

Lugares de refugio para buques necesitados de asistencia. Perspectiva jurídica de una problemática ambiental

Autor principal: M^a Remedios Zamora Roselló

Institución: Área de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público de la Universidad de Málaga.

Teléfono:

E-mail: remedios@uma.es

Otros autores:

I.-INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones más debatidas en los últimos años, tras el análisis de los accidentes sufridos en el medio marino, ha sido la existencia de una obligación por parte de los Estados costeros, de dar refugio a aquellos buques necesitados de asistencia. Estas reflexiones han sufrido un renovado impulso tras grandes catástrofes, como las de Erika, el Prestige o el Castor. La principal diatriba es la determinación del derecho que debe prevalecer en estos supuestos, el derecho del buque a acceder a un lugar de refugio, o el derecho del Estado costero a proteger la integridad de sus recursos naturales, y sus intereses socioeconómicos, frente a los previsibles daños ocasionados por la autorización de acceso al buque.

Tradicionalmente, cualquier buque que se encontrara en una situación de necesidad, era admitido por cualquier Estado en sus costas, en una zona de abrigo en la que poner a salvo a la tripulación, y la integridad del propio buque. Sin embargo, el transporte marítimo sufrió importantes cambios en las últimas décadas del s. XX, la naturaleza de la carga transportada varió notablemente, y se desarrolló el transporte de mercancías peligrosas y con alto poder contaminante; a la vez que surgía la preocupación por el medio ambiente marino y los recursos naturales. Estos factores favorecieron la decisión de numerosos Estados por restringir el acceso a sus costas de los buques necesitados de asistencia, motivados por el riesgo a sufrir cuantiosas pérdidas económicas y ambientales, y por la dificultad de obtener una reparación por parte de los propietarios de los buques y/o de su carga.

II.-LAS CATÁSTROFES EVITABLES

Tras cada nuevo accidente se retoma la discusión, entre los defensores del derecho de acceso a lugares de refugio por parte de los buques necesitados de asistencia, y los partidarios de la prevalencia del derecho de los Estados. Los instrumentos internacionales no han contribuido a dilucidar esta cuestión, ya que las referencias a los lugares de refugio han sido prácticamente inexistentes, y los partidarios de una y otra teoría, han encontrado fundamentos de apoyo. A pesar de los argumentos teóricos a favor de ambas posturas, la realidad práctica es que cada Estado, ante la ausencia de un marco legal común de actuación ha optado por la decisión, en principio, más favorable para sus intereses nacionales. Decisiones, normalmente caracterizadas por la falta de previsión, ante la ausencia mayoritaria de una planificación real, en la que fundamentar los mecanismos de actuación oportunos ante situaciones de emergencia.

El buque *Erika*, un petrolero maltés de veinticinco años de antigüedad, se partió en dos frente a las costas de la Bretaña francesa el 12 de diciembre de 1999. En el momento de su hundimiento, el buque transportaba alrededor de 31.000 toneladas de fuel oil pesado, de las cuales se derramaron 19.800 toneladas. La trayectoria prevista del buque situaba como destino el puerto de Livorno, en Italia, tras haber partido desde el puerto francés de Dunkirk. A los pocos días de su partida, se detectaron fisuras en el buque, que obligaron al capitán a solicitar auxilio a las autoridades francesas. Posteriormente, fue el propio capitán quien comunicó a las autoridades competentes que la situación se encontraba bajo control y que el buque continuaba con su trayectoria; sin embargo, al día siguiente el buque se hundía, y la tripulación tuvo que ser rescatada por helicópteros franceses. La magnitud de la catástrofe fue de tal envergadura que se

llegaron a recoger del litoral más de 250.000 toneladas de desechos oleosos, a lo largo de unos 400 kilómetros de costa contaminada, los daños fueron valorados en casi 1000 millones de euros¹.

El vertido del *Treasure*, a pesar de ser cuantitativamente inferior al resto de los analizados, alrededor de 1300 toneladas de crudo vertidas a 10 kilómetros del litoral, tuvo graves consecuencias medioambientales, ya que afectó a la reserva natural de la isla Robben, y a su importante colonia de pingüinos. Asimismo, este accidente es destacable, porque en ningún otro caso se pone de manifiesto con mayor claridad lo evitable que fue este vertido contaminante. En junio de 2000, el buque *Treasure*, de bandera panameña, sufrió daños en su casco como consecuencia del mal tiempo. El buque se dirigió a aguas sudafricanas, donde fue inspeccionado por la Autoridad Marítima Sudafricana para la Seguridad Marítima. Ante la gravedad de los daños, las autoridades sudafricanas ordenaron al buque que podía optar entre abandonar las aguas sudafricanas, o decargar el fuel y la carga que transportaba e iniciar la reparación del buque. Tras un período de indecisión, los propietarios y aseguradores del buque decidieron que el buque debía continuar su travesía, y fue entonces cuando se produjo el vertido contaminante².

En diciembre de 2000, el buque *Castor*, realizaba una travesía desde el puerto de Constanza (Rumanía) hasta Lagos (Nigeria), cuando sufrió importantes problemas estructurales frente a las costas de Almería. Una fisura de 24 metros recorría el buque de un costado al otro, lo que provocó un grave riesgo de rotura del casco y de explosión, como consecuencia de la naturaleza de la carga, alrededor de 50.000 toneladas. La compañía Tsavrilis, responsable de salvamento del buque, estimó que lo más adecuado era realizar el trasvase de la carga, para lo que resultaba indispensable un lugar donde resguardar al buque en la costa. En primer lugar, buque solicitó el acceso al puerto de Nador (Marruecos), pero le fue denegado, a continuación realizaron la petición a España, Gibraltar, Argelia y Malta, denegando todos ellos la autorización, alegando un grave riesgo de contaminación, y de seguridad, ante el riesgo de explosiones. Tras 35 días desde que los defectos estructurales fueron detectados, durante los cuales el buque sufrió olas de hasta 8 metros de altura y vientos de fuerza 12, Túnez autorizó la entrada del buque en sus aguas, en una zona de abrigo, en la que se pudo efectuar el trasvase de la carga³.

En noviembre de 2002, una nueva catástrofe marítima asoló las aguas y costas españolas. El petrolero *Prestige* se hundía frente a las costas gallegas provocando una marea negra devastadora que también afectó a Francia y Portugal. El *Prestige* transportaba 70.000 toneladas de fuel, y soportaba olas de 8 metros, cuando fue detectada una fisura en su costado de estribor que obligaba a realizar un trasvase de emergencia de su carga, para proceder a una reparación del buque. A pesar de que hubiera sido factible el acceso a los puertos cercanos de La Coruña o el Ferrol, o el fondeo en alguna ría, desde donde proceder con seguridad al trasvase de la carga, el buque terminó partiéndose en dos mientras se hundía en mar abierto⁴.

¹ TIMMS, R., "Erika (France). Implications for Asia-Pacific", *National Shipping Industry Conference*, Marzo de 2001.

² MADDERN, D. y KNIGHT, S., "Refuge for Ships in Distress: International Developments and the Australian Position", *The Maritime Law Association of Australia and New Zealand Journal*, vol. 17, 2003, págs. 104 y ss.

³ MURRAY, C., "Any Port in a Storm? The Right of Entry for Reasons of *Force Majeure* or Distress in the Wake of the *Erika* and the *Castor*", *Ohio State Law Journal*, Vol. 63, 2002.

⁴ Sobre la catástrofe del *Prestige* y las deficiencias detectadas en la regulación española, NOGUEIRA, A., "O Salvamento Marítimo: descordenación, privatización e ausencia de adaptación à sociedade de risco", *Sobrevivir al Prestige*, Curso de verano de la Universidad de Santiago de Compostela,

Todos estos accidentes tienen un denominador común, el acceso a un lugar de refugio cercano hubiera minimizado o eliminado por completo las graves consecuencias medioambientales, sociales y económicas que sufrieron las localidades cercanas. Por tanto, la problemática sobre el establecimiento de lugares de refugio, y de disposiciones de carácter internacional, regional y nacional que insten a los Estados a la aceptación en sus aguas y sus puertos de buques en peligro no se configura como un mero ejercicio teórico si no que responda a una necesidad real de dar respuesta a las demandas de vías alternativas y efectivas para la prevención de las catástrofes marítimas⁵.

III.-REGULACIÓN INTERNACIONAL. LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL

La comunidad internacional incorporó a su agenda la preocupación por el medio ambiente marino en el último tercio del siglo pasado, cuando proliferaron las convenciones y tratados internacionales en los que la protección del medio marino comienza a ocupar una posición preferente. La Convención de Londres de 28 de abril de 1989 (Salvage), es el primer texto que establece una regulación, si bien parcial, de los puertos de refugio. El art. 11 de esta disposición dispone que "un Estado parte deberá, siempre que regule o decida sobre asuntos relativos a operaciones de salvamento tales como la admisión en puerto de buques en peligro proporcionar medios a los salvadores, tener en cuenta la necesidad de cooperación entre salvadores, otras partes interesadas y autoridades públicas para asegurar la eficacia y el éxito de las operaciones de salvamento para el propósito de salvar vidas o propiedades en peligro, así como para prevenir daños al medio ambiente en general".

A pesar del hito que supone este precepto, por cuanto hace referencia a los lugares de refugio y a algunas de las medidas que se deben adoptar por parte de los Estados, es evidente que las referencias son genéricas y no se pronuncia sobre los requisitos de acceso al lugar de refugio, y deja a la libre decisión de los Estados la facultad de autorizar o denegar el acceso a un buque en peligro; asimismo, la efectividad real de la Convención Salvage es limitada, ya que el número de Estados que la ha ratificado es bastante reducido. No obstante, y a pesar de sus limitaciones, es evidente que la Convención Salvage se convirtió en la base sobre la que se han elaborado el resto de disposiciones posteriores sobre lugares de refugio⁶.

También existen varias disposiciones internacionales que, a pesar de no incorporar referencias expresas a los lugares de refugio, prevén la elaboración de Planes de Contingencias por parte de los Estados. En este sentido, es necesario hacer referencia a la Convención de Londres de 30 de noviembre de 1990 sobre Preparación, Respuesta y Cooperación respecto de la Contaminación por Hidrocarburos (O.P.R.C.),

julio de 2004. En lo que respecta al régimen de responsabilidad civil aplicable, HUERTA VIESCA, M. y RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA, D., *Responsabilidad civil por contaminación marina por vertido de hidrocarburos. A propósito del Prestige*, Universidad de Oviedo, 2004, pág. 31.

⁵ KASOULIDES, G., "Vessel in distress. Safe havens for crippled tankers", *Marine Policy*, Junio, 1987, págs. 184 y ss. Este autor realiza una recopilación de los accidentes de buques más significativos que tuvieron lugar en los años 80, y se encontraban vinculados al acceso a los lugares de refugio.

⁶ BRIGNARDELLO, M., "I luoghi di rifugio per le navi in pericolo: un difficile compromesso tra sicurezza della navigazione, tutela ambientale ed interessi degli Stati costieri", *Il Dritto Marittimo*, vol. 107, 2005, págs. 401 - 433.

que incorpora una serie de reglas dirigidas a prevenir y hacer frente a los daños ocasionados por los vertidos de hidrocarburos. Entre las medidas previstas se encuentra la elaboración de un plan de emergencia del buque, así como de planes de emergencia nacionales previstos por parte de los Estados costeros, y de sistemas nacionales y regionales que puedan actuar ante situaciones de riesgo provocadas por los vertidos.

Tras el accidente del buque *Erika*, se creó un grupo de trabajo específico en el seno de la OMI, con el fin de analizar las causas y consecuencias del desastre, entre sus conclusiones, los expertos se pronunciaron a favor de incentivar el desarrollo de los puertos de refugio, como un medio para prevenir las catástrofes marítimas. Sin embargo, hubo que esperar al incidente del buque *Castor*, para que el Secretario General de la OMI, William A. O'Neil, situara la problemática de los buques "necesitados de asistencia", y su acceso a los lugares de refugio, como una materia prioritaria en la agenda de la Organización⁷.

El Comité para la Seguridad Marítima decidió que el coordinador de los trabajos preparatorios sobre lugares de refugio sería el Subcomité para la Seguridad de la Navegación. Finalmente, y tras más de un año de trabajo, la Asamblea de la OMI adoptó la Resolución que contenía las "Directrices relativas a los lugares de refugio para los buques necesitados de asistencia". Mediante este texto se cubría, al menos parcialmente, la laguna en que se encontraban los lugares de refugio; con especial atención a la necesidad de establecer un marco común de evaluación y actuación a los sujetos implicados, Estados, capitanes, compañías y salvadores⁸.

Una de las aportaciones más destacadas de las Directrices es la definición de los lugares de refugio, un concepto que permite superar el término tradicional de puertos de refugio. La OMI define los lugares de refugio como aquel lugar "en el cual un buque necesitado de asistencia puede tomar las medidas que le permitan estabilizar su situación y reducir los riesgos para la navegación, así como proteger la vida humana y el medio ambiente".

En primer lugar, es necesario destacar cuáles son los factores ante los que se debe encontrar el buque para poder ser calificado como "buque necesitado de asistencia". En el texto de las directrices que analizamos se hace referencia a tres situaciones de riesgo: cuando se puede producir la pérdida del buque, un riesgo para el medio ambiente o para la navegación⁹.

Las Directrices adoptadas por la OMI se organizan en torno a dos bloques diferenciados, de un lado las medidas que deben adoptar el capitán y/o los salvadores de buques que necesiten un lugar de refugio, y de otro, las medidas que se espera adopten los Estados ribereños¹⁰.

⁷ El Secretario General de la OMI comunicó al Comité de Seguridad Marítima en el 74º período de sesiones, celebrado en Mayo de 2001, "the time had come for IMO to consider the problem globally, as a matter of priority, and to adopt any measures required to ensure that, in the interests of safety of life at sea and environmental protection, coastal States reviewed their contingency arrangements so that disabled ships were provided with assistance and facilities as might be required in the circumstances". En lo que respecta a los antecedentes de las Directrices de la OMI, YOUNG, C., "The International Maritime Organization and the development of an International Legal Framework for Places of Refuge", International Workshop: Places of Refuge. Responsibilities and Rights of Port Authorities, University of Antwerp, 11 de diciembre de 2003.

⁸ Sobre la labor de la OMI en este ámbito, SHAW, R., "Places of Refuge. International Law in the Making?", *C.M.I. Yearbook*, 2003, págs. 335 y ss.

⁹ Resolución de la OMI A.949(23), punto 1.18.

¹⁰ Las Directrices de la OMI han excluido las referencias al régimen de responsabilidad y compensación de daños, tal y como se pone de manifiesto en el apartado 1.17. RINGBOM, H., "Places of refuge and environmental liability and compensation, with particular reference to the EU", *CMI Yearbook*,

La regla general que rige la actuación de los Estados ribereños es el análisis de los caracteres y factores que inciden ante cada solicitud de acceso a un lugar de refugio. Una de las principales preocupaciones de la OMI, que queda patente a lo largo de todo el texto de la Resolución, es la preocupación por salvaguardar los intereses ambientales, sociales y económicos de las localidades en las que se vaya autorizar el acceso de un buque necesitado de asistencia. Como consecuencia de estas inquietudes, se hace especial referencia a las circunstancias de cada caso concreto para que el Estado pueda autorizar o denegar el acceso de un buque.

La propia naturaleza de los lugares de refugio, definidos como lugares de abrigo para el buque ante situaciones de emergencia, determina la necesidad de adoptar la decisión sobre el acceso al mismo de forma urgente. En numerosas ocasiones, como ya se ha puesto de manifiesto en los ejemplos de las catástrofes analizadas, la evaluación de las circunstancias y la autorización o denegación del acceso al buque, deben ser inmediatas, y a la rapidez de la misma se encuentra vinculada su propia eficacia.

A razón de lo expuesto, se justifica la recomendación hacia los Estados para que elaboren planes para contingencias que permitan identificar los caracteres del lugar de refugio, y las consecuencias de acceso al mismo de buques necesitados de asistencia. Asimismo, resulta imprescindible para la efectiva implantación de los planes elaborados, la coordinación entre las distintas autoridades competentes, marítimas, portuarias, encargadas de la seguridad en tierra y, cualquier otra autoridad interesada¹¹.

El capitán del buque es el encargado de comunicar al Estado ribereño la solicitud de acceso a un lugar de refugio, y las circunstancias que la determinan. Asimismo, es el capitán el responsable de evaluar las consecuencias de continuar el viaje, dirigirse a un puerto de refugio, mantener la posición del buque, o bien alejarse mar adentro. Uno de los puntos principales entre las obligaciones del capitán es el intercambio de información con la autoridad del Estado ribereño, a través de su servicio de asistencia marítima.

Las Directrices de la OMI han supuesto un nuevo paso en el establecimiento de un régimen internacional armonizado en lo que respecta a la regulación de los lugares de refugio; desde algunos sectores se insta a la OMI a que sitúe en su agenda la elaboración de una Convención sobre Lugares de Refugio, ya que la simple elaboración de un conjunto de recomendaciones a las partes implicadas, no parece suficiente para hacer frente a la demanda de soluciones ante las catástrofes marítimas exigidas por la sociedad y por el sector marítimo¹².

2004, págs. 208 y ss, analiza los caracteres del régimen de responsabilidad e indemnización, específicamente el autor estudia en profundidad el régimen aplicable en la Unión Europea, y aporta soluciones de futuro a una regulación que carece de uniformidad, y que continúa en un proceso de formación.

¹¹ Resolución de la OMI A.949(23), puntos 3.5, 3.6 y 3.7.

¹² BROWNE, B., "Places of Refuge. The IUMI Solution", IUMI Conference, Sevilla, 14-18 de septiembre de 2003. Este autor se manifiesta a favor de la elaboración de una Convención internacional que obligue a los Estados miembros a los buques en peligro, para ello argumenta "The decision to admit vessels into places of refuge is (with certain exceptions like UK and the USA) a matter for politicians and not necessarily experts. While this remains the case the temptation to turn casualties away where danger of any kind is faced by the coastal state will be too great for politicians to resist and the result could be that further incidents like the "Erika", the "Castor" and the "Prestige" will occur in the future with all the losses that go with them".

En este mismo sentido se ha manifestado la The International Association of Ports and Harbors (IAPH) en su artículo "Discussion Paper of The International Association of Ports and Harbors", *CMI Yearbook*, 2004, pág. 236, "The key topic is to come to one clarifying framework with criteria in order to assess whether there exists an obligation to offer a place of refuge to a ship in distress or not. The IAPH believes that this framework should be based on a "balance of interests on a case by case basis". In this approach a ship has no absolute right of access and neither does the coastal state have an absolute right to

IV.-MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA. LA REACCIÓN ANTE LA CATÁSTROFE DEL ERIKA

Tras el desastre del Erika se sucedieron las propuestas sobre seguridad marítima en el ámbito comunitario, los paquetes de medidas "Erika I" y "Erika II", materializados posteriormente en un conjunto de Directivas y Reglamentos, fueron la respuesta comunitaria ante los riesgos ambientales en el medio marino, con especial atención al sector del transporte de petróleo.

El primer grupo de propuestas sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo se presentó por la Comisión en marzo de 2000¹³. En dicha Comunicación, la Comisión analizó la realidad del transporte marítimo de petróleo y los graves accidentes que habían afectado a las costas europeas, a la vez que se proponía un mayor control sobre los buques en los puertos comunitarios y sobre las sociedades de clasificación, a la vez que se presentaba una propuesta de calendario para eliminar la presencia de petroleros de casco único en las aguas comunitarias.

El 6 de diciembre de 2000, se presentó por la Comisión el siguiente conjunto de medidas, en el que se prestó especial atención a la necesidad de mejorar la seguridad del tráfico marítimo y prevenir la contaminación por buques, así como de adoptar medidas para hacer más eficaces los regímenes vigentes de responsabilidad e indemnización de daños causados por la contaminación; y la creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima¹⁴.

Entre los resultados de esta segunda Comunicación, se encuentra la elaboración de la Directiva 2002/59/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo¹⁵. Esta disposición derogó la Directiva 93/75/CEE, que establecía un sistema por el que las autoridades competentes recibían información sobre los buques cuyo destino u origen fuera un puerto comunitario y que transportaran mercancías peligrosas o contaminantes, y sobre los incidentes que se produjeran en el mar.

La Directiva 2002/59/CE incluye referencias expresas a los lugares de refugio en los Estados miembros. Desde esta norma comunitaria, se insta a las autoridades nacionales competentes a la elaboración de una planificación adecuada que permita hacer frente a las situaciones de emergencia que pueden ocasionar graves consecuencias en caso de accidentes en el mar. Esta planificación no sólo debe prever los puertos de refugio o lugares de abrigo a los que pueda acceder el buque, si no que también debería incluir las referencias apropiadas para el suministro de los recursos y equipos adecuados para la asistencia, el salvamento y las operaciones de intervención en caso de contaminación.

refuse access to a ship. It is a system which takes into consideration the various interests and risks involved. The relevant interests and risks include, on the one hand, life, the maritime environment and the property involved and, on the other hand, the risks and related interests that play a role in the specific place of refuge to which access is sought. A duty to grant a place of refuge exists when the balancing of these interests and risks tips in favor of the ship and the maritime environment".

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de marzo de 2000, sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo [COM (2000) 142 final - no publicada en el Diario Oficial].

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de diciembre de 2000, sobre un conjunto de medidas comunitarias en materia de seguridad marítima a raíz del naufragio del petrolero Erika [COM (2000) 802 final - no publicada en el Diario Oficial].

¹⁵ DO L 208, de 5 de agosto de 2002.

Desde esta disposición, también se presta especial atención a las consecuencias ambientales y socioeconómicas en las zonas que autoricen el acceso a un lugar de refugio; de ahí que se afirme la necesidad de una rápida indemnización que haga frente a los costes y daños sufridos; asimismo, también se prevé el estudio para la implantación de una cobertura de seguros suficiente, que permita garantizar económicamente el resarcimiento de los daños, con carácter previo al acceso del buque al lugar de refugio¹⁶.

A pesar de las referencias comunitarias a los lugares de refugio, la única obligación real que se impone a los Estados miembros es la elaboración de planes que permitan atender a situaciones de emergencia; sin embargo, no existe un mandato imperativo que obligue a autorizar el acceso a los lugares de refugio. Desde el art. 20 de la Directiva, se remite a las directrices de la OMI, como marco de referencia para la actuación de los Estados comunitarios ante la solicitud de acceso a un lugar de refugio situado en su territorio. Por tanto, de nuevo habría que atender al caso concreto para que las autoridades marítimas competentes en cada Estado decidieran sobre la autorización o denegación de acceso a un buque.

En mayo de 2004, la Dirección General de Energía y Transportes de la Unión Europea presentó un informe inicial sobre la necesidad de mejorar el marco normativo de la seguridad marítima, el conjunto de medidas propuestas se denominó Erika III, siguiendo la estela de las propuestas precedentes adoptadas en este ámbito. Entre el grupo de medidas que se presentaron, se encontraba la propuesta de modificación de la Directiva 2002/59/CE. La Comisión estimó entonces que se había producido una aplicación muy dispar de la Directiva entre los distintos Estados miembros, como consecuencia de lo cual se evaluaría la necesidad de incorporar requisitos de actuación más precisos, y la posible eliminación de los requisitos administrativos o financieros para autorizar la acogida en un lugar de refugio¹⁷.

Finalmente, el 23 de noviembre de 2005, el vicepresidente de la Comisión y Comisario de Transportes Jacques Barrot presentaba el paquete de medidas Erika III. La Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE es el resultado de una evaluación de los resultados obtenidos por la Directiva, y de la necesidad de mantener actualizadas las disposiciones comunitarias a las últimas novedades tecnológicas introducidas en el transporte marítimo¹⁸.

En lo que respecta a los lugares de refugio, esta propuesta es fruto de una evaluación conjunta entre los Estados miembros, la Comisión y la Agencia Europea de Seguridad Marítima sobre la implantación efectiva de las disposiciones en las distintas administraciones nacionales. Asimismo, también se tomó en consideración la opinión del sector marítimo que se manifestó partidario de mejorar los procedimientos de respuesta ante las situaciones de emergencia de los buques, y sobre las garantías que debían hacer frente a los daños económicos ocasionados. Asimismo, la nueva propuesta de Directiva también se ha visto influenciada por las directrices sobre los lugares de refugio adoptadas por la OMI¹⁹.

¹⁶ Considerando nº 16 y art. 20.

¹⁷ CARLIER, M., "La normativa marítima internacional relativa a la seguridad y al medio ambiente", *Jornadas de Derecho Ambiental en Puertos Europeos*, Alicante, 4-6 octubre de 2004, págs. 38 y ss.

¹⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, COM(2005) 589 final, 2005/0239 (COD), Bruselas, 23 de noviembre de 2005.

¹⁹ Es evidente que los principios sobre los que se asienta la regulación comunitaria siguen referencias similares a las directrices de la OMI, ya que en ambos textos se prima la elaboración de una planificación adecuada, y se atiende a la minimización del impacto ocasionado en las zonas de refugio.

Entre las modificaciones presentadas por la Comisión, destaca el detalle en la regulación de los planes que deben ser elaborados por cada uno de los Estados miembros. Las referencias actuales a la planificación eran muy generales, por lo que se otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a los Estados en su elaboración y en la concreción de sus contenidos. La Comisión prevé la inclusión de un nuevo precepto en el que se detalla el contenido mínimo de los planes de respuesta a las necesidades de los buques en peligro que se encuentren en aguas de su jurisdicción²⁰.

La planificación estatal deberá identificar las autoridades encargadas de recibir y dar curso de las alertas, así como de la autoridad responsable de la evaluación de la situación, la determinación del lugar de refugio adecuado y la adopción sobre la acogida del buque en peligro. Esta previsión es consecuencia de la necesidad de garantizar la rápida adopción de decisiones y los procedimientos aplicables a tal efecto.

Asimismo, otro de los puntos novedosos, y más destacados, será la obligación impuesta a los Estados miembros de elaborar un inventario de lugares de refugio en su litoral. Las referencias de cada uno de los lugares propuestos se completan con la exposición de las características físicas, ambientales y económicas del entorno en el que se ubican, y de los medios e instalaciones disponibles que permitan hacer frente a las repercusiones derivadas de la acogida de los buques en peligro, y los vertidos contaminantes ocasionados²¹. Este listado se configura como un mecanismo para reducir los daños, ya que permite una evaluación precisa del lugar de refugio adaptado a la situación de emergencia que presenta el buque, con especial atención a la naturaleza contaminante de su carga. La eficacia de este listado determina que deba ser remitido a la Comisión y a los Estados vecinos, junto a los planes para contingencias previstos²².

La colaboración entre los Estados miembros, así como con terceros Estados vecinos resulta crucial para la materialización de las medidas previstas por cada una de las Administraciones nacionales; por ello entre los datos incorporados a los planes, se impone la referencia a los mecanismos internacionales de coordinación y decisión que puedan ser de aplicación.

La publicidad y el intercambio de información sobre los planes y lugares de refugio, se extiende a todas las partes implicadas en las operaciones de atención al buque en peligro, por lo que serán comunicadas a las compañías de asistencia y remolque. De esta forma se implica a todos los sectores interesados, superando la barrera entre la información reservada a la Comisión y las autoridades nacionales, y la suministrada a los operadores privados que también participan en la asistencia al buque necesitado de refugio.

²⁰ Art. 20 bis de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE

²¹ Considerandos 13 y 14 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE

²² MEILÁN GIL, J. (dir), Problemas Jurídico-Administrativos Planteados por el Prestige, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2005, pág. 141, "La Comisión LANDRAIN de la Asamblea Nacional francesa (2003) ha señalado que es absolutamente indispensable la determinación y la imposición de los lugares de refugio a nivel comunitario. Si sólo algunos Estados proceden a la designación de estos espacios, se verían perjudicados por el incremento de buques en dificultad que buscarían refugio en su zona costera. No es aceptable, señala la Comisión, que la adopción de una medida de interés general pueda implicar cargas y riesgos suplementarios para los Estados que han tomado la decisión. Por todo ello, considera que los planes de acogida de buques deben ser adoptados a escala comunitaria, disponiéndose por las instituciones de la Comunidad Europea un sistema de plena compensación económica para los lugares o puertos que asumieran esta labor de acogida".

En lo que respecta a las garantías financieras, la propuesta de la Comisión prevé su solicitud por parte de los Estados miembros al operador, agente o capitán del buque, con carácter previo a la admisión del buque en el lugar de refugio, con el fin de cubrir la responsabilidad por los daños causados. Sin embargo, no se concretan los términos de esta garantía, y se remite a la futura Directiva relativa a la responsabilidad civil y a las garantías financieras de los propietarios de los buques. A pesar de que los Estados miembros se encuentran facultados para solicitar este certificado de seguro o garantía, su presentación no se configura como un requisito excluyente de la evaluación de las circunstancias del caso concreto, y de la adopción de una decisión al respecto por parte de la autoridad competente.

Las novedades de futuro presentadas por la Comisión representan un significativo avance en la implantación de los lugares de refugio en el ámbito comunitario. La regulación, caracterizada por términos vagos e imprecisos que dejaban un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros, se concreta y racionaliza. Se pone de relieve la apuesta de la Comisión por el desarrollo de los lugares de refugio como un medio de prevención de catástrofes marítimas y un mecanismo para el control de los vertidos contaminantes en las aguas comunitarias.

V.-LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DE LOS LUGARES DE REFUGIO

La actual regulación española en el ámbito de la seguridad marítima y de la protección del medio marino se encuentra enmarcada en el impulso que estas materias han recibido desde las instituciones comunitarias, unidas a la importante presión social iniciada tras los graves accidentes sufridos en las costas españolas, de forma determinante tras el accidente del *Prestige*, que representan un punto de inflexión en la atención del legislador y las autoridades competentes sobre este sector.

La transposición de la Directiva 2002/59/CE se produjo en el ordenamiento español en dos fases. Se inició con un precepto incorporado en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El art. 108 de la Ley 62/2003 establece los criterios generales que rigen la autorización de entrada de un buque que busque refugio en un puerto o lugar de abrigo español. Al igual que se ha puesto de relieve en el texto de la OMI y de la norma comunitaria, se afirma que las autoridades españolas competentes no tienen obligación de autorizar el acceso de todo buque que solicite la entrada a un lugar de refugio.

El desarrollo de esta disposición, y la transposición completa de la norma comunitaria en la que tiene su origen, se llevó a cabo mediante el Real Decreto 210/2004, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo²³. Esta nueva norma aspira, entre otras finalidades, a desarrollar y determinar los criterios que deben imperar en la autorización o denegación de refugio a un buque.

El art. 3 n) del Real Decreto considera como lugar de refugio "un puerto o parte del puerto, cualquier atracadero o fondeadero sea natural o artificial, o bien cualquier otra zona que se establezca por la Administración marítima para acoger buques necesitados de asistencia". De esta definición, al igual que ocurría con los términos en los que se expresaban las directrices de la OMI, se pone de manifiesto que ha quedado superado el

²³ RD 210/2004, de 6 de febrero (BOE nº 39, de 14 de febrero de 2004, págs. 6868 y ss).

concepto de lugar de refugio vinculado de forma exclusiva a un puerto, y se ha ampliado hacia cualquier zona del litoral que pueda dar abrigo a un buque²⁴.

La norma española, al igual que ocurría con la Directiva comunitaria aspira a mejorar la eficacia del tráfico marítimo y de la seguridad vinculada al mismo, por lo que sitúa entre sus principales objetivos la mejora de la capacidad de respuesta de las autoridades marítimas españolas ante situaciones de emergencia. La planificación vinculada a la previsión de acceso a lugares de refugio es una más de las medidas previstas en el Real Decreto para evitar situaciones potencialmente peligrosas en el mar, y minimizar de esta forma el riesgo de contaminación.

La regulación de los lugares de refugio se limita a cuatro preceptos, incorporada en el capítulo IV del RD, que lleva por título "Seguimiento de los buques peligrosos e intervención en caso de problemas y accidentes en el mar"²⁵.

El legislador español ha optado por incorporar expresas referencias a los lugares de refugio en la planificación para albergar buques necesitados de asistencia. Si bien la Administración marítima no está obligada a conceder autorización para acceder a un lugar de refugio, los planes deben garantizar que el buque necesitado de asistencia pueda dirigirse de inmediato a un puerto de refugio. La elaboración de dichos planes presenta un nuevo desafío para las autoridades competentes, por ello se prevé la consulta previa a las partes interesadas, y la participación del ente público Puertos del Estado, mediante la elaboración de un informe, no vinculante, sobre las condiciones técnicas y de operatividad portuaria.

La Administración marítima tiene el deber de pronunciarse sobre la oportunidad de incluir en los planes, previsiones sobre la dotación personal y material necesaria para hacer frente a las labores de asistencia, salvamento y control de la contaminación, tal y como prevé el texto de la Directiva 2002/59/CE. Estas previsiones no pueden considerarse como medidas accesorias e independientes de los planes de asistencia a buques que soliciten refugio. La integración adecuada de todas las disposiciones y protocolos de actuación operativos ante una solicitud de refugio, permitirá una respuesta más adecuada a las necesidades de la tripulación del buque, el medio marino, y el propio buque. Por tanto, es necesario incluir estas previsiones entre el contenido mínimo e imperativo de los planes para albergar buques necesitados de asistencia; y no es suficiente con la previsión actual, que establece la competencia de la Autoridad marítima para decidir sobre su inclusión y elaboración.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, no existe una obligación general de autorizar el acceso a un lugar de refugio por parte de las autoridades españolas. La norma española establece una regla general de actuación ante la solicitud de refugio, se otorgará la autorización cuando no exista otra medida alternativa de auxilio al buque que pueda minimizar los daños previsibles. Por tanto, el acceso a un lugar de refugio situado en aguas marítimas españolas se considera como una medida excepcional, y subsidiaria de cualquier otra actuación.

Esta regla general se completa con una referencia específica, ante el supuesto de que el buque sufra cualquier situación que haga peligrar la integridad de las personas, el medio ambiente o los recursos naturales. Ante estas circunstancias, la Administración

²⁴ Sobre los paralelismos entre la norma española, la Directiva comunitaria y las Directrices de la OMI, SÁNCHEZ RAMOS, B., "Nuevos avances en el acceso a lugares de refugio: Las Directrices sobre lugares de refugio para buques en peligro adoptadas por la Organización Marítima Internacional", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, núm. 8, 2004, pág.12.

²⁵ Arts. 20 a 24 del RD 210/2004.

marítima deberá decidir a la vista de los protocolos de actuación elaborados a tal efecto, y a la prestación de una garantía²⁶.

La norma española prevé la elaboración de protocolos de actuación específicos, aplicables al caso; este esquema normalizado, permite el establecimiento de parámetros comunes a todos los lugares de refugio del territorio español. Estos protocolos analizarán la naturaleza del suceso desencadenante de la emergencia y la evaluación de los riesgos asociados a dicho suceso. Los caracteres de cada franja litoral y las especificidades de cada zona en la que se permita el acceso a buques necesitados de asistencia, cada lugar de refugio, exigen la adopción de medidas particulares que respondan a los intereses locales en juego, y a las propias peculiaridades personales, ambientales, socioeconómicas, naturales y físicas, medios personales y materiales, y consecuencias previsibles. La competencia de la Autoridad marítima debe limitarse a la evaluación de las características particulares de cada zona, pero en el respeto al marco reglado de actuación común²⁷.

Cuando no existan protocolos de actuación aplicables a la emergencia que sufre el buque, se impone el análisis de aquellos factores vinculados a la situación real del buque, su tripulación y su carga, la colaboración del capitán y la sociedad de clasificación, y estudio del régimen de responsabilidad ante los previsibles daños²⁸.

²⁶ VAN DER VELDE, W., "The Position of Coastal States and Casualty Ships in International Law", *CMI Yearbook*, 2003, pág. 489. A pesar de pronunciarse a favor de la claridad del Real Decreto español en torno a los criterios que deben ser analizados para autorizar o denegar el acceso a un lugar de refugio, considera que sería más positivo la elaboración de criterios internacionales uniformes.

²⁷ El artículo 21.4 establece: "La Administración marítima elaborará protocolos de actuación en los que se analicen objetivamente las ventajas e inconvenientes que conllevaría permitir el acceso de un buque necesitado de ayuda, ponderando las siguientes variables:

a) Suceso desencadenante de la emergencia (incendio, explosión, avería, incluidos los fallos mecánicos o estructurales, abordaje, contaminación, disminución de la estabilidad o varada, entre otros).

b) Evaluación de los riesgos asociados a dicho suceso combinando los siguientes factores:

1.-Personales: tales como la seguridad de las personas a bordo, distancia de las zonas pobladas más cercanas y la densidad de población.

2.-Ambientales: zonas de alto valor ecológico, hábitats y especies protegidas y otros similares.

3.-Socioeconómicos: existencia de instalaciones industriales o de actividades comerciales en las cercanías, el interés turístico de la zona, explotación de pesquerías o de actividad de marisqueo, entre otros.

4.-Condicionantes naturales y físicas: vientos dominantes, condiciones meteorológicas y estado de la mar, batimetría, variaciones estacionales, características náuticas (espacio de maniobra, restricciones impuestas por las dimensiones del buque) y otras similares, así como obras marítimas

5.-Medios de actuación: tales como órganos y entidades administrativas competentes y funciones que desempeñan, existencia o no de servicio de practica, número y potencia de remolcadores disponibles, instalaciones y medios de ayuda a la navegación y a la maniobra, medios de evacuación medios de carga y descarga adecuados para el tipo de mercancías a bordo.

6.-Consecuencias previsibles que puedan derivarse de la utilización del lugar de refugio en función de cada posible suceso desencadenante".

²⁸ El art. 21.5, enumera los elementos de juicio que serán evaluados por la Administración marítima, cuando no exista un protocolo específico de actuación aplicable al caso, adoptará la decisión que proceda. Los factores que se analizan son los siguientes: "a) Navegabilidad del buque, en particular: flotabilidad, estabilidad, disponibilidad de medios de propulsión y de producción de energía y capacidad de atraque; b) Naturaleza y estado de la carga, provisiones y combustible y, en particular, mercancías peligrosas; c) Distancia y tiempo estimado de navegación hasta un lugar de refugio; d) Presencia o ausencia del capitán en el buque y colaboración en el siniestro de toda la dotación con las autoridades competentes; e) Número de los demás tripulantes u otras personas que se encuentran a bordo en funciones de auxilio o por cualquier otro motivo y una evaluación de los factores humanos, incluida la fatiga; f) Si el buque está o no asegurado,

La consideración de estos factores debe completarse con la evaluación de las variables presentes en los protocolos de actuación específicos; ya que la ausencia de adecuación de la emergencia a los protocolos elaborados no puede traducirse en una ausencia de ponderación de los intereses locales en juego, y los caracteres físicos y naturales que puedan afectar al normal desarrollo de la operación de refugio.

Al requisito de la evaluación del supuesto a la vista de los protocolos elaborados al efecto, se une la constitución de una garantía financiera, que permita hacer frente a las reclamaciones de daños producidos a las personas o bienes, de cualquier naturaleza, y tengan su origen en el buque o en su carga; además de cubrir todos los gastos previos encaminados a reducir los daños, las medidas adoptadas para el desplazamiento del buque o su carga, y las inversiones realizadas para recuperar el medio ambiente. El montante total de la garantía se calcula en función del coste total de los daños y perjuicios previstos, con los límites fijados en función del arqueo de los buques, con una cuantía notablemente más elevada para los petroleros²⁹.

La regulación española de los lugares de refugio merece una valoración global positiva, ya que es un reflejo de la renovada preocupación del legislador español por dotar de un marco normativo adecuado a la seguridad marítima y la protección del medio marino. Sin embargo, la elaboración de este Real Decreto no es suficiente, es necesaria su aplicación práctica por medio de la elaboración de los protocolos de actuación y planes de contingencias previstos, a los que se debe acompañar de la dotación de infraestructuras y medios personales suficientes que hagan factible el acceso a un lugar de refugio en las condiciones mínimas de seguridad exigibles. La adopción de estas medidas sólo se puede efectuar mediante la dotación presupuestaria adecuada, que permita dotar a las costas españolas de los medios necesarios para que las autoridades competentes puedan tener la opción de dar cobijo a los buques en peligro³⁰.

incluida la responsabilidad civil, y, si lo estuviera, identificación del asegurador, y los límites de responsabilidad aplicables si los hubiera; g) Renuncia al beneficio de limitación o exoneración de responsabilidad por parte de quien lo invoque para el caso de aceptación del refugio; h) Conformidad del capitán, operador o de la empresa naviera con las propuestas de la Administración marítima sobre continuar la travesía o dirigirse a un lugar de refugio; i) Conformidad y justificación técnica de la sociedad de clasificación emisora del correspondiente certificado de clase, así como de los salvadores, si los hubiera, en cuanto a continuar la travesía o dirigirse a un lugar de refugio; j) Prestación de la garantía financiera exigida o de las medidas provisionales al respecto; k) Contratos de salvamento suscritos por el capitán, operador o empresa naviera; l) Información sobre las intenciones del capitán y/o la empresa que vaya a prestar el salvamento; m) Designación de un representante de la empresa naviera en España con aceptación de su domicilio para notificaciones".

²⁹ El artículo 23 dispone: "1. Para los buques tanque que transporten mercancías con las características reseñadas en el Reglamento (CE) nº 1726/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, la cuantía de la garantía será la siguiente: Buques cuyo arqueo no exceda de 2.000 GT, hasta siete millones de euros, y por cada unidad de arqueo que exceda de 2.000 GT, hasta 10.000 euros. 2. Para el resto de los buques, la cuantía de la garantía será la siguiente: Buques cuyo arqueo no exceda de 2.000 GT, hasta 2,5 millones de euros, y por cada unidad de arqueo que exceda de 2.000 GT, hasta 600 euros".

³⁰ MEILÁN GIL, J. (dir), *op. cit.* "Problemas Jurídico-Administrativos...", pág. 144. entre las reflexiones que los autores de esta obra exponen sobre el RD 210/2004, se afirma que: "La previsión de permitir dicho acceso a un puerto o lugar de refugio se somete a un "plan o protocolo" que se ajusta a la metodología de gestión de riesgos propuesta en este Informe en relación a los planes de contingencia. La valoración ha de ser positiva, pero es imprescindible cumplir los plazos establecidos para la formulación de los protocolos". En lo que respecta a la decisión de rechazar o admitir el acceso a los lugares de refugio, los autores consideran que "la autoridad marítima debe acompañarse de un asesoramiento técnico específico, en la línea ya sugerida en otras ocasiones de fortalecer la presencia de expertos en la toma de decisiones sobre seguridad marítima". Entre las deficiencias que identifican estos autores se encuentra "la ausencia de un compromiso legal de aportación de los medios y recursos indispensables para dotar de eficacia a esta

VI.-REFLEXIONES FINALES

El análisis expuesto de las disposiciones internacionales, comunitarias y nacionales vigentes en el ámbito de los lugares de refugio, permite extraer una primera conclusión, son las catástrofes marítimas, y la presión social que ocasionan, las que determinan la elaboración de recomendaciones y normas. No existe un proyecto claro que permita establecer un calendario de actuaciones regular en el ámbito de la protección del medio marino. Si bien existen propuestas para la elaboración de una Convención internacional, promocionada por la OMI, y de la introducción de modificaciones en las disposiciones comunitarias sobre lugares de refugio, es posible que todavía sean necesarias nuevas catástrofes que impulsen su efectiva implantación.

Los Estados costeros tienen la obligación de elaborar una planificación para contingencias, entre las previsiones que incorporen estos planes, sería necesario incluir aquéllas relativas al acceso a lugares de refugio de los buques necesitados de asistencia. Sin embargo, también es necesario poner de manifiesto las obligaciones existentes para el sector marítimo, no sólo en lo que respecta a las garantías que aseguren el abono de los daños ocasionados por los buques en peligro; si no que también se debe poner de relieve la importancia de potenciar un tráfico marítimo de calidad, que impida la navegación de buques potencialmente peligrosos, lo que reduciría el uso de los lugares de refugio.

medida", así como la necesidad de "concretar un mapa de lugares de refugio", esencial para la rápida respuesta en caso de emergencia.