

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un sistema de inspecciones para garantizar la seguridad en la explotación de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular y por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto y se deroga la Directiva 1999/35/CE del Consejo»**

[COM(2016) 371 final — 2016/0172 (COD)]

(2017/C 034/30)

Ponente: **Jan SIMONS**

|  |  |
|--|--|
| Consulta   | Parlamento Europeo, 9.6.2016<br>Consejo de la Unión Europea, 22.6.2016   |
| Fundamento jurídico  | Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<br><br>[COM(2016) 371 final — 2016/0172 (COD)] |
| Sección competente   | Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información   |
| Aprobado en sección  | 6.10.2016  |
| Aprobado en el pleno   | 19.10.2016   |
| Pleno n.º  | 520  |
| Resultado de la votación<br>(a favor/en contra/abstenciones) | 222/2/6  |

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el conjunto de los propósitos del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión con el objetivo general de proporcionar un marco jurídico claro, simple y coherente sobre la seguridad de los buques de pasaje que sea más fácil de aplicar, supervisar y hacer ejecutar y que permita así garantizar un nivel de seguridad general para los pasajeros y la tripulación de los buques.

1.2. Para el CESE es especialmente importante contar con un sistema europeo de inspección aplicable a los buques de pasaje que realizan trayectos tanto nacionales como internacionales manteniendo unas condiciones de competencia equitativas en las aguas de la Unión para todos los buques de pasaje con independencia del pabellón que enarbolan. No obstante, el CESE considera que la Unión debería tratar ante todo de mantener unas normas apropiadas de seguridad marítima y protección del entorno marino a escala mundial, que a su vez se apliquen a los buques que operan en las aguas de la Unión.

1.3. El CESE considera que se necesitan más aclaraciones y disposiciones adicionales en el marco de la nueva Directiva propuesta a fin de evitar toda redundancia en las inspecciones o la imposición de una carga adicional innecesaria a las administraciones de los Estados miembros que obstaculice las actividades comerciales de los buques o provoque un cansancio adicional a la tripulación. Esto incluye la necesidad de:

- evitar toda posible redundancia en las inspecciones entre la nueva propuesta de Directiva y la Directiva 2009/16/CE sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto,
- una coordinación apropiada entre las autoridades competentes de los Estados miembros para la programación de las inspecciones.

1.4. Si bien acoge favorablemente el objetivo de la nueva propuesta de Directiva de reducir el cansancio de las tripulaciones, el CESE considera esencial, en términos de seguridad marítima, el cumplimiento de los requisitos mínimos aplicables a los marineros para trabajar a bordo de buques, incluida la titulación médica y de formación con arreglo al Convenio STCW (Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar). El cumplimiento de estos requisitos debe garantizarse de conformidad con los convenios internacionales existentes, como el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006, que se incorporó al Derecho de la UE mediante la Directiva 2009/13/CE del Consejo.

1.5. En vista de lo anterior, el CESE reconoce que la cantidad de disposiciones aclaratorias exigirá que tanto los Estados miembros como las compañías navieras ajusten sus procesos actuales. En consecuencia, el CESE apoyaría la función de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y el recurso al Grupo de expertos sobre seguridad de los buques de pasaje ya existente en el seno del Grupo sobre seguridad marítima, a fin de facilitar los procesos de aplicación y transposición en colaboración con los grupos de expertos correspondientes encargados de las inspecciones de control del Estado rector del puerto y la aplicación de la «ventanilla única» nacional.

1.6. El CESE formula siete observaciones específicas de carácter técnico (véase el punto 5 del presente dictamen).

## 2. Introducción

2.1. La configuración geográfica de Europa como una extensa península da una idea de la importancia decisiva que revisten los servicios de transporte marítimo, incluido el transporte de pasajeros. Más de 400 millones de personas transitan cada año por los puertos de la Unión, de los cuales 120 millones se desplazan en buques de pasaje nacionales. De ahí la importancia de garantizar las más estrictas normas de seguridad en las aguas de la Unión, habida cuenta de que la legislación sobre seguridad de los buques tiene un impacto considerable, especialmente en el medio ambiente, la legislación laboral, la movilidad de los ciudadanos de la Unión y la facilitación del comercio en los buques de pasaje, ya que estos últimos cumplen las mismas normas en toda la Unión.

2.2. Permanecen en la memoria colectiva —sobre todo en la de las partes interesadas del transporte marítimo— los trágicos accidentes de dos transbordadores marítimos: el *Herald of Free Enterprise*, al zarpar del puerto de Zeebrugge (Bélgica) en 1987, y el *Estonia*, en su travesía de Tallin a Estocolmo, frente a la costa finlandesa, la noche del 27 al 28 de septiembre de 1994. En el primero, embarrancado en un banco de arena, perdieron la vida 193 personas; en el segundo, se alcanzó la cifra récord de 852 víctimas. Ambos accidentes fueron provocados por las puertas de proa, por las que entran y salen las personas y los vehículos (*roll-on-roll-off*, de ahí que a estos transbordadores también se les denomine RO-RO); en un caso no se habían cerrado correctamente y en el otro cedieron en medio de una fuerte tormenta. Como consecuencia de ello, se produjo una entrada masiva de agua, que hizo que los transbordadores escoraran y zozobran rápidamente, en menos de media hora.

2.3. Tras el desastre del *Estonia*, la Organización Marítima Internacional adoptó una serie de enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), mediante las cuales se establecieron requisitos adicionales para mejorar la estabilidad de los buques de carga rodada en caso de avería.

2.4. Sin embargo, siguen produciéndose incidentes, razón por la cual, en las dos últimas décadas, Europa ha introducido nuevas normas en materia de seguridad de los buques de pasaje, en particular, una serie de normas específicas, como el registro de personas a bordo, y las disposiciones del Convenio SOLAS para las travesías internacionales, que también son aplicables a los desplazamientos entre dos o más Estados miembros, así como muchas otras normas de la UE para los trayectos nacionales.

2.5. Las propuestas se derivan del programa REFIT, que aplica la Comisión Europea a la legislación en materia de seguridad de los buques de pasaje. La abreviatura REFIT se refiere al Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación.

2.6. Su objetivo consiste en simplificar y racionalizar, en la medida de lo posible, las normas de la UE existentes en materia de seguridad de los buques de pasaje, a fin de:

— mantener las normas de la UE únicamente cuando sean necesarias y proporcionadas,

— garantizar una aplicación correcta y uniforme,

— eliminar cualquier duplicación o contradicción.

En estos objetivos se ven reflejadas las recomendaciones sobre REFIT formuladas por el CESE en un reciente dictamen exploratorio (SC/044, de 26 de mayo de 2016).

2.7. Este coherente paquete de propuestas contribuirá a la consecución de estos objetivos.

El paquete de seguridad de los buques de pasaje incluye propuestas de revisión de casi toda la reglamentación europea en la materia, exceptuando por supuesto la Directiva 2003/25/CE, de carácter puramente técnico, sobre las prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de transbordo rodado.

2.8. El paquete consta de las siguientes tres propuestas:

- delimitar aclarar el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/45/CE (requisitos técnicos para los buques de pasaje en travesías nacionales),
- mejorar y aclarar los requisitos de información establecidos por la Directiva 98/41/CE (sobre el registro de las personas que viajan a bordo de buques de pasaje) en relación con otros instrumentos (Directiva 2010/65/UE sobre las formalidades informativas y Directiva 2002/59/CE sobre el sistema comunitario de seguimiento y de información), así como la supresión de duplicaciones en estos ámbitos,
- aclarar y simplificar el régimen de la UE de reconocimientos e inspecciones de los transbordadores de carga rodada (transbordadores capaces de transportar automóviles y trenes, así como pasajeros) y las naves de pasaje de gran velocidad.

2.9. Esta última propuesta es el objeto del presente dictamen.

### 3. Síntesis de la propuesta de la Comisión relativa a un sistema de inspección

3.1. La propuesta pretende aclarar y simplificar el régimen de la UE de reconocimientos e inspecciones de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad, que actualmente se rigen por la Directiva 1999/35/CE (reconocimientos obligatorios para garantizar la seguridad en la explotación de servicios regulares de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad) y la Directiva 2009/16/CE (control de los buques por el Estado rector del puerto).

3.2. La propuesta se ajusta a las Directivas 2009/21/CE y 2009/45/CE (reconocimiento por el Estado de abanderamiento de las naves de transporte marítimo internacional y nacional respectivamente). También en este caso parece ser que la aplicación de las directivas varía de un Estado miembro a otro.

3.3. La propuesta contempla la supresión del concepto de «Estado de acogida» (conforme a la Directiva 1999/35/CE, el Estado de acogida, es decir, el país en cuyas aguas opera la nave bajo el pabellón de otro país, debe inspeccionar los transbordadores de carga rodada). Las inspecciones se integrarán en las del Estado de abanderamiento y las del Estado del puerto. Por último, se aclarará cuándo deben efectuarse las dos inspecciones anuales que contempla la actual Directiva 1999/35/CE.

3.4. Por consiguiente, se propone modificar la Directiva 2009/16/CE, derogar la Directiva 1999/35/CE, y sustituirlas por una nueva directiva. Los principales aspectos de esta nueva directiva son:

- limitar el ámbito de aplicación de la Directiva a los buques que prestan servicios regulares de transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad entre puertos situados en un mismo Estado miembro o entre un puerto situado en un Estado miembro y un puerto de un tercer Estado cuando el pabellón del buque es el mismo que el del Estado miembro de que se trate,
- eliminar una serie de definiciones y referencias redundantes como «pasajero», «Estado de acogida», «viajes internacionales» o «certificado de exención» y suprimir la referencia a la investigación de siniestros marítimos, que ya está cubierta por la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,
- prever un sistema de inspecciones (basado en los buques y no en la compañía) previas al inicio de un servicio regular. El buque deberá someterse a una inspección de conformidad con el anexo II y también deberá verificarse una serie de cuestiones relacionadas con la gestión de la seguridad que figuran en el anexo I,
- disponer que los buques comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva deberán inspeccionarse dos veces al año con un cierto intervalo de tiempo entre las inspecciones y que una de estas inspecciones deberá ser una inspección en servicio durante una travesía regular,

- prever que los Estados miembros, si lo desean, puedan combinar la inspección con el reconocimiento del Estado de abanderamiento que habría que realizar para cada buque con periodicidad anual,
- armonizar las disposiciones relativas a los informes de inspección, las prohibiciones de salida, las vías de recurso, los costes, la base de datos de inspecciones y las sanciones con las previstas en la Directiva 2009/16/CE,
- armonizar la Directiva con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en lo que respecta a las competencias de la Comisión en relación con los actos delegados,
- modificar la Directiva 2009/16/CE para garantizar que se mantienen el contenido y la frecuencia actuales de las inspecciones de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad,
- prever las disposiciones relativas a la evaluación de la Directiva por parte de la Comisión.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge con satisfacción el conjunto de los propósitos del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión con el objetivo general de proporcionar un marco jurídico claro, simple y coherente sobre la seguridad de los buques de pasaje que sea más fácil de aplicar, supervisar y hacer ejecutar y que permita así garantizar un nivel de seguridad general para los pasajeros y la tripulación de los buques. Por consiguiente, estas medidas REFIT y las evaluaciones también complementan los objetivos de la estrategia europea de transporte marítimo (COM/2009/8 final) orientada a explotar todo el potencial de la creciente demanda de transporte marítimo de corta distancia y de servicios de transporte marítimo para las empresas y los ciudadanos en Europa.

4.2. Como muestran las estadísticas sobre accidentes, gracias al marco normativo existente, se ha logrado un elevado nivel de seguridad para los buques de pasaje en aguas de la Unión. El CESE respalda el énfasis renovado que se ha puesto en abordar las características específicas relacionadas con la seguridad de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad a través de esta propuesta de nueva Directiva por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE. El resultado del programa REFIT aclara y simplifica los requisitos existentes en el marco de los reconocimientos, las inspecciones ampliadas del Estado rector del puerto y los reconocimientos anuales del Estado de abanderamiento con arreglo a la actual Directiva 1999/35/CE, encuestas, el incremento de las inspecciones de control por el Estado rector del puerto y los reconocimientos anuales del Estado de abanderamiento, manteniendo al mismo tiempo el mismo nivel de seguridad para los pasajeros de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular en las aguas de la UE.

4.3. Para el CESE es especialmente importante contar con un sistema europeo de inspección aplicable a los buques de pasaje que realizan trayectos tanto nacionales como internacionales manteniendo unas condiciones de competencia equitativas en las aguas de la Unión para todos los buques de pasaje con independencia del pabellón que enarbolan.

4.4. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la simplificación prevista no solo proporcionará una mayor claridad jurídica, sino que también permitirá una mayor racionalización de la cantidad de inspecciones que deben llevar a cabo las administraciones nacionales y, al mismo tiempo, maximizará las operaciones comerciales de los buques.

4.5. Desde 2009, el nuevo régimen de inspecciones (NRI) en el marco del MA de París se ha centrado en el rendimiento de los buques mediante el incremento del número de inspecciones para los buques de baja calidad y el incremento del intervalo para los buques de alta calidad. El CESE reconoce estos logros del NRI, sobre todo si se tiene en cuenta que la carga administrativa ha sido una preocupación creciente para los buques de comercio marítimo de corta distancia y que esta carga aumenta con cada inspección adicional.

4.6. El CESE subraya que el cumplimiento de los requisitos mínimos para trabajar a bordo de un buque, incluida la titulación médica y de formación con arreglo al convenio STCW, es fundamental desde el punto de vista de la seguridad marítima, por lo que deben garantizarse de conformidad con los convenios internacionales vigentes, como el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006, que se incorporó al Derecho de la UE mediante la Directiva 2009/13/CE del Consejo. Esta Directiva también ha modificado la legislación específica relativa al tiempo de trabajo de los marineros, es decir, la Directiva 1999/63/CE, que tiene por objeto proteger la salud y la seguridad de la gente de mar mediante el establecimiento de requisitos mínimos en materia de tiempo de trabajo. Además, la Directiva 1999/95/CE está destinada a mejorar la seguridad en el mar, luchar contra la competencia desleal de armadores de terceros países y proteger la salud y la seguridad de los marineros a bordo de los buques que utilizan puertos de la UE.

4.7. El CESE reconoce que la cantidad de disposiciones aclaratorias exigirá que tanto los Estados miembros como las compañías navieras ajusten sus procesos actuales. En consecuencia, el CESE apoyaría la función de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y el recurso al Grupo de expertos sobre seguridad de los buques de pasaje ya existente en el seno del Grupo sobre seguridad marítima, a fin de facilitar los procesos de aplicación y transposición en colaboración con los grupos de expertos correspondientes encargados de las inspecciones de control del Estado rector del puerto y la aplicación de la «ventanilla única» nacional. El CESE se congratula de la oportunidad brindada recientemente a las organizaciones de partes interesadas de participar en el Grupo de expertos sobre seguridad de los buques de pasaje, ya que tales plataformas de debate, que siguen el ejemplo del Foro Europeo de Navegación Sostenible (ESSF), pueden resultar muy útiles al permitir el acercamiento entre la Comisión Europea, las partes interesadas del sector y las ONG y las autoridades competentes de los Estados miembros.

4.8. En cuanto a las inspecciones periódicas previstas en el artículo 5, puede ocurrir que un buque de servicio regular sujeto a inspecciones en virtud del ámbito de aplicación de la nueva Directiva propuesta también esté sujeto al mismo tiempo a inspecciones de control del Estado rector del puerto llevadas a cabo según lo dispuesto en la Directiva 2009/16/CE modificada por la nueva Directiva a través del artículo 14 relativo a la inspección de los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad que realizan servicios regulares. La nueva Directiva propuesta debería evitar, en aras de la racionalización, la posible redundancia de las inspecciones entre las dos Directivas mencionadas.

4.8.1. A pesar de que los parámetros de riesgo del actual sistema de control del Estado rector del puerto pueden implicar que el buque no sea admisible para una inspección ampliada de control del Estado rector del puerto en el momento en que se programe la inspección prevista por la nueva Directiva propuesta, será necesaria una coordinación apropiada entre los Estados miembros a fin de que se respete el intervalo de tiempo entre las dos inspecciones, tal y como lo exige el artículo 5, apartado 1, letra b).

4.8.2. En el artículo 10 de la nueva propuesta de Directiva, se pide a la Comisión que cree una base de datos de inspecciones. Debería aclararse si tal base de datos de inspecciones se mantendrá en paralelo al sistema del Memorando de Acuerdo de París-AESM THETIS y, en particular, hasta qué punto las inspecciones llevadas a cabo con arreglo a esta nueva Directiva influirán en el perfil de riesgo del buque en virtud del Memorando de Acuerdo de París.

4.8.3. En cuanto al artículo 1, apartado 1, se debería aclarar si «tercer Estado» se refiere solo a un país no perteneciente a la Unión o tanto a un Estado miembro de la Unión como a un país no perteneciente a la Unión. La interpretación del CESE es que «tercer Estado» se debería definir como un país no perteneciente a la Unión a fin de evitar la confusión con los transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad sujetos a las inspecciones de control del Estado rector del puerto previstas en el artículo 14 de la nueva Directiva propuesta.

4.9. El CESE opina que la Unión tiene ante todo la función de garantizar que toda modificación de los instrumentos internacionales mencionados en el artículo 2 de la nueva Directiva propuesta mantendrá un nivel adecuado de seguridad marítima y protección del entorno marino a escala mundial. Por consiguiente, el CESE considera que las disposiciones sobre una posible futura desviación de la legislación internacional, contenidas en los artículos 12 y 13 de la nueva propuesta de Directiva, deberían utilizarse como último recurso y deberían implicar, en su caso, una acción europea destinada a garantizar que cualquier conflicto entre la legislación marítima europea y los instrumentos internacionales dé lugar, ulteriormente, a una solución compatible a nivel internacional.

## 5. Observaciones específicas

5.1. En cuanto a la definición de «servicio regular» en el artículo 2, apartado 5, letra a), y en el artículo 14 de la nueva Directiva propuesta, el CESE sugiere que se aclare la definición del siguiente modo: «con arreglo a un listado de horas de salida y de llegada públicamente disponible o planificado».

5.2. Hay exigencias redundantes y confusas entre las «Inspecciones preliminares» en virtud del artículo 3, apartado 2, y las «Excepciones a la obligación de la inspección preliminar» en virtud del artículo 4, apartado 1. El CESE propone fusionar estos dos apartados en un nuevo artículo 4, apartado 1, a fin de hacer una referencia coherente a los requisitos que deben satisfacerse para que un buque pueda quedar dispensado de las inspecciones, siempre que el Estado miembro considere satisfactorios los reconocimientos e inspecciones realizados previamente. Este nuevo apartado también debe hacer referencia a las inspecciones preliminares exigidas para los transbordadores de carga rodada y las naves de pasaje de gran velocidad en el marco de la Directiva 2009/16/CE modificada por el artículo 14 de la nueva Directiva propuesta.

5.3. Aunque la nueva Directiva propuesta establece un procedimiento en caso de que a raíz de circunstancias imprevistas se deba utilizar rápidamente un transbordador o una nave para sustituir a otro (artículo 4, apartado 3), el CESE propone introducir un procedimiento específico para el uso de un buque de sustitución durante un período limitado, si el apartado 1 del artículo 4 no es aplicable, en caso de que se trate del mantenimiento rutinario del buque que efectúa el servicio regular.

5.4. La periodicidad de las dos inspecciones anuales, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, letra b), debería especificarse igualmente en el artículo 14 *bis*, apartado 2, a fin de garantizar con el tiempo un nivel de seguridad común entre la nueva Directiva y la Directiva 2009/16/CE. Además, no se especifica la periodicidad de las dos inspecciones anuales que deberán llevarse a cabo durante un período de doce meses en el caso de los buques que prestan servicios de temporada, por lo que también debe aclararse esta cuestión.

5.5. La mención en el artículo 5, apartado 1, letra b), de que la inspección durante un servicio regular incluirá «un número suficiente de los elementos enumerados en los anexos I y II» se presta a confusión. El CESE sugiere que el inspector use su criterio profesional para decidir qué elementos deben inspeccionarse, y en qué medida, a fin de comprobar la condición general con respecto a tales elementos y evitar repetir la inspección de elementos que tal vez ya se hayan comprobado con carácter obligatorio en el marco de otras reglamentaciones internacionales. Se propone la misma modificación para el artículo 14 *bis*, apartado 2, letra b). Además, en aras de la claridad, el artículo 5, apartado 1, letra b), y el anexo III podrían indicar que se trata de una inspección en servicio que tendrá lugar durante una travesía regular. En concreto, las inspecciones en servicio en rutas marítimas muy cortas deberían contemplarse teniendo en cuenta tanto la practicidad como el escaso tiempo disponible durante la travesía.

5.6. Aunque se inspira claramente en el artículo 19 sobre rectificación de deficiencias e inmovilización de la Directiva 2009/16/CE, la nueva Directiva propuesta debería especificar que «cuando se realice la inspección en virtud de la presente Directiva, se harán todos los esfuerzos posibles para evitar inmovilizar o retrasar un buque indebidamente».

5.7. Dado que los transbordadores de carga rodada y las naves de gran velocidad se definen por separado en el artículo 2 de la nueva Directiva propuesta, el CESE sugiere que, por motivos de claridad, se haga referencia siempre y de manera exclusiva a «transbordador de carga rodada y nave de pasaje de gran velocidad». Por consiguiente, habría que modificar en consecuencia el considerando 6 de la propuesta de Directiva.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---