho, eran perseguidos por guardacostas suecos y finlandeses).
- (g) Proporcionaba una relación especial con su entorno (Alemania) pero sin confundirse jurídicamente con él.

Y finalmente puede añadirse otra peculiar circunstancia, a saber, Danzig en cunato registro marítimo retrocedió con el auge de un Dictador que suprimió el oxígeno primordial de cualquier empresa mercantil, a saber, la seguridad jurídica.

Circunstancia que veremos se reprodujo luego en Liberia (con el infausto Charles Taylor en el poder) o en Panamá (bajo el poco edificante mandato de Arnulfo Arias).

Precisamente Panamá, primero, y Liberia, después, recogen el testigo de Danzig y pueden ser consideradas las BdC por antonomasia, tal y como significativamente refleja su Producto Interior Bruto <sup>(6)</sup>.

Panamá florece como Bandera bajo el riego de la Ley Seca.

Por su parte, la inestabilidad política panameña dio posteriormente alas a Honduras (1943), primero, y a Liberia (1948), después, como registros amigos de los EEUU durante la “Guerra Fría”, puesto que últimamente ha cedido Liberia en favor de las Islas Marshall, también por culpa de la inestabilidad política.

Y esta sería sólo la que podemos llamar primera “oleada” de BdCs, a saber:

1919 Panamá

1943 Honduras

1948 Liberia

A la que seguiría una segunda oleada de BdCs provocada por el surgimiento de nuevos estados en el panorama internacional al calor de los procesos de descolonización posteriores a la Segunda Guerra Mundial:

1964 Chipre

1966 Singapur

1973 Malta

1974 Bermudas

1976 Bahamas

1981 Vanuatu

1982 San Vicente y Granadinas

En efecto, la proliferación de todas estas nuevas BdCs viene provocada por la necesidad de todos esos nuevos estados (y micro-estados) de allegar fondos a base de poner a la venta su recién estrenada y flamante soberanía nacional.

No es casualidad que muchos de esos Estados se conviertan finalmente en nuevas sedes off-shore de bancos y entidades corporativas foráneas, ofreciendo baja imposición, laxitud legislativa y, en suma, un paraíso fiscal.

Y es que no hay mejor forma de captar capital que tratándolo bien. Cuestión que esos Estados, que buscan afianzarse, conocen y explotan con especial interés.

En ese movimiento se incluyen los registros abiertos, dado que pueden reportar pingues beneficios.

La historia de la apertura de los registros marítimos corre, pues, paralela a la historia del nacimiento de paraísos fiscales off-hore (“tax havens”) fruto del meritorio proceso descolonizador subsiguiente a la fragmentación de los antiguos imperios occidentales.

Esos nuevos registros abiertos generan enseguida gran controversia en el sector marítimo, dado que, como mínimo, ofrecen las siguientes ventajas, a saber:

(1) posibilidad de registrar buques pertenecientes a foráneos.

(2) acceso fácil o poco restringido a través de consulados.

(3) tributación mínima o inexistente.

(4) reportan beneficios al estado que los alberga a través de las tasas de matriculación.

(5) Permiten recurrir a trabajadores baratos y sin protección socio-laboral.

(6) Se hace la vista gorda en relación con el cumplimiento de la normativa de seguridad.

Naturalmente, esa laxitud legislativa atrae a navieros poco escrupulosos que buscan:

- (1) Reducir costes operativos.
- (2) Reducir los costes de conversión de divisas.
- (3) Incrementar el valor de mercado del buque.
- (4) Reducir costes de reparación.
- (5) Evitar o eludir tributación elevada.
- (6) Destinar los ahorros a la adquisición de más tonelaje.
- (7) Eludir los controles estrictos sobre los buques.
- (8) Limitar las consecuencias financieras de la pérdida total del buque.

Pero esa laxitud tiene un precio. Nada es gratis. Y las BDCs enseguida provocan una reacción entre el resto de registros cerrados tradicionales, que ven peligrar su propia subsistencia.

De hecho, esas ventajas imponen al resto de Estados respetuosos y escrupulosos con la legalidad costes o externalidades inaceptables, como:

(1) Riesgos medioambientales. En efecto, siniestros gravísimos de buques como el “Torrey Canyon” (1967), “Argo Merchant” (1976), “Amoco cadiz” (1978), y sobre todo el “Prestige” (2002) y el “Jessica” (2002) ponen de manifiesto que la laxitud regulatoria e inspectora sólo conlleva mayor siniestralidad e inseguridad, además de descrédito reputacional para la BDC.

¿Por qué han de ser los Estado Ribereños o los Estados del Puerto los que paguen la factura de tales desmanes ecológicos para beneficio de las BDCs?.

(2) Riesgos laborales. Las BdC promueven, como ha denunciado ITF, el dumping laboral y la falta de formación profesional de la marinería, mal pagada, mal preparada, que gobierna sus buques sub-estandar (un eufemismo con el que a veces se evita el recurso a nombres más gruesos, como la pura innavegabilidad).

Buques abandonados con sus tripulaciones a bordo, que trabajan en condiciones lamentables, sin derechos laborales ... ese es el lamentable legado de las BdCs en el terreno socio-laboral.

(3) Riesgos de seguridad nacional e internacional. Un buque sub-estandar, mal tripulado, peor mantenido, gozando de la generosa laxitud de un Estado consentidor y aquiescente, representa un riesgo inaceptable no ya sólo para la integridad de dicha tripulación (y de otras) o para la integridad del medioambiente sino, también, y muy especialmente, para la seguridad nacional e internacional.

Pensemos en el desmedido éxito que ha tenido el tráfico de contenedores. El transporte contenedorizado supone sin duda una revolución logística pero también un reto de seguridad.

Solo en los EEUU, anualmente, se entregan más de 7.5 millones de containers, de los cuáles únicamente se inspeccionan, como mucho, un 2%, lo que implica una imposibilidad congénita de poder detectar riesgos para la seguridad del estado portuario y su hinterland.

Pensemos en supuestos de inmigración ilegal.

Por ejemplo, en Octubre de 2001, agentes aduaneros italianos se topan con un conocido terrorista egipcio (Amid Farid Rizk) cómodamente instalado en el interior de un contenedor equipado con cama, calefacción, baño y agua potable.

Dicho "polizón" viajaba con dos ordenadores, documentación falsa y teléfono satelital, con destino a Canadá, donde sólo su Dios sabe lo que tramaba perpetrar.

Y el famoso periodista italiano Roberto Saviano (condenado a muerte por la Camorra y sujeto a constante escolta por parte de los Carabinieri) ya denunció en su polémico best-seller “Gomorra” cómo las navieras chinas trafican con seres humanos (y cadáveres) contenedorizados a través del Puerto de Nápoles (y otros puertos europeos, como Gioia-Tauro o Rotterdam).

Pensemos, también, en el tráfico ilegal de armamento, narcóticos o mercancía peligrosa de toda laya.

La inherente imposibilidad o dificultad inspectora del mercado marítimo contenedorizado ofrece enormes oportunidades a los terroristas y traficantes internacionales, para mayor vulnerabilidad del resto de honrados ciudadanos.

La eficiencia de dicho tráfico se traduce en una potencial amenaza de seguridad. Los guardacostas estadounidenses ya han denunciado la posibilidad de que los buques sean objeto de usos terroristas; bastaría con cargarlos de combustible y nitrato de amonio para convertirlos en una formidable bola de fuego o “brulote”.

Igualmente podrían usar los buques porta-containers como arma de destrucción biológica, o simplemente tratar de explosionar un buque gasero.

La opacidad de las BDCs, unida a la eficiencia del tráfico contenedorizado, aumentan los riesgos y vulnerabilidades para los Estados portuarios.

Todos los factores anteriores se combinan para provocar una reacción o contra-reforma por parte de los tradicionales registros cerrados, que se traduce en un movimiento aperturista conducente a la aparición de los “Segundos Registros”, tal y como pasamos a ver.

En suma, cada vez resulta más evidente que si queremos aumentar la seguridad de la navegación marítima hay que restringir el pernicioso fenómeno de las BDCs.

Pero tampoco debemos perder de vista que la quintaesencia generadora de dicho fenómeno es la necesidad de abrir los registros a la competencia global, y que cerrar los registros no sirve para combatir los problemas de la navegación marítima internacional sino para exacerbarlos.

### 3. BREVE HISTORIA DE LOS “SEGUNDOS REGISTROS”.

Acuciados o espoleados por la necesidad, los registros cerrados tradicionales observan con preocupación la proliferación masiva de “banderas de conveniencia”, y temiendo su decadencia, así como preocupados por los riesgos para su economía marítima, deciden reaccionar.

A fin de cuentas, las primeras oleadas de “banderas de conveniencia” no fueron, en el fondo, sino los segundos registros de estados como EEUU (pensemos en Panamá, Honduras y Liberia), y surgen en el comentado ambiente de descolonización y proliferación de paraísos fiscales. El proceso comienza en la década de los 80, cuando diversos estados empiezan a dar forma a sus segundos registros.

APERTURA DE LOS SEGUNDOS REGISTROS			
AÑO	SEGUNDO REGISTRO	NATURALEZA	ESTADO
1984	ISLA DE MAN	OFFSHORE	INGLATERRA
1987	ANTILLAS HOLANDESAS	OFFSHORE	HOLANDA
1987	REGISTRO NORUEGO NIS	DOMESTICO	NORUEGA
1989	ISLAS KERGUELEN	OFFSHORE	FRANCIA
1989	REGISTRO DANES DIS	DOMESTICO	DINAMARCA
1989	LUXEMBURGO	OFFSHORE	BELGICA
1989	REGISTRO ALEMAN GIS	DOMESTICO	ALEMANIA
1990	MADEIRA MAR	OFFSHORE	PORTUGAL
1991	REBECA CANARIAS	OFFSHORE	ESPAÑA
1992	ISLAS MARSHALL	OFFSHORE	EEUU
1998	REGISTRO ITALIANO	DOMESTICO	ITALIA

Todos estos segundos registros presentan características comunes que podemos resumir seguidamente:

- (1) Los de naturaleza “offshore” pertenecen a territorios ultra-periférico o insulares del estado matriz.
- (2) Se benefician de otra regulación más flexible en materia de tripulación (reduciendo la obligación de que la misma esté compuesta exclusivamente por nacionales del estado matriz).
- (3) Se dulcifican o edulcoran también las normativas socio-laborales aplicables a los buques listados en la segunda matrícula.
- (4) Se incorporan ventajas o beneficios fiscales, tanto personales como corporativos.

Como puede verse, el objetivo de esta “contra-reforma” registral no es otro que combatir el fenómeno de las BdC con su propia medicina, si bien dosificada para no convertirse precisamente en aquellos que tratan de combatir.

Mimetizando las características de las BdCs, los segundos registros surgen como clones de aquellas, pero clones mesurados, si bien ITF muchas veces los lista como BdCs.

Y es que la línea fronteriza entre las BdC y los Segundos Registros es sutil y delgada, en ocasiones casi evanescente, por cuanto ambos son manifestación de la implacable corriente aperturista del registro marítimo en un contexto de economía transnacional.

Es curioso cómo muchos de esos segundos registros marítimos off-shore son el resultado de una política de desdoblamiento por parte de los Estados de bandera, en cuya virtud, y en lugar de modificar la legislación abriendo el registro tradicional, prefieren crear otro régimen especial para un registro especial que, de alguna manera, “compite” con su primer registro.



Esa competencia no sólo se produce entre el segundo y el primer registro sino entre los segundos registros de los diversos países, amén de frente a las BdC.

Esa competencia puede ser feroz. Muchos segundos registros se han lanzado a un mercado competitivo donde operan, más que como registros, como empresas privadas que buscan clientela (navieros) a nivel mundial.

Algunos de esos segundos registros han tenido éxito a la hora de captar esa clientela mundial; otros han caído en cierta inercia y abandono o desidia.

Un ejemplo de éxito lo proporciona el Registro de la Isla de Man.

Creado en 1984, el Registro de Man tiene reputación de abanderar una flota de buques de alta calidad; reputación que une a sus bajos costos registrales para buques tanques (esta especialización en ciertos buques es otro de los factores de éxito de los segundos registros).

Aunque no se ven a sí mismos como un segundo registro inglés, resulta vox populi que así es.

Sin embargo, no ha tenido tanto éxito el segundo registro holandés de las Antillas, que abarca las Islas Vírgenes, Bonaire y Curaçao, que aun habiéndose especializado en buques ro-ro, no ha acabado de eclosionar o emerger como registro atractor de tonelaje, quizá por el hecho de que no han sabido establecer un agente único aglutinador de todas las islas en la de Curaçao.

Otro caso poco afortunado ha sido el segundo registro belga (Luxemburgo) que fue finalmente cancelado gracias a las presiones sindicales, las mismas que han abortado el auge del segundo registro marítimo francés de las Islas Kerguelen.

Aprobado en 1989, Kerguelen sólo exigía un 35% de tripulación francesa. Pero la reacción de la “Confédération Française Démocratique du Travail”, presionando al Ministerio competente, abortó el despegue de tal prometedor registro, que nunca llegó a ser abierto a ciertos buques (como los cruceros).

Similar status off-shore tiene el REBECA español, cuyas últimas estadísticas empalidecen en comparación con sus estadísticas iniciales, que nos hablan de un ansiado segundo registro con un auge extraordinario pero que, con el devenir de los años, cierta desidia administrativa y también cierta presión sindical, ha perdido aquél empuje originario que presidió su nacimiento.

Dinamarca y Noruega, con su NIS y DIS, respectivamente, optaron por un modelo de segundo registro doméstico (no off-shore), sin acudir a territorios ultramarinos o exóticos archipiélagos (cosa que podrían haber hecho si pensamos en Groenlandia o en Islas Feroe).

La aproximación noruega fue muy clara. Tenían que frenar una tremenda sangría de tonelaje que, entre 1983 y 1987, se acercó a las 25 toneladas de registro bruto, con una pérdida de casi 10.000 marineros profesionales.

Con el fin de detener tal desastrosa migración de flota y mano de obra, crearon el NIS en 1987.

La situación era muy similar en Dinamarca, motivo por el cuál crearon el DIS. Ambos segundos registros consiguieron ralentizar y revertir la migración de flota y mano de obra.

Actualmente un 61% de la flota danesa está en el DIS, y cerca de un 97% está matriculado en el DIS. Se cumple así una regla elemental, el naviero se queda donde le tratan bien.

¿Qué decir de Alemania?. Aquí los choques con las fuerzas sindicales han sido determinantes de que, a la postre, gran parte de la flota germana esté matriculada en el segundo registro portugués (MAR).

En efecto, tan pronto se fundó el segundo registro doméstico germano (pues todas sus colonias de ultramar desaparecieron tras la primera guerra mundial), los sindicatos demandaron ante el Tribunal laboral de Bremen, primero, y al Tribunal Europeo de Justicia, después.

El motivo de la disputa judicial había que buscarlo en el hecho de que el recién creado segundo registro alemán (GIS) permitía la contratación de mano de obra foránea más barata, algo que motivó la migración de 209 buques (de un total de 276) ya en el año 1990.

ITF declaró también, por su parte, el GIS como una BdC, aunque los Tribunales Alemanes declararon que el GIS no vulneraba la Constitución Alemana. La presión ITF no cesó por ello y se incrementó a escala global, poniendo al GIS en una especie de “lista negra” infamante.

Con esa presión no es difícil entender que el GIS no haya triunfado en sus propósitos originales que han quedado, por tanto, frustrados.

La misma resistencia sindical se opuso en Italia frente a la creación de su segundo registro. Éste último también tenía naturaleza doméstica. El empuje de Aldo Grimaldi y CONFITARMA en 1995 logró que el Gobierno Italiano crease su segundo registro, atrayendo inmediatamente a los grandes cruceristas italianos (como Costa Cruceros), puesto que bastaba tener una tripulación italiana de 6 miembros.

En la década siguiente a su creación, el segundo registro italiano ha continuado creciendo y goza actualmente de buena salud. Si bien no tanto como el segundo registro portugués de Madeira (“MAR”).

Creado en 1989, el MAR se ha beneficiado de un especial plan de impulso de la marina mercante por parte del gobierno luso. Con su estructura empresarial privada, el MAR ha logrado atraer tonelaje de sus vecinos europeos más próximos (incluyendo España o Alemania, en particular). Actualmente es, probablemente, el segundo registro europeo más exitoso.

Fuera de Europa, y saltando hacia los EEUU, es necesario recordar que desarrollaron ya de manera temprana la política de transferir flota a sus “segundos registros” de Panamá y Liberia, hoy conocidas BdCs.

Los cambios políticos (no pro-americanos) en tales lugares llevaron a la creación de un genuino segundo registro norteamericano, a saber: Islas Marshall.

Seguridad y fiabilidad eran los elementos que la Administración Marítima Norteamericana buscaba justo antes del comienzo de la operación “Desert Storm” en la primera Guerra de Irak.

Soberanas desde 1986, pero bajo control efectivo de los EEUU, la nueva República de las Islas Marshall, presentaban el perfil idóneo para que aquellos fundaran su segunda matrícula marítima, regida por una empresa pública llamada “International Registries Incorporated” (IRI).

“Overseas Shipbuilding Group” (OSG) es un consorcio estadounidense naviero que en 1996 dio el empuje definitivo al IRI, transfiriendo más de 27 buques desde Liberia a Islas Marshall, incluyendo varios buques-tanque. La situación bélica de Liberia fue un incentivo a tales efectos, porque la seguridad jurídica es el primer factor que imanta a cualquier empresario civilizado.

Marshall ha logrado atraer, en efecto, a navieros griegos, alemanes y estadounidenses, comprendiendo buques de todo tipo (cruceros, gaseros, petroleros, plataformas o mega-yates), en competencia directa con Liberia, que trata de recuperar el terreno perdido.

Terreno perdido por culpa de la irrupción del que quizá sea el elemento decisivo en la moderación del fenómeno de las BdC, a saber, el PORT STATE CONTROL; que merece un capítulo aparte.

#### 4. IMPACTO DEL PORT STATE CONTROL.

Más arriba dejamos planteada una pregunta clave, a saber:

¿Por qué han de ser los Estado Ribereños o los Estados del Puerto los que paguen la factura de las externalidades negativas (daños ecológicos, merma de seguridad, migración laboral) para beneficio de las BdCs?.

Si las BdC quieren medrar a costa de relajar los estándares inspectores y de seguridad, es normal que éstos reaccionen y traten de poner coto a tal entropía.

En este sentido, ya en 1978, surge el Port State Control bajo el MoU de París, que gana empuje gracias a la red internet en los 90, permitiendo desacreditar reputacionalmente a aquellos navieros y banderas que jamás se preocupan por la seguridad.

El desprestigio online de los navieros y banderas poco escrupulosos se manifiesta mediante su inclusión en las famosas “Listas Blanca”, “Gris” o “Negra”, cuya publicidad surte efectos inmediatos, palpables y evidentes (dado que refleja también las estadísticas de detención de buques), permitiendo asignar un “rating” infamante a ciertas BdC.

Ha sido el PSC el que ha permitido cerrar la red progresivamente sobre los buques sub-estandar (muchas veces un eufemismo que maquilla su innavegabilidad) que son la plaga de la industria marítima moderna.

El PSC (tanto bajo el PARIS MoU, TOKIO MoU, La VIÑA MoU) ha reforzado el poder policial inspector de las banderas, y ha funcionado por la publicación de sus resultados, avisando así a los corredores, aseguradores y puertos, permitiendo que, en palabras de HARE:

“The reality, however, remains that there are good and bad shipowners. There are good and bad ship registers. Let the international message of port state control be loud and clear: bad ships, bad owners, bad flag states and bad classification societies are pariahs for which there should be not place in the shipping industry of the future” (7).

Ha sido, en efecto, la publicidad negativa de la lista negra, así como los daños por detención, los factores que han hecho que las BdC hayan dado un golpe de timón para evitar ser vetadas en los puertos más avanzados, si bien ello ha redundado en beneficio de aquellos Segundos Registros que, respetando la calidad, ofrecen también flexibilidad y agilidad.

## 5. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION.

¿Qué éxito han tenido los Segundos Registros en su lucha contra las BdC?. ¿Han logrado frenar la sangría de tonelaje?. Hemos visto que los segundos registros surgen en los años 90 para competir con las BdC. ¿Lo han logrado?.

La respuesta varía según qué registro miremos.

Podemos decir que, en función de su evolución, hay tres tipos de segundos registros, a saber:

- (a) Registros elitistas con una reputación de calidad y agilidad.
- (b) Registros que han perdido su empuje y habitan un terreno de mediocridad inercial, sin impulso ni espíritu competidor.
- (c) Registros que se han deslizado peligrosamente hacia una BdC.

Mientras los segundos registros de la clase (a) han atraído tonelaje, los de la clase (b) y (c) la han perdido <sup>(8)</sup>.

El éxito, por tanto, ha sido relativo. El PSC ha provocado que las BdC hayan apretado sus mecanismos policiales, a riesgo de perderse frente a los segundos registros más competitivos.

En definitiva, la competencia ha conducido, como suele ser habitual, a una igualación general entre los competidores sobre la que sólo destacan aquellos registros que apuestan decididamente por ser los mejores.

Table 2.6. Leading flags of registration by tonnage, 2017

Flag of registration	Number of vessels	Vessel share of world total (percentage)	Dead-weight tonnage	Share of world total dead-weight tonnage (percentage)	Cumulated share of dead-weight tonnage (percentage)	Average vessel size (dead-weight tons)	Dead-weight tonnage growth, 2016–2017 (percentage)
Panama	8 052	8.64	343 397 556	18.44	18.44	45 237	2.75
Liberia	3 296	3.54	219 397 222	11.78	30.23	66 706	5.66
Marshall Islands	3 199	3.43	216 616 351	11.63	41.86	67 968	7.76
Hong Kong (China)	2 576	2.77	173 318 337	9.31	51.17	68 695	6.23
Singapore	3 558	3.82	124 237 959	6.67	57.84	36 942	0.21
Malta	2 170	2.33	99 216 495	5.33	63.17	46 297	5.14
Bahamas	1 440	1.55	79 842 485	4.29	67.46	56 625	0.79
China	4 287	4.60	78 400 273	4.21	71.67	20 555	2.12
Greece	1 364	1.46	74 637 988	4.01	75.68	66 999	1.60
United Kingdom	1 551	1.66	40 985 692	2.20	77.88	30 495	10.42
Japan	5 289	5.68	34 529 405	1.85	79.74	8 574	6.60
Cyprus	1 022	1.10	33 764 669	1.81	81.55	33 798	1.82
Norway	1 585	1.70	21 900 458	1.18	82.73	16 319	6.89
Indonesia	8 782	9.43	20 143 854	1.08	83.81	4 269	7.58
India	1 674	1.80	17 253 564	0.93	84.74	10 899	5.34
Denmark	654	0.70	16 893 333	0.91	85.64	28 344	-1.73
Italy	1 430	1.53	15 944 268	0.86	86.50	13 477	-2.32
Republic of Korea	1 907	2.05	15 171 035	0.81	87.31	9 008	-10.80
Portugal	466	0.50	13 752 758	0.74	88.05	32 744	54.97
United States	3 611	3.88	11 798 309	0.63	88.69	6 329	0.75
Bermuda	160	0.17	10 957 895	0.59	89.27	69 795	2.44
Germany	614	0.66	10 443 699	0.56	89.84	20 084	-6.15
Antigua and Barbuda	964	1.03	10 153 044	0.55	90.38	10 609	-9.68
Malaysia	1 690	1.81	10 058 653	0.54	90.92	7 412	4.70
Russian Federation	2 572	2.76	8 277 175	0.44	91.37	3 292	-2.95
Turkey	1 285	1.38	8 200 982	0.44	91.81	8 055	-3.83
Belgium	185	0.20	8 039 665	0.43	92.24	50 883	-3.57
Viet Nam	1 818	1.95	7 991 039	0.43	92.67	4 745	2.96
Netherlands	1 244	1.34	7 619 143	0.41	93.08	7 263	-5.31
France	547	0.59	6 966 582	0.37	93.45	17 033	0.90
Islamic Republic of Iran	739	0.79	6 583 064	0.35	93.80	11 253	34.49
Philippines	1 508	1.62	6 135 144	0.33	94.13	5 203	-3.63
Cayman Islands	161	0.17	5 549 056	0.30	94.43	36 268	28.52
Thailand	781	0.84	5 374 875	0.29	94.72	8 269	0.13
Kuwait	161	0.17	5 155 256	0.28	95.00	38 761	-3.85
<b>Top 35 flags total</b>	<b>72 342</b>	<b>77.65</b>	<b>1 768 707 283</b>	<b>95.00</b>	<b>95.00</b>	<b>24 449</b>	<b>4.02</b>
<b>Rest of world</b>	<b>20 819</b>	<b>22.35</b>	<b>94 530 523</b>	<b>5.07</b>	<b>5.07</b>	<b>4 541</b>	<b>-12.80</b>
<b>World total</b>	<b>93 161</b>	<b>100.00</b>	<b>1 861 851 750</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>24 062</b>	<b>2.94</b>

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on data from Clarksons Research.

Notes: Propelled seagoing merchant vessels of 100 gross tons and above, ranked by dead-weight tonnage; beginning-of-year figures. For a complete list of all countries, see <http://stats.unctad.org/fleet> (accessed 9 September 2017).

**Table 2.7. Leading flags of registration by value, 2017**  
(Millions of dollars)

Flag of registration	Oil tankers	Bulk carriers	General cargo ships	Container ships	Other	Total
Panama	11 942	36 464	3 867	10 669	53 909	116 850
Marshall Islands	20 130	18 434	662	4 567	50 713	94 505
Bahamas	7 697	3 856	214	301	66 997	79 065
Liberia	16 172	13 647	869	12 615	20 391	63 694
Singapore	10 072	9 863	1 445	7 743	20 658	49 780
Hong Kong (China)	8 669	17 364	2 034	11 513	5 310	44 890
Malta	6 787	8 874	1 733	6 344	18 034	41 771
China	4 614	10 543	2 398	1 274	18 078	36 907
Norway	1 825	1 678	290		24 403	28 196
United Kingdom	2 818	2 026	1 394	3 759	17 485	27 482
Italy	1 572	817	2 726	66	13 869	19 051
Bermuda	410	245	10	33	17 027	17 725
Greece	8 524	3 000	82	239	5 676	17 520
Japan	2 240	2 255	1 594	289	7 129	13 507
Cyprus	877	3 765	776	1 175	4 953	11 545
Netherlands	109	127	3 844	163	7 089	11 332
United States	1 136	21	501	383	8 190	10 231
Malaysia	742	96	89	57	9 209	10 193
Denmark	1 102	51	524	4 192	3 919	9 787
Indonesia	1 445	352	1 336	431	4 379	7 943
Brazil	582	114	38	159	4 982	5 875
Vanuatu		311	13	1	5 179	5 504
Nigeria	123		3		5 264	5 391
India	1 513	721	452	65	2 549	5 301
France	633		320	765	3 475	5 193
<b>Top 25 flags subtotal</b>	<b>111 733</b>	<b>134 622</b>	<b>27 214</b>	<b>66 801</b>	<b>398 870</b>	<b>739 240</b>
<b>Others</b>	<b>9 349</b>	<b>8 005</b>	<b>14 617</b>	<b>8 174</b>	<b>49 232</b>	<b>89 378</b>
<b>World total</b>	<b>121 083</b>	<b>142 628</b>	<b>41 831</b>	<b>74 975</b>	<b>448 102</b>	<b>828 618</b>

Source: UNCTAD secretariat calculations, based on data from Clarksons Research.

Notes: Propelled seagoing merchant vessels of 1,000 gross tons and above, ranked by fleet value; beginning-of-year figures.

Como podemos observar en los gráficos anteriores <sup>13</sup>, ya sea por tonelaje o por valor económico, Panamá, Islas Marshall y Liberia son los tres gigantes en cuanto a registro de buques se refiere.

Cabe preguntarse, como colofón a esta historia sobre el aperturismo a la competencia de los registros marítimos, si es necesario mantener la dualidad registral entre Primero y Segundo Registro; si es necesario que haya un registro ordinario y otro especial; si es necesaria una segregación registral en favor de zonas ultra-periféricas off-shore.

En nuestra opinión haya varias razones para que la respuesta a tales interrogantes sea negativa, a saber:

- (a) La duplicidad registral no encuentra un encaje constitucional claro, y permite diferencias de trato difícilmente justificables.
- (b) La unificación registral permitiría atraer más usuarios foráneos.



(c) Los registros cerrados han dejado de tener razón de ser, sin perjuicio de que se cierren a los buques sub-estándar.

A fin de cuentas, las BdC y los Segundos Registros nos ilustran sobre la necesidad imperiosa de no jugar contra los hados de la Economía Global, recordándonos que cerrarse a la competencia nos hace más vulnerables, menos eficientes, más caros, y menos atractivos.

No puede ser buena política –se mire como mire- aquella que cierra los ojos ante la realidad de un mercado, el marítimo, que lleva en sus genes la globalización grabada a fuego.

Ello no implica, sin embargo, que la apertura registral no deba ir acompañada del necesario control administrativo, por cuanto la realidad también nos ha enseñado, de formas muchas veces dolorosas, que la libertad salvaje de competencia mancha nuestras playas y mata a nuestros marinos.

En efecto, una de las ideas recurrentes que defendemos en el presente trabajo es que la apertura registral es un fenómeno análogo al de la apertura de fronteras comerciales a escala macroeconómica, o al de apertura de fronteras de seguridad a escala política.

Ese fenómeno, por muy natural e inevitable que sea, debe ir acompañado de mecanismos de prevención de riesgos o de reducción de riesgos industriales, porque toda apertura conlleva desafíos de seguridad transfronteriza que deben ser paliados con un régimen de policía administrativa y sancionadora.

Con el advenimiento de nuevas y revolucionarias tecnologías de navegación, los registros abiertos deberán alinearse con las prácticas de seguridad más estrictas o simplemente afrontar su desaparición, dado que difícilmente podrán sus buques tocar puertos del primer mundo sin haber asegurado antes sus máximos estándares de calidad.

### III. FACTORES DE COMPETITIVIDAD REGISTRAL

---

#### 1. PLANTEAMIENTO.

Según comentado, los Segundos Registros (como el REBECA) nacieron como instrumento de fomento de la actividad naviera.

Así, mientras algunos segundos registros (como el MAR o MARSHALL ISLANDS) han avanzado decididamente en favor de una gestión cuasi-empresarial, comportándose como compañías *maximizadoras* del beneficio, otros (como el citado REBECA) han podido caer en la inercia y un cierto abandono o postergación en la agenda legislativa.

Considerando que el REBECA ha de renovarse para no perecer en un entorno de creciente competitividad (pues los ideales rara vez triunfan frente a los dados de la Economía, que no es sino un perenne recordatorio de la ley de escasez de recursos), nos preguntamos qué ofrecen otros registros “competidores” de nuestro entorno (o de otros lares más remotos) que no ofrezca el REBECA.

¿De qué presumen otros segundos registros?. Nuestra aproximación puede ser definida coloquialmente como “*dime de qué presumen ellos y te diré de qué carecemos nosotros*”.

Una lectura y análisis comparativo de los folletos publicitarios o informativos de otros segundos registros resulta especialmente reveladora acerca de lo anterior; hemos resumido nuestros hallazgos en el cuadro que figura más abajo.

Y hemos seleccionado e inferido aquellos factores que parecen estar operando como imanes de navieros en un contexto global; factores que vamos a analizar por separado con la idea de explorar una fórmula de éxito (si tal cosa fuera posible) que pudiera servir como receta para reflotar nuestro propio segundo registro.

REGISTRO →	MAR	DIS	NIS	LIBERIA	ALEMANIA	MALTA	MARSHALL	BAHAMAS	PANAMA	RED ENSIGN GROUP (Caiman- Gibraltar-Man)	FRANCIA	ITALIA	UK
FACTORES ↓													
LISTA BLANCA QUALSHIP 21	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ATENCION AL CLIENTE	●	●	●	●	□	●	●	●	●	●	●	□	●
ALTA AGILIDAD Y BAJO COSTE INSPECCIONES	●	□	●	●	□	●	●	●	●	●	□	□	●
BAJOS COSTES REGISTRALES Y VELOCIDAD REGISTRAL	●	□	●	●	●	●	●	●	●	●	●	□	●
RESTRICCIONES MINIMAS NACIONALIDAD TRIPULACION	●	□	●	●	□	●	●	●	□	●	●	□	●
AUDITORIAS GRATUITAS	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	●
PROTECCION DIPLOMATICA CONSULAR MILITAR	●	□	●	□	●	□	□	□	□	●	□	□	●
PERMISO SEGURIDAD PRIVADA	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	●
TTAX BENEFICIOS FISCALES	□	●	●	□	●	●	●	●	□	●	●	□	●
ISO CALIDAD	□	●	●	□	●	□	□	□	□	●	□	□	●
SERVICIOS TELEMATICOS	□	●	●	●	□	□	●	□	□	●	□	□	□
REGIMEN SEGURIDAD SOCIAL COMPETITIVO	●	□	□	□	□	□	□	●	□	□	●	□	□
SEGURIDAD JURIDICA	●	□	●	□	●	●	●	●	□	●	□	□	●
DELEGACION SOCIEDADES CLASIFICACION	●	●	●	□	□	●	●	●	●	●	●	□	●
JUVENTUD FLOTA	●	□	□	□	●	●	□	●	□	□	□	□	□
REGISTRO DUAL	●	●	□	□	□	●	□	●	●	●	□	□	□
ACCESO AL CABOTAJE EUROPEO	●	●	●	□	●	●	□	●	□	□	●	●	□
RED GLOBAL	●	□	●	●	●	□	●	●	●	●	□	□	●
GESTION PRIVATIZADA	●	□	□	●	□	□	□	□	□	●	□	□	□
MENORES INSPECCIONES Y DETENCIONES PARIS MOU	□	□	●	□	●	□	□	□	□	□	□	□	□
MENOR SINIESTRALIDAD LABORAL	□	□			●	□	□	□	□	□	□	□	□
ANTIGÜEDAD DE BUQUES LIMITADA	□	□	□	□	□	●	□	●	□	□	□	□	□

Leyenda:

El símbolo (□) indica que no se hace mención expresa en la propaganda registral.

Por su parte, el símbolo (●) indica que hay mención expresa en la propaganda registral.

## 2. FACTORES:

### 2.1. LA NECESIDAD DE FIGURAR EN LA “LISTA BLANCA”. REDUCIR INSPECCION Y DETENCIONES.

Figurar en la “Lista Blanca” no es una simple cuestión cosmética u ornamental. Es algo esencial. El Port State Control (PSC) representa la lucha de las banderas avanzadas por erradicar la plaga de los buques sub-estándar del panorama marítimo internacional.

Quien no está en la “Lista Blanca” arriesga sufrir un rosario interminable e intermitente de inspecciones y detenciones, lo que conlleva no sólo el incumplimiento de contratos de fletamento, situaciones off-hire y sanciones administrativas, sino sobre todo descrédito, daño reputacional, publicidad negativa, primas de seguro más altas, marginalidad y, a la postre, entrar en una espiral negativa que hunde la empresa naviera.

Hemos visto como la historia de la apertura de los registros marítimos sufre un impacto poderoso cuando aparece el PSC, que ha servido de “palo” para los “bad shipowners” y “zanahoria” para los “good shipowners”.

Este instrumento ha virado el rumbo de las BdC, apuntando hacia la necesidad de reforzar sus controles de flota so pena de quedar relegados a puertos y estados marginales en el ámbito del comercio marítimo internacional.

Como cualquier naviero ya sabe por propia experiencia, estar en la lista blanca constituye un requisito sine qua non por parte del Estado del pabellón, impuesto a base de severas reprimendas, auditorías y, por supuesto, expedientes sancionadores.

La vigilancia policial administrativa sobre el estado de navegabilidad de la flota otorga un marchamo de calidad a ésta última, pero también genera una cierta atmósfera de persecución inquisitorial que se presta a prácticas de abuso discrecional, con navieros

vulnerables frente a inspectores poco sensibles con los criterios interpretativos y de aplicación del PSC.

Resulta necesario compatibilizar la marca de calidad nacional con un respecto hacia la difícil labor del naviero y del marino, que no siempre recibe el apoyo oficial necesario para contra-balancear aquella estricta vigilancia inspectora.

Es por ello que muchos segundos registros venden, en efecto, su presencia en la Lista Blanca, pero también emplean y dedican muchos esfuerzos en que minimizar, agilizar y economizar los costes que, para marinos y navieros, supone el ser objeto de inspecciones más o menos aleatorias o algorítmicas.

En todo caso, resulta esencial para la competitividad registral, el cumplir escrupulosamente con los dictados de las inspecciones, evitando cualquier baldón en la bandera nacional.

Es evidente que ningún registro prosperará prestando amparo o cobijo a buques sub-estándar y navieros que sólo están dispuestos a invertir en seguridad una vez ocurrido el siniestro.

El futuro de los segundos registros, de cualquier bandera que aspire a formar parte de la liga que cuenta, pasa por equilibrar los instrumentos de control de calidad con el de fomento de la actividad.

De lo contrario muchos navieros, agobiados por la constante y creciente presión reguladora, serán barridos del mercado en favor de BdC.

En todo caso, es necesario anotar que existen algunas BdC que figuran en la lista blanca, a costa de un gran esfuerzo por demostrar que quieren y pueden superar todas las inspecciones, superando las legítimas reticencias de los estados portuarios.

Es el caso, por ejemplo, de Bahamas y su dedicación al mercado crucerista.

## 2.2. MEJORAR EL SERVICIO DE ATENCIÓN AL NAVIERO-CLIENTE.

Un registro no sólo es un instrumento de policía administrativa. Es un servicio público. Y el hecho de ser “público” no está reñido con el deber de ser “eficiente”.

La normativa reguladora de la administración pública en España (<sup>9</sup>) proclama la obligación que tiene ésta última de actuar rigiéndose por un principio de eficacia o eficiencia.

Eficacia es que el servicio funcione con agilidad, dedicación, atención, economía procedimental y, sobre todo, utilidad para el usuario administrado: el naviero.

Muchos segundos registros, en este sentido, han aprendido que la eficacia es un imán para los usuarios. Otros, sin embargo, han caído en la desidia inercial burocrática que paraliza el propio servicio, insatisface al administrado y provoca huidas en favor de banderas foráneas más ágiles y expeditivas.

Pero la eficacia tiene un coste, requiere inversión, no solamente voluntad. Y ciertos Estados han apostado por ella modernizando sus segundos registros, que cuentan con abundancia de medios materiales y humanos, páginas web, presupuestos de márketing, disponibilidad horaria, flexibilidad procedimental, guías on-line, directrices sencillas y procedimientos diáfanos.

El tiempo de procesamiento de una solicitud de alta o baja registral, de exportación temporal o de anotación de asientos registrales influye en la financiación y explotación de los buques.

El adelgazamiento del “papeleo” al mínimo imprescindible, sin cotejos ni compulsas estériles y dilatadoras, parece haber sido el criterio seguido por nuestro propio legislador a la hora de establecer el expediente electrónico, marcando un así un rumbo a mantener para alcanzar o igualar a otros segundos registros de nuestro entorno más próximo.

Porque, como hemos dicho, el naviero no sólo es un administrado sujeto a facultades policiales discrecionales, no sólo es el sujeto pasivo de sanciones administrativas, sino que es el usuario y beneficiario de un servicio público que debe funcionar conforme dispone nuestra nueva normativa administrativa.

Gran parte del éxito de las BdC radicó y radica aún en vender esa economía procedimental.

### 2.3. MEJORAR LA AGILIDAD Y ABARATAR EL COSTE DE LAS INSPECCIONES.

Junto a la agilización procedimental (respecto a la tramitación de expedientes registrales de toda índole) está la agilización y abaratamiento de los costes inspectores.

Todos los segundos registros más competitivos ponen especial énfasis propagandístico en proclamar o publicitar la velocidad inspectora y su bajo coste.

Basta disponer de una plantilla de probos funcionarios dispuestos a comprender la importancia y sensibilidad de su rol para que el sistema entero fluya como debe.

Frente a una faceta policial-sancionadora-disuasoria, necesaria, imprescindible, hay que promocionar una interpretación y aplicación sensata, flexible y comprensiva de la normativa que permite levantar actas infractoras y autorizar nada menos que la detención de los buques.

En caso contrario, prevalece la ley del terror portuario, y los navieros buscan aires menos enrarecidos. En este sentido resulta imperativo que el cuerpo de inspectores esté compuesto por marinos expertos, conocedores en su propia piel de la realidad del tráfico marítimo, con perspectiva vital y sensibilidad profesional.

Nada de ello está reñido con la meticulosidad. Pero como cualquiera sabe, hay muchas formas de aplicar una norma de manera que se produzca el máximo o el mínimo efecto lesivo para el administrado.

In dubio pro libertate, decían los clásicos.

Armados con la munición pesada que le suministra la ley de puertos, muchos inspectores, con poca o nula experiencia, pero sí muchos perjuicios, provocan verdaderas polvaredas administrativas cuando se lo proponen.

El sistema no funcionará correctamente hasta que deje de ser tan reactivo o dependiente al criterio discrecional (muchas veces arbitrario) de un funcionario que, olvidando su tarea de servidor público, emplea la potestad sancionadora como ariete o martillo pilón en lugar de como último recurso.

Lo anterior no obsta para afirmar que la eficacia disuasoria de la potestad sancionadora que reside en manos administrativas evita un efecto-repetición que conduciría a infracciones masivas de la normativa vigente, motivo por el cuál proliferan, en nuestra legislación portuaria, multitud de infracciones de peligro abstracto que parecen nacidas en el ámbito de eso que la moderna doctrina penalista ha dado en llamar “Derecho Penal del Enemigo”.

Esas infracciones de peligro abstracto depositan en manos del instructor-inspector un poder formidable que permite adelantar las barreras de protección pero también abonar el terreno para la arbitrariedad y el abuso.

La técnica de las infracciones de peligro abstracto plaga nuestros cuadros y tipos infractores y provoca no poca indefensión entre los usuarios que, como ya hemos dicho, buscan atmósferas administrativas menos opresivas y sí más comprensivas, que no laxas.

Por lo tanto, un servicio público que aspire a la eficacia jamás puede amparar inspecciones intempestivas (disruptoras del negocio), arbitrarias y costosas. Esta es otra preciada pieza que compone el mecanismo de destrucción de un registro.

De ahí que los segundos registros más competitivos y exitosos hayan redoblado su esfuerzo en tal sentido.



## 2.4. MEJORAR LA AGILIDAD Y ABARATAR EL COSTE REGISTRAL.

Incardinada en la ya comentada filosofía o política de mejora del servicio al cliente es necesario subrayar que muchos segundos registros minimizan y mecanizan el papeleo.

Formularios estándar. Agilización en el cumplimiento de plazos. Desburocratización. Formalismos mínimos. Horarios adaptados a las necesidades de un negocio que sostiene el comercio internacional de un país.

Guías procedimentales. Asistencia telefónica. Ayuda en línea. Coordinación intra y extra-registral. Disponibilidad de funcionarios en capitanías periféricas, con funciones delegadas por parte del Capitán Marítimo. Protocolos claros y sencillos.

Es tan solo un listado de mejoras que permiten agilizar el tiempo de tránsito del buque a través del necesario formalismo procedimental administrativo.

Los segundos registros más avanzados publicitan esta agilidad porque, en la praxis, es siempre muy bien recibida por un naviero que teme verse enredado en una maraña burocrática inextricable.

Si hay un sector donde la burocracia sea peor recibida es el del comercio marítimo internacional, siempre en constante estado de flujo, derribando barreras y conectando economías.

Resulta inaceptable que un funcionario se acoja al plazo máximo legal para resolver un expediente dejando al administrado abandonado a su suerte. Como resulta inaceptable que un funcionario demore una operación de abanderamiento alegando falta de medios humanos o falta de tiempo.

Lamentablemente la posición del administrado en España no ha sido siempre la de un sujeto con derechos sino la de un súbdito en busca del privilegio del servicio público. Rogando más que exigiendo. Suplicando más que solicitando.

Esa mala praxis burocrática lastra el éxito de cualquier segundo registro. Por el contrario, la agilidad y el buen trato suponen un poderoso factor atractor que, circulando de boca en boca, es capaz de imantar flota tan solo con la expectativa de no tener que depender de abogados y gestores para hacer cualquier tramitación registral.

El Derecho administrativo debería posicionarse en la vanguardia de los cambios en lugar de venir supeditado a ellos, para no estorbar al progreso quedando a remolque de las necesidades regulatorias, sino más bien anticiparse a los nuevos requerimientos, predecirlos, y “ser una palanca que contribuya a liderar la satisfacción de las necesidades sociales en lugar de un lastre para la consecución de sus aspiraciones” (10).

## 2.5. RELAJAR LAS RESTRICCIONES DE NACIONALIDAD DE LA TRIPULACION.

Hoy por hoy este es, quizás, el factor más decisivo a la hora de fomentar un segundo registro, a saber: los condicionantes sobre la nacionalidad de la dotación.

Dado el impacto que el coste de la tripulación tiene en las cuentas de explotación navieras, los empresarios analizan muy cuidadosamente este capítulo, buscando aquellos registros que presenten un mejor equilibrio entre calidad, coste y flexibilidad.

El consabido descenso estadístico en las vocaciones marítimas ha provocado un descenso dramático de mano de obra cualificada en el sector. Crisis vocacional que explica el recurso a mano de obra barata y el impulso de las tecnologías de navegación automatizada.

El proteccionismo nacional de los trabajadores también hace un flaco favor a estos últimos, en pro de mano de obra más exótica y menos cualificada.

Es por ello que el cupo obligatorio de nacionales disuade a muchos navieros, mientras que la flexibilidad los atrae.

Por ejemplo, en nuestro Segundo Registro la dotación de los buques deberá reunir las siguientes características:

(a) Nacionalidad:

El capitán y el primer oficial de los buques deberán tener, en todo caso, la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, salvo en los supuestos en que se establezca, por la Administración marítima, que estos empleos han de ser desempeñados por ciudadanos de nacionalidad española por implicar el ejercicio efectivo de forma habitual de prerrogativas de poder público que no representen una parte muy reducida de sus actividades.

El resto de la dotación deberá ser de nacionalidad española o de algún otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo al menos, en su 50 por ciento.

No obstante lo anterior, (i) cuando no haya disponibilidad de tripulantes de nacionalidad española o de algún otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, (ii) cuando medien razones de viabilidad económica del servicio de transporte, o (iii) por cualquier otra causa que pudiera tener una incidencia fundamental en la existencia del servicio, entonces el Ministerio de Fomento podrá autorizar a las Empresas solicitantes el empleo de tripulantes no nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo en proporción superior a la expresada anteriormente, siempre que quede garantizada la seguridad del buque y la navegación (teniendo en cuenta las formalidades establecidas en la normativa española vigente en materia de extranjería e inmigración).

(b) Composición mínima:

A instancia de la empresa naviera, que en todo caso deberá acompañar la solicitud de inscripción del buque en el Registro, el Ministerio de Fomento fijará, antes de que se formalice la matrícula del buque en el mencionado Registro, la tripulación mínima

del mismo, en función del tipo del buque, de su grado de automatización (elemento importante sobre el que abundaremos en el último capítulo del trabajo) y del tráfico a que esté destinado, ajustándose al mínimo compatible con la seguridad del buque y de la navegación y a los compromisos internacionales asumidos por España.

A estos efectos, como indica la web de la Dirección General de la Marina Mercante, “se determinarán las homologaciones profesionales precisas para cubrir los puestos que requieran una especial cualificación técnica y se tendrá en cuenta la posible polivalencia funcional de las tripulaciones derivadas de una adecuada cualificación de las mismas”.

Estos requisitos se relajan notablemente en el segundo registro portugués, lo que explica en buena medida el éxito de éste último (no sólo entre armadores españoles sino, por ejemplo, alemanes).

Para enfado sindical, el proteccionismo resta competitividad al registro y ahuyenta a los navieros, tanto propios como foráneos. Es un hecho que puede doler más o menos, pero es un hecho. Y la política de cerrar los ojos frente a los hechos suele ser muy perjudicial.

Resta por ver, como analizaremos más abajo, si el prometido auge en las tecnologías de navegación automatizada disminuirá la actual importancia que este factor ostenta actualmente, desplazando el foco de atención hacia la ciber-seguridad.

## 2.6. AUDITORIAS GRATUITAS. BONUS EXTRA.

Inglaterra regala auditorías. Es un dato a tener en cuenta. Seguramente no el más relevante pero nos da una pista de por dónde debe ir un registro que quiera ser competitivo.

Habría, pues, que valorar si cabe ofrecer algún tipo de “bonus extra” a los navieros que elijan nuestra bandera para explotar sus buques.

## 2.7. PROTECCION DIPLOMATICA, CONSULAR Y MILITAR.

Ciertos registros tratan de obtener beneficios publicitarios gracias a la amplitud y eficacia de sus Armadas. También ofrecen una importante red de protección consular que no escapa al interés de los navieros. Un Cónsul atento y sensible a las necesidades de los marinos y navieros puede resultar, y así ha sucedido siempre históricamente, extremadamente eficaz, amén de estrechar los lazos comerciales con el mercado local.

## 2.8. RELAJAR PERMISOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

La protección marítima se ha convertido en un hecho imprescindible para garantizar la viabilidad del transporte marítimo.

La sociedad comprende y tolera que distintos medios de transporte deban someterse a un control de seguridad que regule las condiciones en que pueda efectuarse un transporte, en cambio, en el transporte marítimo no se ha podido implantar una cultura de seguridad sin una obligación de cumplimiento por parte de la Administración.

A menudo, los armadores consideran la protección marítima como un gasto a fondo perdido que merma los beneficios esperados, pero sólo cuando se ha demostrado que las intervenciones militares en las zonas de alto riesgo por parte de los Estados no han conseguido garantizar la seguridad en el transporte marítimo y el riesgo alcanzado hacía aumentar las primas de los seguros, los armadores no han tomado cartas en el asunto y dotado de protección privada sus flotas.

El aspecto positivo de la buena recepción de las empresas de protección marítima por parte de las grandes compañías aseguradoras a pesar de la oposición declarada de los Organismos Internacionales ha propiciado que los armadores hayan replanteado la necesidad de protección marítima privada como una medida indispensable para garantizar el éxito comercial de los clientes en sus operaciones.

Teniendo en cuenta el auge de la piratería y el alto número de buques secuestrados durante los últimos años, no es extraño que armadores, navieros, clubs de P&I, compañías aseguradoras y en definitiva, la industria del transporte marítimo, hayan tenido que buscar formas de proteger los buques y mercancías.

Con una flota mundial de 50.788 de buques de más de 500 GT y más de 10.000 buques europeos pasando por zonas de alto riesgo, se ha hecho imprescindible buscar una solución que satisfaga a Gobiernos e iniciativas privadas para implementar un sistema de protección efectivo que ayude a limitar el impacto económico que genera la piratería en el transporte internacional <sup>(14)</sup>.

Uno de los sistemas que actualmente parece ser más efectivo y que mejores resultados está teniendo, consiste en la contratación de personal armado a bordo de buques junto a la utilización de medidas y equipos de protección durante el paso de zonas de alto riesgo.

Esta decisión ha propiciado el auge de empresas de seguridad privada especializadas en el ámbito marítimo y ha desarrollado un nuevo mercado para la industria de la seguridad, la cual ha sufrido importantes ajustes normativos y regulaciones expresas para llevar a cabo los servicios de protección marítima en zonas no controladas por ningún Gobierno como en alta mar.

La supervisión de las leyes y normas sobre seguridad privada en España corresponde al *Ministerio del Interior del Gobierno de España*, y más concretamente a la *Unidad Central de Seguridad Privada de la Policía Nacional*.

En 1992 los legisladores españoles aprobaron la "*Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada*" (derogada por la *Ley 5/2014 de 4 de abril*) y un tiempo después el "*Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada*" en los que se recogen todos los preceptos, requisitos y obligaciones para ejercer funciones de seguridad privada.

La protección y vigilancia de inmuebles y establecimientos corresponde exclusivamente a los Vigilantes de Seguridad, figura reconocida en la citada Ley, pudiendo ejercer dicha actividad con armas de fuego de calibre especialmente regulado por el departamento de *Intervención Central de Armas y Explosivos* (ICAE) del cuerpo de la Guardia Civil, que mediante autorización expresa, otorgará licencia de armas al Vigilante que realice la función de vigilancia en una zona o servicio especialmente propenso a recibir ataques violentos por parte de los delincuentes.

Debido a las peculiaridades inherentes de los buques y a la condición de bien mueble que éstos tienen (*Artículo 585 del Código de Comercio*), se ha desarrollado un conjunto de modificaciones en la legislación que permite que los Vigilantes de Seguridad ejerzan la protección en buques pesqueros y mercantes con pabellón español pudiendo utilizar calibres considerados de guerra por el *Ministerio de Defensa* en aguas sometidas a especiales situaciones de riesgo para la vida e integridad de los tripulantes.

Estas modificaciones vienen recogidas por *Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre* y *Orden PRE/2914/2009, de 30 de octubre* y otorgan autorización para el porte de armas de fuego de calibre igual o superior a 12,7 mm y calibres OTAN.

La iniciativa tomada por el Gobierno español promovida por el *Ministerio de Defensa*, junto con la aprobación por el *Congreso de los Diputados* en 2009 de la Operación Atalanta que aseguraría una eficaz protección de las rutas marítimas del Golfo de Adén, pronto derivó en una nueva oportunidad de negocio para las empresas de seguridad del Estado español, ofreciendo servicios de protección a los atuneros que faenaban en aguas del Índico.

Para que ésta iniciativa tuviera éxito, el gobierno concedió durante 2010 y 2011 subvenciones de carácter excepcional para los principales armadores de pesqueros que faenaban por dicha zona para la contratación de servicios de Seguridad Privada a bordo de sus buques mediante *Real Decreto 1257/2010* y *Real Decreto 803/2011*. Dichos servicios consistirían en embarcar Vigilantes de Seguridad con licencias de armas tipo C y autorización para portar armas de guerra destinados a proteger los buques y sus tripulaciones contra los ataques piratas.

Para poder satisfacer la demanda, las empresas de seguridad pusieron a disposición de quien pudiera pagar sus servicios de protección de buques, un número determinado de personal dispuesto a afrontar el riesgo de captura por parte de los piratas del Índico.

En un principio, éste contingente de pioneros Vigilantes de Seguridad anti-piratas consistía en grupos de ex-militares del ejército con habilitación para realizar funciones de seguridad privada, con una escasa formación en aspectos marítimos que en ocasiones, y de forma no regulada, se compensaba con un "cursillo" a modo de introducción a la marinería en los que se tocaban ciertos aspectos relacionados con el arte de navegar, nomenclatura náutica y sobre todo formación táctica de combate "Close Quarters Combat" (CQC) , que si bien podría funcionar como método de reconquista del navío, no proporcionaba una visión realista de la función que el Vigilante de Seguridad llevará a bordo, pues, no hay que ser muy versado en el arte de la guerra para saber que una vez tomado el objetivo y capturados los tripulantes poco se puede hacer para controlar la situación.

Vistas las carencias de formación que padecían los Vigilantes de Seguridad embarcados en los atuneros, la *Unidad Central de Seguridad Privada de la Policía Nacional* propuso un complemento de formación específico obligatorio para la prestación de servicios en buques, que reflejaría en la *Orden INT/318/2011 de 1 de febrero*, consistente en la realización de un curso de duración mínima de diez horas presenciales, pero no fue hasta la publicación de la *"Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad"* que no se especificaría el contenido del curso, quedando fijado un temario más concordante con la actividad desempeñada.

El curso deberá impartirse en centros de formación homologados por el Ministerio del Interior y por profesores acreditados para tal fin, debiendo ser expertos en materias náuticas y de seguridad con titulación universitaria de grado superior que lo acredite, además, usualmente se requerirá la posesión de la Tarjeta de Identidad Profesional (TIP) de Director de Seguridad Privada otorgada por el Ministerio del Interior. Finalmente, en la *"Orden INT/318/2011 de 1 de febrero"*, se incluyó también



formación específica para Vigilantes de Seguridad que presten servicio de vigilancia en puertos

De todo lo anteriormente expuesto podemos concluir que nuestra bandera es más competitiva si se permite la seguridad privada, pero que el sistema de seguridad privada ha sido un proceso costoso en nuestro país.

## 2.9. SUBSIDIOS FISCALES.

La fiscalidad fue el banderín de enganche de las BdC, nunca mejor dicho. Pero este factor se ha ido igualando por cuanto los registros tradicionales han recurrido a la herramienta fiscal para modular su nivel de atracción.

La lucha contra los paraísos fiscales ha perjudicado, a la postre, a esas BdC, en beneficio de los segundos registros.

Actualmente este factor no resulta, por tanto, tan decisivo como antaño.

Es conocido, por ejemplo, que nuestro segundo registro ofrece una importante panoplia de incentivos fiscales:

- (a) Sobre el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:

Exención en cuanto a los actos y contratos realizados sobre buques inscritos en el Registro Especial de Canarias.

- (b) Sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

Para los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial, sujetos al IRPF por obligación personal o real, tendrán la consideración de renta exenta al 50% los rendimientos del trabajo personal que se hayan devengado con ocasión de la navegación realizada en buques inscritos en este Registro.

(c) Sobre el Impuesto sobre Sociedades:

Bonificación del 90% en la porción de la cuota del impuesto que corresponda a la parte de la base imponible que proceda de la explotación desarrollada por las empresas navieras de sus buques inscritos en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras (con carácter previo se practicarán en, su caso, las deducciones por doble imposición).

A lo anterior se une el hecho de aplicar una bonificación del 90% en la cuota empresarial de la S.S. para los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial.

Y, finalmente, las entidades Zona Especial Canaria tributan en régimen de transparencia fiscal (no obstante, no será objeto de imputación la base imponible de operaciones realizadas por las entidades inscritas en el Registro Especial de buques y empresas Navieras).

Actualmente, el régimen fiscal español es homologable al de nuestro entorno europeo, pero no debemos perder de vista la necesidad de mantener y mejorar este régimen, dada su especial transcendencia causal en la toma de decisión de abanderar un buque.

## 2.10. MEJORA DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD (ISO).

Las normas ISO son documentos que especifican requerimientos que pueden ser empleados en organizaciones para garantizar que los productos y/o servicios ofrecidos por dichas organizaciones cumplen con su objetivo.

Hasta el momento ISO (International Organization for Standardization), ha publicado alrededor de 19.500 normas internacionales.

El objetivo perseguido por las normas ISO es asegurar que los productos y/o servicios alcanzan la calidad deseada.

Para las organizaciones son instrumentos que permiten minimizar los costos, ya que hacen posible la reducción de errores y sobre todo favorecen el incremento de la productividad.

Los estándares internacionales ISO son clave para acceder a mercados nacionales e internacionales y de este modo, estandarizar el comercio en todos los países favoreciendo a los propios organismos públicos.

En última instancia se trata de mejorar la “marca” del registro nacional, apostando por la calidad en todos los ámbitos, y normalizando procesos para ser homologables con los de las mejores banderas de nuestro entorno.

La lucha por la calidad implica un esfuerzo (en no poca medida económico y laboral) que, a medio largo plazo, compensa con creces. Los navieros se sienten atraídos por procesos de calidad estándar que conocen y aprecian en diversos países.

## 2.11. IMPLANTACION DE SERVICIOS TELEMATICOS.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas <sup>(9)</sup> junto con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público contemplan que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones Públicas, para servir mejor a los principios de eficacia, eficiencia, al ahorro de costes, a las obligaciones de transparencia y a las garantías de los ciudadanos.

La ley 39/2015, de 1 de octubre, se refiere, entre otras, a cuestiones tales como los derechos de las personas en sus relaciones con las AA.PP; la asistencia en el uso de medios electrónicos; los registros electrónicos; los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento; la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos; la emisión de documentos por las AA.PP. ; la validez y eficacia de las copias realizadas por las AA.PP.; los documentos aportados por los interesados; y el archivo de documentos.

El registro electrónico, constituirá el modo habitual de presentación de escritos del administrado y este hecho, es innegablemente un instrumento a favor del REBECA por la simplificación que conlleva el acto de registro que dejará de hacerse de manera presencial.

Como hemos dicho pues, la norma prevé la desaparición de los registros presenciales. Si bien, lo cierto es que, dado que no todos los ciudadanos están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, no puede consumarse estrictamente esa desaparición, si no que en cierta medida los tradicionales registros presenciales vienen a ser sustituidos por las oficinas de asistencia en materia de registros, donde se digitalizan los documentos para incorporarlos al expediente electrónico.

Ello debido a la diferencia esencial entre el modo de relacionarse con la Administración y el modo en que ésta tramita el procedimiento. Los navieros quieren eliminar los costos de fricción con la burocracia administrativa (lo que los británicos llaman “red tape”).

¿Qué ventajas de la telematización de los trámites administrativo tienen un impacto en el REBECA?

- Disponibilidad de la Administración las 24 horas y 365 días del año.
- Facilidad de acceso para la realización de trámites. Estos podrán realizarse sin la necesidad de desplazarse hasta un lugar concreto.
- Ahorro de la duración de las gestiones, ya que se evitan desplazamientos y tiempo de espera innecesarios.

Este fenómeno, que a primera vista podría parecer una minucia puede ser, si se usa, fomenta e implementa de manera adecuada un gran atractivo para los armadores que dejarán atrás los largos y aburridos plazos y trámites administrativos optando por una atención y un registro ipso facto.

## 2.12. MEJORA DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.

Como es sabido, las condiciones laborales y de Seguridad Social de los trabajadores no nacionales españoles, empleados a bordo de los buques matriculados en el Registro especial, se regularán por la legislación a la que libremente se sometan las partes, siempre que la misma respete la normativa emanada de la Organización Internacional del Trabajo o, en defecto de sometimiento expreso, por lo dispuesto en la normativa laboral y de Seguridad Social española, todo ello sin perjuicio de la aplicación de la normativa comunitaria y de los convenios internacionales suscritos por España.

En materia de jornada laboral y descansos, los buques inscritos en el Registro Especial se regirán por lo dispuesto en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y en la normativa sectorial específica, constituida por el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, o la norma que lo sustituya, con excepción de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 35 del Estatuto de los Trabajadores, que no será de aplicación.

Lo anterior configura un régimen de protección que, como ya hemos indicado más arriba, no siempre suerte el efecto de fomentar la contratación de marinos españoles, sino quizás todo lo contrario.

Sea como fuere, parece que el futuro apunta hacia una navegación menos antropocéntrica (i.e. más automatizada), de suerte que estos factores pueden perder peso en los años venideros.

## 2.13. GARANTIZAR SEGURIDAD JURIDICA.

La seguridad jurídica, con carácter general, es un factor clave del progreso, pues está indisolublemente unida a la confianza y sin esta no hay inversión ni, por tanto, desarrollo económico y social.

La seguridad jurídica es, además, una de las preocupaciones principales de los inversores, especialmente de los inversores extranjeros, es el «riesgo país», que tiene mucho que ver con la inseguridad jurídica.

Los inversores buscan la seguridad que ofrece un marco jurídico e institucional estable y que garantice los derechos de los particulares y los países que sean capaces de ofrecer mayor seguridad estarán mejor posicionados para atraer las inversiones internacionales.

En nuestro país, a pesar de situarnos entre las economías más desarrolladas del mundo, queda aún mucho por hacer en materia de seguridad jurídica y tenemos mucho margen para mejorar nuestras instituciones <sup>(11)</sup>.

Cinco pueden ser las claves que habrían de ser consideradas para contar con un marco jurídico e institucional atractivo para las empresas navieras e inversores marítimos desde la perspectiva de la seguridad jurídica y son precisamente los ámbitos en los que debemos incidir para mejorar nuestra posición competitiva en esta materia, a saber:

(a) El desarrollo normativo:

La primera clave para garantizar la seguridad jurídica es, sin duda alguna, la existencia de un sistema normativo que ofrezca las notas de publicidad, calidad y claridad, previsibilidad y estabilidad necesarias para el desarrollo económico.

En este sentido, la Ley de Navegación Marítima Española y su anunciada refundición con la Ley de Puertos en un genuino Código de Derecho Marítimo-Portuario, aportan ese marco normativo que impulsa el tejido industrial naviero español. Sin embargo, queda mucho por hacer para lograr esa refundición esencial, sin perjuicio de su normativa satelital de desarrollo especial (para adaptarse a las siempre cambiantes condiciones del mercado).

(b) La actuación de los poderes públicos:

Otro elemento clave para alcanzar el objetivo de seguridad jurídica como pilar básico del desarrollo económico de un país es la existencia de una estructura que garantice la transparencia en la actuación de los poderes públicos y que destierre la arbitrariedad como forma de ejercicio del poder público.

Puede que no haya nada más pernicioso para la seguridad y la confianza que la posibilidad de que las Administraciones Públicas ejerzan sus prerrogativas y poderes de forma arbitraria y caprichosa.

Esto último es importante a la hora de medir y ponderar el grado de intervención y coerción administrativa sobre los navieros, con base en el régimen del PSC.

(c) La administración de justicia:

Junto a un marco legal claro, predecible y estable se requieren instituciones solventes que lo apliquen y ejecuten.

En este sentido, se precisa una Justicia independiente, de calidad, que fomente la previsibilidad de las decisiones judiciales, que actúe en tiempo y, finalmente, que haga ejecutar lo juzgado.

La inversión en la modernización y mejora de la Justicia es rentable y provechosa para el conjunto de la sociedad.

En este sentido, los maritimistas esperan con ansia el nacimiento de una jurisprudencia marítima consolidada que permita mejorar el marco normativo donde se desenvuelve el negocio naviero.

La falta de esa jurisprudencia marítima lastra en cierta medida el desarrollo de un marco garantista que atraiga inversores extranjeros.

(d) La investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i):

La consolidación de un modelo económico basado en el I+D+i –que ha demostrado ser el modelo a seguir en las circunstancias económicas actuales– requiere de un marco legal y de instrumentos de tutela en materia de propiedad industrial e intelectual que garanticen la recuperación de las inversiones.

No debemos perder comba con el desarrollo de tecnología de navegación automatizada, cuyo rostro ya asoma en el horizonte.

(e) El gobierno corporativo:

Finalmente, el marco de gobierno corporativo de las empresas constituye un factor clave para aumentar la confianza y hacer efectiva la protección de los inversores. España ha progresado en los últimos tiempos en la aplicación de las mejores prácticas en materia de gobierno corporativo, pero es necesario seguir avanzando en esta línea y continuar fomentando un convencimiento real por parte de las empresas de los beneficios de adoptar buenas prácticas de gobierno corporativo.

Todo lo anterior contribuye a reforzar la marca registral española frente a los BdC y otros segundos registros europeos.

#### 2.14. DELEGACION EN SOCIEDADES DE CLASIFICACION.

La importancia de las Sociedades de Clasificación (SS.CC) es innegable.

Son organizaciones que agrupan un número importante de profesionales, como inspectores de buques y de equipos marinos, Ingenieros y arquitectos navales, con el objetivo de promover tanto la seguridad de la vida humana en el mar, como la de los buques, así como también la protección del medio ambiente marino, asegurando elevados criterios técnicos para el proyecto, fabricación, construcción y mantenimiento de los buques mercantes y no mercantes.



La materialización de estos objetivos se logra mediante la ejecución de las siguientes tareas:

- Desarrollo de Reglas de Clasificación, las cuales constituyen la confirmación de que el diseño de los buques cumple con dichas reglas.
- Inspección de los buques durante el periodo de construcción.
- Inspecciones periódicas para confirmar que los buques continúan cumpliendo dichas reglas.

Los países que ofrecen banderas de conveniencia, y otros muchos, carecen de la necesaria capacidad técnica, así como de la cobertura geográfica necesaria para inspeccionar el estado de sus buques y para expedir, en su caso, los correspondientes certificados estatutarios, sin los cuales, los buques no podrían navegar.

La OMI conocedora de la falta de medios técnicos y económicos, pese a contrastados intereses por parte de muchos países, hizo que los propios Convenios Internacionales facultaran a los Estados miembros la posibilidad de delegar la realización de estas inspecciones y reconocimientos a sus buques.

Esta delegación se realiza a Organizaciones Reconocidas, Recognized Organization (RR.OO.) siempre y cuando estas sean reconocidas por los Estados por cumplir una serie de condiciones específicas y concretas establecidas por la propia OMI, de obligado cumplimiento.

Es por tanto necesario e imprescindible el seguimiento y cumplimiento de los exigentes requisitos establecidos por la OMI para que los Estados puedan delegar su labor de inspección y emisión de certificados estatutarios a favor de terceros denominados Organizaciones Reconocidas.

Como se habrá podido sospechar, en la práctica, las RR.OO. son las Sociedades de Clasificación.

Todos los países del mundo, independientemente de su importancia económica, **salvo España**, reconocen y delegan todas o algunas de sus obligaciones de inspección y de expedición de certificados estatutarios a las SS.CC.

En particular, las Sociedades de Clasificación pueden estar autorizadas para inspeccionar buques y otras estructuras marinas y emitir certificados en nombre del estado bajo cuya bandera estén registrados los buques.

Esto es lo que conocemos como la *delegación del control* en las Sociedades de Clasificación que ha constituido una mejora innegable de la competitividad de muchos segundos registros descargando a su funcionariado de tareas complejas en favor de personal clasificador especializado.

En España, Según el Artículo 149 de la UE, se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la Marina Mercante. Según esta normativa, la autoridad competente en España para la inspección y control de buques corresponde al Ministerio de Fomento, el cual ejercerá a través de la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM) y de las Capitanías Marítimas como la Administración Marítima Periférica.

La aparición de esta nueva actividad estatutaria ha supuesto un nuevo campo de expansión del negocio tradicional de las SS.CC.

Habida cuenta que a los armadores se les requiere una serie de certificados estatutarios y obligado cumplimiento para la navegación y, en definitiva, para la explotación económica marítima, son los propios armadores quienes contactan con las Organizaciones Reconocidas, en la práctica Sociedades de Clasificación definidas por su estado de Abanderamiento, para la inspección y emisión de certificados.

En consecuencia, la dependencia de las Sociedades de Clasificación de los armadores se hace mucho mayor. Se mantiene, por un lado, la dependencia en el ámbito privado por la actividad de clasificación necesaria para el armador en sus relaciones aseguradoras y mercantiles en general, y por otro, la dependencia en el

ejercicio de las actividades estatutarias, vía delegación del Estado al cual pertenece el buque.

Nuestra LNM regula las SS.CC en su capítulo IV (Artículos 97 y ss).

Si nos detenemos a analizar el artículo 98 relativo al control de seguridad de los buques, observamos que en ningún momento el legislador hace mención a las Sociedades de Clasificación ni a la delegación del control de la seguridad de los buques de la Administración en éstas. Podríamos pensar que esto no ha sido un descuido del legislador, sino una manera de reforzar la competencia de la Administración de la seguridad de los buques.

Artículo 98. Control de la seguridad de los buques:

*El control técnico de los requisitos de seguridad y de los exigibles para prevenir la contaminación se realizará por los órganos competentes de la Administración Marítima, mediante los planes y programas de inspección y control que reglamentariamente se establezcan.*

Ya en el artículo 101, vemos una ligera alusión en el segundo párrafo a las SS.CC, aún sin ser nombradas expresamente. Con este artículo, se deduce la delegación de inspección y emisión de certificados de la Administración en las SS.CC.

Artículo 101. Emisión de certificados de seguridad. Organizaciones autorizadas:

*1. La Administración Marítima otorgará los correspondientes certificados de seguridad y de prevención de contaminación a los buques y embarcaciones nacionales que reúnan las condiciones previstas en la legislación aplicable.*

*2. La Administración Marítima **podrá autorizar a organizaciones reconocidas** la realización de las actuaciones materiales y, en su caso, la emisión o renovación de los correspondientes certificados, en los casos y condiciones previstos reglamentariamente.*

Finalmente, en el penúltimo artículo del capítulo IV, el legislador le otorga su momento de gloria a las SS.CC enumerando sus funciones y responsabilidades. No obstante, una vez más, no hay ni rastro de una mención expresa de la delegación de las inspecciones de buques en las SS.CC.

Artículo 106. Función y responsabilidad de las sociedades de clasificación:

*1. Por el contrato de clasificación la sociedad de clasificación certifica que un buque o cualquiera de sus partes o pertenencias cumple con lo establecido en las correspondientes reglas de clase.*

*2. Las sociedades de clasificación responderán de los daños y perjuicios que se causen a quienes contraten con ellas y que sean consecuencia de la falta de diligencia de aquéllas en la inspección del buque y en la emisión del certificado.*

*3. La responsabilidad de las sociedades de clasificación frente a terceros se determinará con arreglo al Derecho común, sin perjuicio de la normativa internacional y comunitaria que sea de aplicación.*

Podríamos pensar, que esta curiosa manera de expresar la delegación en SS.CC podría suponer que en realidad esta delegación no se da.

Pero esto no es así, pues este sistema de delegación ha contribuido a mejorar la competitiva de muchos segundos registros, descargando a su funcionariado de tareas complejas en favor de personal clasificador especializado.

## 2.15. CALIBRAR REQUISITOS DE ANTIGÜEDAD DE FLOTA.

Controlar, filtrar o limitar la antigüedad de los buques susceptibles (“eligibles”) para su matriculación es una política de fomento de calidad registral adoptada por muchos segundos Registros (como Malta).

Limitar la antigüedad, por ejemplo, a 25 años, elimina del censo a los buques que, por el mero transcurso del tiempo, se presumen como estadísticamente más proclives a sufrir siniestros.

Nuestro país no limita esa antigüedad, pero sí exige inspecciones sesudas del buque candidato (que son a costa del naviero cuando tienen lugar fuera de España), dado que aquella presunción admite prueba en contra.

En nuestra opinión sería mejor no arriesgar ni fiar el proceso de admisión al “falible” criterio de uno o varios inspectores. Resulta más fiable establecer una norma estadística que impida el acceso de buques que excedan ciertos límites de antigüedad.

El posible beneficio no compensa el riesgo.

## 2.16. MEJORA DEL SISTEMA DE REGISTRO DUAL.

El artículo 94 de la LNM permite el cambio temporal de pabellón, dicha exportación se encuentra regulada en los artículos 94 y ss. de la citada ley.

Este permite el cambio temporal de pabellón, pero sujeto a varias condiciones:

- Que se cerciore la suspensión de nacionalidad y del derecho a enarbolar el pabellón temporal en el registro de procedencia (art.95 LNM).
- Que el buque en cuestión esté libre de cargas y gravámenes (art 96 LNM) o en su defecto que exista el consentimiento escrito de los titulares de tales cargas.

Estas condiciones, no sólo hacen más difícil la exportación temporal del buque sino que la hacen más larga pues requiere toda una tarea de investigación, control, verificación y anotación que extiende los plazos. Es decir, hay que pasar por un largo proceso antes de poder abanderar temporalmente el buque en otro país.

Partiendo de la base de que la seguridad y el control prevalecen a todo, no obstante, podríamos pensar que estos requisitos son demasiado exigentes considerando que la exportación tan solo sería temporal. Estas condiciones podrían llevar a los navieros a replantearse el interés en arrendar un buque español suponiendo una merma para la explotación de buques españoles.

El régimen de la exportación temporal debería, en todo caso, fomentar una transición totalmente fluida entre registros, sin pegadas formalistas (como la existencia de notas marginales de afección fiscal en los certificados del RBM).

## 2.17. ACCESO AL CABOTAJE EUROPEO.

Un factor que se tiene en cuenta para registrar un buque es el espacio geográfico por el que va a operar. En este aspecto, tiene mucha importancia el cabotaje, que es la navegación comercial de un buque entre puertos de un mismo Estado permitida única y exclusivamente a los buques nacionales de cada país.

Con la Unión Europea (UE) este concepto se ha modificado, implicando que sólo los buques abanderados en un registro de la UE pueden realizar tráfico comercial entre los puertos de la UE.

Art. 2 Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público.

La liberalización del cabotaje ha atraído a muchos operadores interesados en el tráfico insular con los archipiélagos nacionales, y desde luego ha abierto un mercado antes cerrado y probablemente poco eficiente.

## 2.18. RED GLOBAL.

A continuación, vamos a hacer una comparativa entre la red registral de las Islas Marshall (IRI) con la red registral del REBECA con el fin de entender mejor el “éxito” de cada una de ellas.

## Registro de Canarias:

Los buques, embarcaciones y artefactos navales susceptibles de ser inscritos en el REBECA son solamente los que reúnan los requisitos fijados por la disposición adicional 16.a del TRLPEMM. Para ello, diferenciaremos los requisitos que recaen sobre los sujetos legitimados para solicitar la inscripción, así como los requerimientos relativos al objeto.

- **Condiciones de acceso para empresas:** Podrán solicitar su inscripción en el Registro Especial, aquellas empresas navieras que cumplan los siguientes requisitos: En primer lugar, han de ser empresas navieras que tengan la explotación económica de los buques mercantes, bajo cualquier modalidad que asegure la disponibilidad sobre la totalidad del buque. Es decir, ya sea la propiedad del buque, su posesión fundada en un arrendamiento financiero del mismo, en un contrato de arrendamiento a casco desnudo, etc.

Asimismo, a estas empresas navieras se les exige, que deben tener en el Archipiélago canario bien su centro efectivo de control, bien –si tal no fuera el caso– un establecimiento o una representación permanente con los que cumplir las obligaciones y ejercer los derechos derivados de la legislación española y de las normas relativas al REBECA. Ahora bien, además se han de cumplir de forma cumulativa, los requisitos relativos al objeto registral.

- **Condiciones de acceso para los buques:** Atendiendo al objeto susceptible de inscripción, frente al carácter universal del Registro Marítimo ordinario, el REBECA presenta un carácter más bien selectivo, ya que limita el objeto registral. No todos los buques, embarcaciones o artefactos navales son objetos registrables, sino aquellos que respondan a un perfil técnico-funcional concreto: el arqueo mínimo de 100 TRB y la aptitud para la navegación con un propósito mercantil. Quedan, por lo tanto, fuera del REBECA los buques con un arqueo inferior al señalado, así como los buques civiles con un propósito no mercantil y, por expreso mandato legal,

los dedicados a actividades pesqueras. En cualquiera de los casos los buques podrán ser inspeccionados previamente para poder confirmar el auténtico estado del buque y de su equipo.

- **Condiciones de acceso en cuanto a dotación del buque:** En relación a la tripulación, esta también tiene condiciones estipuladas, más concretamente respecto a la nacionalidad. Así el capitán y primer oficial han de ser miembro de la UE o del Espacio Económico Europeo, salvo en buques de Estado. El resto de la tripulación debe contar en un 50 por ciento con personal de la UE. Los buques europeos, en principio, por cumplir con la normativa de seguridad se pueden inscribir directamente, sin embargo los procedentes de terceros países serán inspeccionados previos a su inscripción, con la finalidad de confirmar que el estado del buque corresponde a sus certificados de origen. Igualmente, el ministerio de fomento fija la composición de la tripulación mínima de acuerdo con las características del buque como: 1. T.R.B/ G.T. 2. Potencia efectiva. 3. Automatismos especialmente los de cámara de maquinas. 4. Tráfico o tráfico a los que se vaya a dedicar. 5. Zonas de navegación del buque. 6. Cargo y titulación de cada uno de los tripulantes. Por último, existe una obligación adicional, consistente en justificar el pago de los tributos de aduanas (caso de buques importados), así como el cumplimiento de las normas de seguridad establecidas por la legislación española y por los convenios internacionales suscritos por España.

### Registro de Islas Marshall <sup>12 13</sup>

El registro de las Islas Marshall está gestionado por una sociedad privada.

Si buceamos un poco en la página web del registro de las Islas Marshall vemos lo siguiente:

- **Condiciones relativas al tipo de buque:** De acuerdo con la información oficial del registro de Marshall, los tipos de buques incluyen, buques cisterna; Gas natural licuado (GNL) / gaseros; buque carguero; Buques portacontenedores;



Perforación en alta mar, producción y unidades de servicio; Buques de pasajeros; Y yates. La red de oficinas mundiales de IRI tiene la capacidad de registrar un buque o yate, incluyendo los que están en construcción, registrar una hipoteca o una carta de financiamiento, incorporar una compañía y clientela de servicio. En cuanto a la antigüedad de flota: 20 años. No obstante, Una exención del requisito de edad puede ser concedido dependiendo de una evaluación satisfactoria de la condición, navegabilidad y uso de la embarcación.

- **Condiciones de acceso para empresas:** Para que pueda registrar un buque en las islas Marshall, el propietario tiene que ser ciudadano o nacional de la república, una corporación de las islas Marshall, una sociedad, sociedad limitada o entidad marítima extranjera. Una entidad marítima extranjera puede ser una corporación, sociedad o trust extranjeros que están registrados en las islas Marshall como entidades de este tipo. La tasa de registro de una entidad marítima extranjera es de 1.300 dólares y a continuación se tendrían que abonar 900 dólares anualmente para mantenerla.

Si un armador extranjero quiere registrar un buque utilizando una corporación, la corporación estaría incorporada bajo el Business Corporations Act, que se basa en la legislación estadounidense, pero teniendo algunas cosas en común con la legislación inglesa como, por ejemplo, la posibilidad de nombrar director y secretario.

- Estatus no residente  
Una corporación no residente esta eximida de impuestos en las islas Marshall.
- Agente registrado
- En caso de una entidad no residente el agente registrado sería la Trust Company of the Marshall Islands.  
Accionistas

Se requiere un mínimo de un accionista.

- **Directores** Se tienen que nombrar uno o más directores. En caso de que los artículos que rigen la incorporación estipulen otra cosa, la nacionalidad de los directores y su residencia es indiferente.
- **Secretario**  
Cada corporación tiene que tener secretario, que puede ser entidad corporativa
- **Ingresos**  
No son necesarios ingresos anuales
- **Audidores y cuentas**  
Una corporación no residente no tiene que guardar los libros con las cuentas. Tampoco es necesario nombrar un auditor.
- **Condiciones de acceso para la dotación:** Los oficiales y subalternos que sirven en buques registrados en las islas Marshall tienen que estar en posesión de certificados emitidos por el encargado de los Maritime Affairs en nombre del administrador marítimo. En todo caso, a los marinos que están en posesión de certificados extranjeros se les puede emitir certificado endosado siempre y cuando su certificado cumple con el convenio STCW 95. No hay requisitos de nacionalidad de la dotación.
- Todo el papeleo se hace en inglés, por lo que muchas embarcaciones se ahorran mucho dinero al no tener que pagar traducciones.

Podemos concluir pues que tanto en lo relativo al tipo de buques, como a las condiciones de acceso de empresas como los requisitos de la dotación del buque, el IRI es más que flexible y presenta unas condiciones de acceso laxas mientras que el REBECA es más bien un registro selectivo y muy condicionante.

Además, el IRI opera 27 oficinas en los principales centros marítimos y financieros de todo el mundo, lo cual facilita aún más su acceso.

## 2.19. PRIVATIZACION DE LA GESTION DEL REGISTRO. HUIDA DEL DCHO. ADMITVO.

Muchos de los segundos registros han logrado el auge de que disfrutaban gracias a la privatización de su gestión, que los asimila a empresas competitivas que buscan no sólo satisfacer un servicio público sino hacerlo con el menor coste para el usuario y las arcas públicas.

Este fenómeno es bien conocido y se enmarca en lo que se conoce como “Huida del Derecho Administrativo”.

La eventual falta de eficacia por parte de la Administración Pública en su actuación unido a las restricciones excesivas que la Ley impone a esa actuación administrativa, ha provocado un movimiento legal, esto es, la aparición de nuevas leyes que se encontraban orientadas a solucionar el problema de la gestión pública introduciendo la gestión privada en la Administración, la cual ha otorgado buenos resultados a los entes privados que se mueven en el Mercado.

Las primeras manifestaciones de dicho fenómeno en España datan del año 1903, cuando se creó el Instituto de Reformas Sociales, y del año 1904 con la creación del Instituto Nacional de Previsión, así como del año 1914, en el cual nace el Instituto Español de Oceanografía.

Se le llamó entonces “la nueva descentralización”. Y ha sido imparable.

Uno de los años cruciales en el avance legal del fenómeno de la huida del Derecho Administrativo fue el año 1941, pues, por un lado, se lleva a cabo la creación del Instituto Nacional de Industria a través de la Ley de 25 de septiembre de 1941 cuyo artículo 2 permitía la utilización de procedimientos de la gestión privada por parte de este Instituto, ergo, se autoriza a la adopción de métodos desarrollados en el Mercado <sup>(12)</sup>.

Por otro lado, es en este año en el que se sujeta por primera vez la actividad de un ente público al Derecho Privado, procedimiento que comenzó con la nacionalización de las concesiones ferroviarias mediante la técnica de la reversión y que acabó con la formulación de la Ley de 24 de enero de 1941 en virtud de la cual se creó la RENFE.

La naturaleza de esta entidad pública que actúa como una empresa mercantil suponía que la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 no sería aplicable a la misma pues su gestión, como cualquier otra empresa del sector privado, debía de hacerse conforme al Derecho Privado, esto es, tanto las relaciones que la RENFE tiene con sus clientes como los contratos de obras, servicios y suministros que pueda celebrar quedan excluidos de los procedimientos y garantías del Derecho Administrativo.

RENFE proporciona, pues, el paradigma que siguen después tantas otras empresas públicas y que también podría imitar el Segundo Registro, para garantizar un servicio eficaz y expandir la flota nacional más allá de las meras lindes de la subsistencia.

Así lo ha hecho Portugal, con el MAR, y los resultados de éste último son francamente llamativos:

#### **Evolución anual del número de buques mercantes registrados en el MAR:**

<u>Buques</u>	<u>31.12.2012</u>	<u>31.12.2013</u>	<u>31.12.2014</u>	<u>30.06.2015</u>
<u>Nº</u>	147	166	222	268
<u>TAB</u>	1.474.312	2.200.869	4.4410.833	6.487.866
<u>Antigüedad media</u>	16,18	15,58	13,11	11,96

Pese a ser unos datos algo antiguos, vemos como año tras año, la flota registrada en el MAR crece y además, la antigüedad media de los buques registrados disminuye, dato que es más que satisfactorio para el segundo registro portugués.

País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	Var. GT (%)	
											17/16	17/05
Panamá	23.327	39.544	38.410	63.208	103.049	129.330	187.178	212.871	212.293	215.822	1,7	66,9
Liberia	80.167	57.979	54.231	57.172	52.932	52.527	90.182	123.477	127.748	135.652	6,2	158,3
Islas Marshall <sup>(1)</sup>	-	-	-	2.130	6.656	21.876	47.640	105.370	115.848	127.604	10,1	483,3
Hong Kong	1.709	6.842	6.533	7.673	7.944	26.025	45.300	92.225	101.752	106.790	5,0	310,3
Singapur	7.520	6.398	7.815	11.720	21.500	25.814	39.665	75.244	73.961	80.033	1,4	210,0
Malta	129	1.843	4.473	15.424	28.107	22.220	34.760	55.869	63.270	66.325	4,8	198,5
Bahamas	78	3.864	13.464	22.628	28.952	33.707	45.017	49.831	53.613	53.443	-0,3	58,6
R.P. China	6.556	10.188	13.303	15.089	15.456	19.381	28.636	42.193	41.725	42.285	1,3	118,2
Grecia	39.377	30.895	20.384	30.061	24.756	31.971	38.776	42.282	41.157	40.785	-0,9	27,6
Reino Unido	26.105	13.942	7.778	5.867	8.305	18.238	27.590	30.046	29.840	30.880	3,5	69,3
Japón	39.194	38.184	25.673	20.771	15.641	12.103	13.728	20.184	21.732	23.677	8,9	95,6
Chipre	2.079	8.179	18.304	23.224	23.344	21.147	19.842	20.332	20.539	20.990	2,2	-0,7
Italia	9.698	8.587	7.482	6.371	7.750	10.653	15.210	15.578	15.447	15.453	0,0	45,1
Dinamarca	5.211	4.767	4.900	5.518	5.567	7.311	10.663	14.223	15.100	15.134	0,2	107,0
Noruega	21.530	14.774	22.684	21.753	22.382	17.584	14.779	13.569	14.012	14.634	4,4	-16,8
Indonesia	1.276	1.715	1.879	2.397	2.939	3.732	7.389	11.423	12.434	12.943	4,1	246,8
Portugal	1.208	1.290	716	774	1.051	1.217	1.172	4.465	3.093	12.045	48,8	889,8
Bermuda	1.723	981	4.258	2.861	6.187	6.166	9.372	10.496	9.925	10.420	5,0	69,0
<b>Otros UE</b>												
Alemania	9.384	7.176	5.324	5.484	6.329	8.046	14.931	10.839	9.878	9.341	-5,4	16,1
Holanda	5.430	3.650	3.069	3.841	5.175	6.384	7.528	7.722	7.185	7.153	-0,4	12,0
Francia	11.557	7.885	3.525	4.069	3.067	4.615	6.371	5.255	5.426	5.738	5,8	24,3
Bélgica	1.697	2.251	1.769	68	8	3.829	4.105	5.062	4.689	4.759	1,5	24,3
<b>ESPAÑA</b>	<b>7.178</b>	<b>5.214</b>	<b>3.143</b>	<b>933</b>	<b>1.547</b>	<b>2.386</b>	<b>2.319</b>	<b>2.094</b>	<b>2.079</b>	<b>2.256</b>	<b>8,5</b>	<b>-5,4</b>
Suecia	4.186	3.006	2.667	2.692	1.846	3.561	3.928	2.603	2.489	2.165	-13,0	-39,2
Finlandia	2.472	1.916	1.000	1.319	1.566	1.334	1.364	1.572	1.571	1.625	3,5	21,8
Croacia	-	-	-	236	856	1.000	1.367	1.282	1.250	1.317	5,3	31,6
Luxemburgo	-	-	2	1.135	1.286	555	656	2.439	1.977	1.281	-35,2	130,7
Estonia	-	-	-	488	391	304	344	325	373	353	-5,3	16,2
Lituania	-	-	-	385	335	352	371	349	327	282	-13,9	-20,0
Irlanda	188	167	141	146	172	411	119	198	198	182	-8,1	-55,7
Bulgaria	1.233	1.322	1.360	1.112	957	875	500	135	113	121	6,6	-86,2
Letonia	-	-	-	838	44	247	207	173	102	115	13,5	-53,4
Rumanía	1.627	2.757	3.798	2.502	1.074	304	139	153	45	45	0,0	-85,1
<b>Total UE (15)</b>	<b>123.780</b>	<b>90.880</b>	<b>62.039</b>	<b>68.412</b>	<b>68.496</b>	<b>100.545</b>	<b>134.741</b>	<b>144.379</b>	<b>145.128</b>	<b>148.797</b>	<b>2,5</b>	<b>48,0</b>
<b>Total UE (28)</b>	<b>132.328</b>	<b>108.214</b>	<b>93.479</b>	<b>115.245</b>	<b>124.771</b>	<b>147.174</b>	<b>192.499</b>	<b>222.937</b>	<b>231.179</b>	<b>238.380</b>	<b>3,1</b>	<b>62,0</b>
<b>Total Mundial</b>	<b>399.918</b>	<b>399.241</b>	<b>398.642</b>	<b>451.057</b>	<b>515.394</b>	<b>601.701</b>	<b>840.566</b>	<b>1.107.776</b>	<b>1.147.997</b>	<b>1.182.782</b>	<b>3,0</b>	<b>96,6</b>
<b>UE 15/ Mundo (%)</b>	<b>31,0%</b>	<b>22,8%</b>	<b>15,6%</b>	<b>15,2%</b>	<b>13,3%</b>	<b>16,7%</b>	<b>16,0%</b>	<b>13,0%</b>	<b>12,6%</b>	<b>12,6%</b>		

Fuente: Lloyd's Register Fairplay - World Fleet Statistics

## 2.20. UNIFICACION O COORDINACION REGISTRAL.

Como ya hemos mencionado con anterioridad, en el Derecho positivo español existe un Registro Marítimo ordinario de carácter administrativo articulado a nivel central mediante el Registro Marítimo Central y a nivel periférico que se corresponde con los Registros de Matrícula y a éste se añade la posibilidad registral especial y adicional que representa el REBECA, también calificado como registro administrativo. Y

finalmente, la sección primera del Registro de Bienes Muebles (RBM) como registro mercantil de titularidades y gravámenes sobre los buques y aeronaves.

Tal situación demanda un examen de los mecanismos de coordinación que tiene el Derecho positivo español.

Así, haremos un breve análisis de la coordinación intrarregistral entre el Registro Marítimo Central y los Registros de Matrícula así como entre RBM central y los RBM, de la coordinación interregistral entre el Registro marítimo y el RBM, así como de la coordinación internacional.

La coordinación intrarregistral es aquella que ordena las relaciones entre los Registros de Matrícula y el Registro Marítimo Central y está prevista en el artículo 9 del Real Decreto sobre Abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo (RDAB):

*Artículo 9. “Al registro central deberán incorporarse todos los datos de los buques, necesarios para conocer todas las posibilidades de su utilización, así como para poder informar debidamente y proponer la resolución que proceda en las peticiones de cambio de titularidad, dominio, nombre y lista; exportación, desguace, pérdida total por accidente y, en general, cuantas incidencias administrativas puedan ocurrir al buque desde su entrada en servicio hasta su baja del registro.”*

Asimismo, hay disposiciones de este mismo real decreto que resultan más explícitas como por ejemplo el artículo 46 que regula la remisión del expediente de construcción de determinados buques junto con otros documentos y certificados al Registro Marítimo Central para su anotación en este registro.

Cabe añadir un supuesto adicional de coordinación intrarregistral marítima a nivel periférico: aquella que tiene lugar entre dos Registros de matrícula distintos, para el caso de los buques en construcción, cuando el expediente de matrícula provisional se inició en una Capitanía Marítima diferente a aquella otra en el cual se solicita la matrícula definitiva del buque.

La coordinación intrarregistral mercantil es la que ordena las relaciones entre el Registro de Bienes Muebles central y los otros RBM y fue prevista en el RD 1828/1999 debiendo practicarse dentro de los dos días hábiles siguientes a la inscripción en el RBM que ostente la competencia territorial.

Al hilo de lo anterior, la Instrucción de la DGRN de 26 de abril de 2001 prevé los datos a remitir por los Registros de buques al Registro central de Bienes Muebles.

La coordinación interregistral opera ad extra, ya que resulta de las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico destinadas a ordenar las relaciones entre registros de diferente naturaleza, esto es, entre el RBEN y el RBM. Al ser su objeto estos dos registros, es lógico encontrar previsiones al respecto tanto en la LNM como en el RDAB y en el RRM de 1956. Cabe señalar que la inscripción en el Registro Marítimo precede a la inscripción en el RBM, es decir, la inscripción en el RBM está restringida a los buques de matrícula y bandera española.

Por todo lo anterior podemos señalar que el Registro español no es unitario sino que responde a un sistema doble por cuanto coexiste el RBEN como registro administrativo con efectos jurídico públicos junto con el RBM con efectos jurídico-privados.

El Registro Marítimo ordinario está organizado en un nivel central y varios periféricos y se presenta como Registro público y administrativo, dependiente de la DGMM y de las Capitanías Marítimas y es obligatorio para todo aquel buque que quiera adquirir la nacionalidad española. Posee alcance prácticamente universal pues solamente los buques afectos a la defensa nacional y los buques, embarcaciones y artefactos navales que son inmuebles no acceden al Registro Marítimo.

Su finalidad principal es actuar como instrumento que sirve para asegurar el control administrativo del Estado sobre la flota que arbola su pabellón. Pero además este registro da publicidad al contenido de sus asientos.

Esta publicidad tiene efectos declarativos menos en el caso de la adquisición de la nacionalidad que tiene efectos constitutivos. Gracias a la LNM, TRLPEMM y RDAB podemos imputarle al Registro Marítimo los principios de publicidad obligatoria, tracto sucesivo, legalidad registral, titulación pública, publicidad formal y oponibilidad de los actos registrados.

El REBECA es el único segundo registro marítimo español de carácter especial, público y administrativo, opcional, heterónimo al Registro Marítimo ordinario. Su finalidad, como ya se ha citado a priori, responde a un intento de frenar el éxodo masivo hacia las Banderas de Conveniencia.

El RBM es un registro de titularidades y gravámenes sobre bienes muebles, que tiene carácter mercantil y efectos jurídico privados y cuya sección primera viene a sustituir al sistema registral mercantil anterior de manera que la inscripción del buque y de los derechos reales de éste se ha independizado.

Finalmente nuestro derecho positivo ha articulado mecanismos de coordinación intrarregistral, interregistral e internacional, que sin embargo no han servido para evitar las duplicidades registrales que nuestra LNM pretende evitar.

A modo de ejemplo de esta descoordinación tenemos las afecciones fiscales del certificado de registros de bienes muebles, que aún sin ser cargas, paralizan las exportaciones y provocan el desencuentro entre los registradores del país exportador e importador.

Este es un tema ante el que no todos los registradores mercantiles se han mostrado sensibles, y donde los criterios registrales deberían unificarse definitivamente.

Como vemos, todos los factores anteriormente enunciados, describen un cuadro general de reformas que, de acometerse, podrían acercar nuestro registro a los que marchan en cabeza; si bien no se nos oculta que tal reforma exige, en última instancia, un plan de acción nacional para reflotar nuestra flota mercante.



## IV. EL REGISTRO MARITIMO Y LA NAVEGACION AUTOMATIZADA

---

### 1. PLANTEAMIENTO.

¿Qué es la “navegación marítima automatizada” y qué impacto puede tener en sede registral y sobre el Estado que confiere su pabellón al buque?. Tales son los asuntos que nos conciernen en este último apartado del trabajo.

Por navegación marítima automatizada entendemos aquella que se ejecuta, en mayor o menor grado, por medio de sistemas de control industrial (SCADA) e inteligencia artificial (AI).

La presencia de sistemas de control industrial a bordo no constituye novedad alguna en el ámbito de la navegación marítima. Desde hace décadas los buques mercantes vienen sufriendo un imparable proceso de automatización que ha reducido drásticamente el número de tripulantes.

Es fácil, por tanto, vislumbrar el objetivo de dicho proceso de automatización náutica, a saber: explotar un buque no tripulado <sup>(13)</sup>.

Pero dicho objetivo no será alcanzado sin la Inteligencia Artificial (con sus algoritmos de aprendizaje de máquinas o “machine learning”).

En este sentido, GONZALEZ PELLICER y DELAGRANGE han propuesto, por ejemplo, la siguiente “Escala de automatización”:

- (a) *Manual, Tripulada y Asistida*. Muchos buques actuales navegan de modo manual con tripulaciones asistidas a bordo por dispositivos automáticos;
- (b) *Automatizada por Control Remoto, sea tripulada o no*. El siguiente paso es lograr que, según la necesidad, un buque de navegación manual pueda cambiar la misma a “control remoto” y viceversa, en cuyo caso será preciso que esté mínimamente tripulado. También pueden existir buques no tripulados

operados exclusivamente por control remoto (en cuyo caso, la tripulación de a bordo sería suplida por la tripulación en tierra –o en otro buque-);

(c) *Autónoma, sea tripulada o no.* El punto extremo en el camino de la automatización se llama navegación autónoma, donde el buque toma sus propias decisiones mediante un sistema algorítmico de inteligencia artificial (sin perjuicio de que pueda estar dotado de una tripulación mínima de seguridad).

Gráficamente podríamos, por tanto, considerar 3 niveles progresivos de automatización según la siguiente escala:

<b>ESCALA DE NAVEGACION AUTOMATIZADA</b>		
<b>NIVEL 1</b>	<b>MANUAL Y ASISTIDA</b>	<b>TRIPULADA</b>
<b>NIVEL 2</b>	<b>CONTROL REMOTO</b>	<b>TRIPULADA</b>
		<b>NO TRIPULADA</b>
<b>NIVEL 3</b>	<b>AUTONOMA</b>	<b>TRIPULADA</b>
		<b>NO TRIPULADA</b>

Los buques estarán preparados para ejecutar navegaciones en cualquiera de los 3 niveles de automatización comentados, cambiando el “modo operativo” de navegación según interese en cada tramo del viaje.

Considerando la escala de automatización, resulta apropiado diferenciar entonces entre:

(a) “*Buque Automatizado*”, como concepto general donde caben todos aquellos buques cuyo funcionamiento ha sido total o parcialmente automatizado (niveles 1, 2 y 3);

(b) “*Buque Autónomo*”, como concepto específico para definir al buque totalmente automatizado (nivel 3), y

(c) “*Buque Sin Tripulación*”, como concepto singular que engloba a todos aquellos buques automatizados sin tripulación a bordo.

Aunque con frecuencia se emplea el término “buques sin tripulación” como sinónimo de “buque autónomo” creemos, sin embargo, que ello induce a confusión, por dos razones:

- (i) En primer lugar, un buque puede ser autónomo y, sin embargo, estar tripulado;
- (ii) En segundo lugar, hay buques sin tripulación a bordo que no son necesariamente autónomos, nos referimos a los buques que navegan por control remoto (nivel 2). En tales casos la tripulación de a bordo es suplida por otra en “tierra” que controla el buque por vía remota.

Por lo tanto:

- (i) no todos los buques automatizados son buques sin tripulación;
- (ii) no todos los buques automatizados son buques autónomos;
- (iii) no todos los buques autónomos son buques sin tripulación; y
- (iv) no todos los buques sin tripulación son buques autónomos.

Sentado lo anterior vamos a centrar nuestro análisis en los buques de control remoto y en los buques autónomos.

## **2. Navegación Marítima Automatizada por Control Remoto.**

Nos situamos en el nivel 2 de la Escala de Navegación Marítima Automatizada.

Este tipo de navegación, por control remoto, se basa en dos pilares, a saber:

(a) “*Situational Awareness*” (i.e. “*Conocimiento de la Situación*”). El buque es controlado por un “Operador Remoto”, ya sea desde tierra o desde otro buque. Para poder pilotarlo, el operador remoto necesita conocer la situación del buque.

Y ese conocimiento situacional le va a venir suministrado por una sofisticada fusión de sensores (i.e. cámaras HD, cámaras térmicas IR, radares convencionales, radares de corto alcance, escáneres láser LIDAR, micrófonos, GPS, AIS, ECDIS etc...) que aportan datos sobre el entorno del buque en tiempo real, y que permiten construir un “mapa de obstáculos” a sortear.

Pero cuantos más sensores, más datos hay que procesar. Un flujo abrumador de datos.

(b) *Conectividad constante, bidireccional, rápida (o de baja latencia) y segura*. En efecto, el reto técnico no estriba tanto en lograr que un buque navegue, en mayor o menor medida, por control remoto sino en garantizar, a todo trance, la conectividad constante, bidireccional, rápida (o de baja latencia) y segura entre la colección de sensores del buque y la estación terrestre de control remoto.

La conclusión es que los datos nunca deben dejar de fluir. Sin el flujo de datos que suministran los precitados sensores resultaría imposible controlar el buque de forma remota.

Y ese flujo (que será tanto mayor cuantos más sensores haya a bordo y cuantos más buques automatizados operen) se debe canalizar sólo a través de redes terrestres sino de redes satelitales de banda ancha, que son vulnerables a la meteorología y a los ciber-ataques. La conectividad puede ser el talón de Aquiles de esta sofisticada tecnología.

En opinión de ciertos autores <sup>(14)</sup>:

“la vulnerabilidad y limitación intrínseca de las redes de comunicación puede incentivar el hecho de que los legisladores demanden, en todo caso, la presencia a bordo de estos buques de una tripulación mínima de seguridad (que se añadiría a la tripulación que controla el buque por vía remota)”

De hecho, la navegación por control remoto podría ser el modo operativo más recomendable cuando en escenarios complejos con tráfico marítimo elevado (p.ej. en aguas portuarias), donde la navegación autónoma resulta más arriesgada con la tecnología actualmente disponible.

### **3.- Navegación Marítima Autónoma.**

Nos situamos ahora en el nivel 3 de la Escala de Navegación Marítima Automatizada. El más extremo. El que visualizamos mentalmente cuando oímos hablar de “buques autónomos” o de “buques no tripulados”.

Estos buques funcionarán a través de sistemas de “Machine Learning” (una rama de la Inteligencia Artificial) y se apoyarán en el masivo procesamiento y la correcta interpretación del torrente de datos suministrado por la fusión de sus sensores de a bordo del buque, con el fin de poder conocer su entorno situacional, pronosticar y adoptar la decisión náutica más conveniente.

Tendrán que interpretar las imágenes que les proporcionen sus cámaras, radares y escáneres, así como los sonidos que capten sus micrófonos, confeccionando un mapa 3D de obstáculos, predecir las trayectorias de colisión y ejecutar las maniobras evasivas oportunas.

Sea como fuere, al igual que ya sucedía con los buques por control remoto, la conectividad (y sus riesgos) reaparece como factor clave también en la navegación autónoma.

De nuevo, la potencial vulnerabilidad o fragilidad de la conectividad, tanto por causa de ciber-riesgos o como por causa de los tradicionales “riesgos del mar”, debería aconsejar (de *lege ferenda*) que, al menos en una primera fase transicional desde la

navegación manual hacia la autónoma, todos los buques autónomos vayan mínimamente tripulados.

Pero al final de dicha transición surge un panorama donde el buque se auto-tutela, prescindiendo del control humano directo.

#### **4. Impacto de estas tecnologías en sede registral.**

4.1. ¿Se debe hacer responsable el Estado del Pabellón de la seguridad satelital de su flota mercante automatizada?

Esta tecnología plantea problemas de conectividad. Ya no basta el “genuine link” entre el buque y su bandera. Hace falta algo más. Hace falta un “link” constante en forma de telecomunicación entre el buque y su centro de control auxiliar remoto.

No se puede perder ese control remoto en ningún caso. Las consecuencias podrían ser dramáticas. Hablamos de consecuencias lesivas para con el Orden público.

Es lógico pensar, entonces, que, de lege ferenda, sea la administración estatal, militar o civil, quien asuma el control último de la flota automatizada.

Y no sólo nos referimos a la necesidad de que se implante un sistema especial público-privado de señalización-guía marítima (art. 137 LPEMM), sino también de remolque-maniobra y/o practicaje remoto obligatorio por motivos de seguridad (arts. 126 y 127 LPEMM).

Adicionalmente, todos los centros de control remoto de la flota civil deberían estar tutelados por la administración estatal de bandera, que quedaría sujeta a responsabilidad patrimonial en el caso de que haya accidentes provocados por una falta de control tutelar de aquella flota automatizada.

No se puede concebir una flota de drones mercantes de gran tonelaje fuera de control o bajo el exclusivo control de los operadores privados.

4.2. ¿Se debe matricular también la estación de control remoto sin la cual el buque automatizado no puede navegar?

La flota automatizada presenta una dualidad de base. Por un lado está el buque, y por otro su centro de control y monitorización remota. Ambos forman una “universitas rerum”, un patrimonio conjunto e inescindible.

Tanto el hardware como el software (sistema operativo) deberían ser considerados “pertenencias” del buque, salvo pacto en contrario, tanto a los efectos de la compraventa (art. 62 y 117 LNM) como de la hipoteca naval (art. 134.1 LNM), pues son elementos inescindibles no accesorios.

En las compraventas, allí donde no haya necesidad de relevar tripulaciones, cabe especular con una entrega virtual consistente en unos meros códigos de acceso remoto al sistema operativo del buque (ya sea tele-dirigido o autónomo), sin perjuicio de las inspecciones físicas previas por parte del comprador.

Y tampoco sería descabellado incluir en la compraventa/hipoteca del buque, y hasta en los privilegios marítimos (art. 122 LNM), las instalaciones de control terrestre remoto del mismo.

4.3. ¿Habrá que digitalizar la documentación de a bordo?.

Dentro del apartado documental parece obvio que habrá que avanzar, a nivel internacional, en la digitalización de los certificados oficiales del buque, dado que actualmente el Anexo 1 del SOLAS requiere su presencia física a bordo.

Particular interés tiene la “patente de navegación” que, según el art. 80 LNM, identifica al Capitán o a la persona a la que haya sido conferido el “mando del buque”.

En el caso de los buques por control remoto dicha persona será el “operador remoto” (y nada impide que sea un grupo de personas trabajando a turnos), o el capitán de apoyo a bordo (si están tripulados).

Mientras que en el caso de los buques autónomos el mando del buque corresponderá al capitán de apoyo (si están tripulados) y al capitán designado en tierra por el naviero (para los no-tripulados).

Los Diarios de Navegación, Cuadernos de Máquinas o de Bitácora habrán de ser igualmente completados de forma remota y enviados a una base de datos confidencial habilitada por la administración marítima depositaria, lo que podrá facilitar a su vez la inspección regular del Port State Control.

En los buques no tripulados el rol de dotación (art. 156 LNM) y el del Capitán (art. 171 LNM) habrán de ser, al menos en el plano técnico-náutico (art. 182 LNM), cedidos a la dotación "remota" (el operador remoto) que maneje o monitorice el buque a distancia (y que habrá de estar debidamente cualificada, según nuevas titulaciones náuticas (en "Operation Technologies" e "Industrial Control Systems"), siendo dudoso que puedan ser incluidos en el STCW actual, mientras que otras obligaciones, como la de navegabilidad del buque (art. 212 LNM), las de estiba/desestiba (arts. 218, 227 LNM), o la obligación de entrega de la carga (art. 228) serán transferidas al personal portuario "terrestre" del naviero; en este sentido, la navegación automatizada provocará el auge y reforzamiento de la posición, responsabilidad e importancia del operador de manipulación portuaria (art. 329 LNM), del consignatario (arts. 10 y 319 LNM) y del gestor de buques (art. 314 LNM).

Cabe especular incluso con el nacimiento de un floreciente sector de gestión remota de buques donde un solo operador privado, liberado ya del engorro de los enroles, preste servicios por cuenta de varios navieros, sin perjuicio de la responsabilidad legal erga omnes de estos últimos frente a terceros, y sin perjuicio de las acciones de repetición internas.

Será el naviero (y no el operador remoto) quien garantice, además, en todo caso la navegabilidad del buque a todos los efectos (arts. 192, 194, 212 y 290 LNM).



#### 4.3. El valor de la ciber-seguridad.

Aunque el hecho de no estar tripulado no afectaría a la definición actual de buque (art. 56 LNM), lo cierto es que dicha circunstancia reduciría el principal atractivo de las “banderas de conveniencia” y de los “segundos registros”, que pasa por ofrecer una regulación laboral más laxa (permitiendo la contratación de marinos “low cost”).

Pero, por el contrario, la navegación automatizada planteará el reto de la ciber-seguridad como valor añadido de la bandera.

Quizá no como valor añadido sino como requisito existencial.

#### 4.4. ¿Se cerrarán los registros a los buques que no sean ciber-seguros?.

El principal factor disruptor para la normativa actual, de la navegación automatizada viene dado por el meritado principio de transferencia de control, jefatura o mando de la nave.

La premisa subyacente, inmutable y tradicional que sigue actualmente vigente se basa en una navegación antropocéntrica, mientras que la automatización persigue precisamente minimizar o suprimir el factor humano en la navegación.

Bajo esta premisa antropocéntrica los buques no tripulados por control remoto o los autónomos verían prohibida o condicionada su entrada, visita o estadía en los puertos españoles (arts. 7,10 LNM, 25.2 UNCLOS), su despacho de salida (art. 18 LNM), su arribada forzosa (art. 9 LNM), su derecho a navegar en los espacios marítimos nacionales (art. 19 LNM) o su paso inocente por el mar territorial (art. 37 LNM, 17 UNCLOS), siendo tratados en forma no muy distinta a los buques de propulsión nuclear (art. 13 LNM) o a los que transportan sustancias radioactivas (art. 14 LNM) y peligrosas (art. 15 LNM).

El Convenio MARPOL supone otra importante barrera regulatoria a la admisión de buques no tripulados, dados los riesgos medioambientales.

Salvo que se pruebe indubitadamente lo contrario (carga probatoria que pesará sobre los navieros), seguramente se prohibirá la navegación de buques tanque, quimiqueros o gaseros no tripulados (y no parece sensato que ningún asegurador los cubra).

El hecho de que estos buques tengan ya un alto grado de automatización no obsta para que la legislación exija un supervisor humano a bordo en todo momento a modo de “backup”. Del mismo modo parece improbable que se autoricen buques de pasaje no tripulados.

Y es que no podemos perder de vista que la ciber-seguridad de estos artefactos puede comprometer el orden público nacional e internacional, pareciendo lógico que se prohíba la navegación de flota automatizada sub-estándar (en el sentido de ciber-insegura).

La competencia entre banderas pasará, por tanto, al terreno de la ciber-seguridad.

¿Anuncia ello el ocaso de la navegación libre preconizada por Hugo Grocio?. Solo para quienes abusan de esa libertad en perjuicio de la seguridad. Volveremos sobre ello en el epílogo.

#### 4.5. Nuevos protagonistas registrales.

La navegación automatizada traerá consigo un nuevo régimen de responsabilidad y un nuevo elenco de sujetos responsables, que deben encontrar su asiento y reflejo oportuno en el registro.

En efecto, el potencial catastrófico de estos sistemas de navegación autónoma, su ciber-vulnerabilidad y su opacidad se confabularán, en fin, para justificar el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva, y cuantitativamente limitada, del naviero.

Sólo un régimen de responsabilidad objetiva garantizará la indemnidad de los perjudicados e incentivará la diligencia del naviero.

Y sólo un régimen de responsabilidad limitada permitirá asegurar el catastrófico riesgo potencial derivado de la navegación autónoma.

Pero ese régimen de responsabilidad limitada, como hemos dicho, ha de extenderse a nuevos responsables, más allá del naviero, sin perjuicio de que éste último ostente la responsabilidad primaria frente a terceros.

Y es que, excluyendo la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor, el responsable del daño variará según el tipo de Buque Automático; podemos distinguir así entre varios posibles escenarios, a saber:

1. En los buques por Control Remoto Tripulados la causa del siniestro puede estar originada por:

(a) Un error humano del Operador Remoto (que forma parte de la que podemos llamar "tripulación remota" del buque) al tele-dirigir el buque;

(b) Un error humano del tripulante que viaja a bordo (que podemos denominar como "tripulación de apoyo o back-up") cuando controle efectivamente el buque;

(c) Un error humano del tripulante de apoyo al no retomar/asumir el control a tiempo (sea o no avisado por el sistema);

(d) Un error humano en el mantenimiento del buque (tanto en lo que respecta a su hardware como al software). Dicho error podría ser individual o solidariamente imputable al naviero, al astillero o al suministrador del equipo, según el caso;

(e) Un defecto o mal funcionamiento del sistema (hardware/software) de control remoto (por ejemplo: no avisar a la tripulación de apoyo de que debe retomar el control; una avería en el sistema de tele-dirección del buque o en sus sensores, etc). En estos casos la responsabilidad no recaería sobre la tripulación remota o de apoyo sino sobre el fabricante o el instalador, según el caso;

(f) Una acción de un tercero (inimputable al operador remoto, a la tripulación de apoyo o al sistema operativo del buque). Bajo este epígrafe entrarían los siniestros causados por culpa de otros buques (sean o no automatizados) y, sobre todo, los ciber-ataques (previsibles y evitables);

(g) La suma de todas o parte de las anteriores causas. Los casos de concurrencia de causas y compensación de culpas serán probablemente fuente de numerosas disputas entre navieros, operadores, astilleros y fabricantes.

2. En los buques por Control Remoto No Tripulados la causa del siniestro puede estar originada por:

(a) un error humano del operador remoto;

(b) un error humano en el mantenimiento del buque (hardware/software);

(c) un defecto o mal funcionamiento del sistema (hardware/software) de control remoto;

(d) la acción de un tercero inimputable al operador remoto (p.ej. un "hacker" o la culpa de otro buque);

(e) la suma total o parcial de las causas anteriores.

3. En los buques Autónomos Tripulados la causa del siniestro puede estar originada por:

(a) Un error humano del tripulante de apoyo al manejar o no retomar/asumir el control a tiempo (el sistema operativo de navegación autónoma tripulada ha de diseñarse para minimizar riesgos, avisando a la tripulación acerca de cuándo debe asumir o retomar el control);

(b) un defecto o mal funcionamiento del sistema (hardware/software) de navegación autónoma (que sería, en su caso, imputable al fabricante o al astillero instalador);

(c) un error humano en el mantenimiento del buque (hardware/software), imputable a quien incumbe la citada obligación (sea naviero, astillero o fabricante);

(d) la acción de un tercero (imposible de prevenir o controlar por el naviero); (e) la suma total o parcial de las causas anteriores.

4. En los buques Autónomos No Tripulados la causa del siniestro puede estar originada por:

(a) un error humano en el mantenimiento del hardware o software del buque (p.ej. supongamos que se omite o no se realiza correctamente una actualización obligatoria del software de navegación autónoma) imputable a quien corresponda la citada obligación (sea naviero, astillero o fabricante);

(b) un defecto o mal funcionamiento del sistema de navegación autónoma, que puede ser imputable al fabricante suministrador o al astillero instalador;

(c) la acción de un tercero (i.e. un pirata informático que realiza un ataque D.o.S. anulando la propulsión del buque o que inyecta un virus "ransomware" a bordo exigiendo rescate para liberar el buque de su ciber-secuestro);

(e) la suma total o parcial de las causas anteriores.

Es por todo ello que el Registro Marítimo deberá identificar a todos esos potenciales responsables mediante su oportuno asiento registral, para facilitar las acciones judiciales y evitar la opacidad.

Nuevas tecnologías conllevan nuevos escenarios de riesgo y responsabilidad, que deben regularse para evitar que, en el maremágnum de técnicos y suministradores intervinientes en la operación de un buque automatizado, alguien pueda quedar inidentificado. El futuro registro marítimo deberá poder suministrar información precisa, actualizada y fiable acerca de quiénes son los responsables de que el buque automatizado funcione como debe.

Basta ojear las páginas de “De Mare Liberum”, la gran obra de Hugo Grocio, para apreciar que su postura contraía evidentes deudas intelectuales con ilustres pensadores españoles de su tiempo.

En efecto, ahí están “De Indis et Iure Belli relectiones” (1532) de Francisco Vitoria (1483/1486-1546), “In regulae Peccatum, de regulis Iuris lib. VI” (1554) de Diego de Covarrubias y Leiva (1512-1577), o “Controversiarum illustrium aliarumque usu frequentium libri tres” (1564) de Fernando Vázquez de Menchaca (1512-1569).

Estos, como Grocio, compartían admiración por el viejo concepto de libertad que formulase el jurista Ulpiano: «mare commune omnium est sicut aer» (i.e. «el mar pertenece a todo el mundo como el aire»).

No resulta difícil imaginar la conmoción que, a principios del siglo XVII, pudo llegar a ocasionar la publicación del “Mare liberum” de Grocio entre las autoridades de España y Portugal, unidas durante algo más de medio siglo, y con asentamientos y factorías mercantiles en Suramérica.

El impacto del pensador holandés en la península ibérica resultó considerable. Fue incluido en el “Index librorum prohibitorum et derogatorum” de la Inquisición española (esa animadversión se explica por su cuestionamiento al «legítimo» reparto y explotación del mundo que, con el apoyo de la cancillería papal, habían realizado los soberanos de España y Portugal amparándose en los célebres y controvertidos tratados de Alcaçovas (1479), Tordesillas (1494) y Zaragoza (1529).

Su influencia se extiende hasta la actualidad, pero puede que la libertad que tan enfáticamente proclamara Grocio esté ya en fase de decadencia por culpa de los avances en la tecnología de navegación.

Hay libertad de navegación, sí, pero no todos hacen igual uso de la misma. Los navieros de buques sub-estandar, amparados por banderas poco escrupulosas, constituyen el primer desafío para la seguridad del comercio mundial, de los marinos y para la integridad del medioambiente.

Un desafío que quizá debe abordarse limitando o restringiendo aquella libertad únicamente a los buques y banderas que demuestren un cumplimiento escrupuloso de la ley legalidad vigente. Ello puede implicar el ocaso de Grocio, pero un ocaso justificado por la necesidad de tutelar ciertos bienes jurídicos de excepcional importancia.

A lo largo del presente trabajo hemos esbozado las siguientes ideas:

- (1) España debe potenciar y fomentar su flota, no sólo inspeccionarla y sancionarla.
- (2) Las sanciones e inspecciones son, no obstante, un instrumento de probada eficacia, quizá el único, para garantizar una navegación segura para marinos, carga, pasaje y medioambiente.
- (3) Una bandera debe conciliar y balancear la necesidad de fomentar y, al mismo tiempo, controlar su flota.
- (4) Nuestra bandera languidece porque no hay un plan de empuje de la flota mercante española.
- (5) También languidece por una cierta desidia o abandono administrativo, que resta competitividad a nuestro segundo registro frente a los más pujantes de nuestro entorno.
- (6) Quizá no haya fórmulas mágicas para reflotar el registro, pero sí pueden aislarse los factores que influyen en su auge y caída, de suerte que, modulando los mismos, el camino de la reforma quedaría más franco y expedito.

- (7) Se ha avanzado irregularmente en el ajuste de esos factores de competitividad registral; ha habido pasos adelante y atrás; queda camino pendiente pero no es un camino imposible de recorrer, solo se requiere voluntad política.
- (8) Objetivamente, el REBECA solo sufre de abandono presupuestario. Está huérfano de una política de fomento de la marina mercante española.
- (9) El proceso de apertura de los registros marítimos es tan implacable como la segunda ley de la termodinámica, dado que el comercio internacional avanza hacia un estado de mayor intercambio y, por ende, desorden. No podemos permanecer al margen de una ley física y económica. Hay que hacer frente a la globalización.
- (10) Igualmente debemos estar atentos a los futuros cambios disruptivos de la navegación, que auguran un crecimiento de la preocupación administrativa por la seguridad. Preocupación que todos los Estados pondrán en primera línea a la hora de autorizar el primer buque autónomo. En este sentido, los registros del futuro deberán proporcionar información fidedigna y útil a los operadores del mercado y a los controladores estatales.

En definitiva, el registro marítimo, como tantas otras cosas en la vida, debe renovarse o decaer.

Nosotros apostamos por lo primero.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> SHAVELL, Steven, Economic Analysis of Accident Law, Harvard Law School, [https://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/LTF\\_MA\\_24338.pdf](https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/LTF_MA_24338.pdf).



---

<sup>2</sup> Recogemos así el testigo dejado por el alumno del IME, D. Alessio Clementi Tapia, bajo la tutoría de D. Alfredo Pardo, en su trabajo previo sobre “La Modificación del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias” (Mayo de 2018).

<sup>3</sup> DOMINGUEZ CABRERA, María del Pino, El Registro de Buques y otros Vehículos de la Navegación, Ley 14/2014, de 24 de Julio, de Navegación Marítima, Tirant Monografías, 946, 2015.

<sup>4</sup> El millonario John D. Rockefeller, quien había apoyado la veda en 1919, comentó inclusive en 1932: “En general ha aumentado el consumo de alcohol, se han multiplicado los bares clandestinos y ha aparecido un ejército de criminales”, declarando que su opinión había cambiado al respecto.

<sup>5</sup> CARLISLE, Rodney, Danzig: The Missing Link in the History of Flags of Convenience. The Northern Mariner, XXIII, nº 2, April 2013, 135-150.

<sup>6</sup> Un 5% del PIB panameño lo ocupan las tasas de matriculación registral; porcentaje que en Liberia alcanza un 30%.

<sup>7</sup> HARE, John, Port State Control: Strong Medicine to Cure a Sick Industry.

<sup>8</sup> CARLISLE, Rodney, Second Registers: Maritime Nations Respond to Flags of Convenience.

<sup>9</sup> Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

<sup>10</sup> GAMERO CASADO, Eduardo. Hacia la Simplificación del Procedimiento Administrativo, IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

<sup>11</sup> VIVES, Fernando, Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico, Fundación de Estudios Financieros.

<sup>12</sup> LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA. Félix Fernández Castaño. Francisco de Asís López Velástegui.

<sup>12</sup> IR, <https://www.register-iri.com>

<sup>13</sup> VALENTINOV DUCHEVSKI, Hristo, Aspectos jurídicos y materiales que inciden sobre el pabellón del buque. Criterios de elección

<sup>13</sup> GONZALEZ PELLICER, José Manuel, DELAGRANGE, Olivia, Rumbo hacia el Derecho de la Navegación Marítima Automatizada (...)

<sup>13</sup> UNCTAD, Review of Maritime Transporte 2017

<sup>14</sup> BERGES BERGADÀ, Oriol, Las empresas de Seguridad en el Transporte Marítimo