

LA NUEVA REGULACIÓN SOBRE PUERTOS O LUGARES DE REFUGIO PARA BUQUES EN PELIGRO

Decir que el accidente del petrolero “Prestige” ha marcado un punto de inflexión en la legislación marítima puede parecer exagerado, pero la realidad legislativa nos empuja a afirmar que, al menos, ha supuesto un impulso para el legislador en materia de seguridad en el tráfico marítimo.

Las muy numerosas disposiciones que, desde Diciembre de 2002 hasta ahora, se han promulgado van conformando una normativa que pretende contemplar y solucionar un amplio espectro de situaciones y circunstancias para evitar y paliar las consecuencias de las catástrofes marítimas. Prevenir parece ser el objetivo primordial de nuestra Administración y prevenir tanto a través de exigir que los buques cumplan con unos determinados requisitos de seguridad, como que éstos naveguen de forma segura.

Ya en Diciembre de 2002, apenas un mes del accidente, se promulgó el Real Decreto-Ley 9/2002 por el que se prohibía la entrada en aguas portuarias a buques tanque de casco único que transportasen ciertas cargas contaminantes. Esta prohibición de entrada en puerto español a los buques monocasco debe conjugarse, en cualquier caso, con el derecho amparado en la Convención de Montego Bay de todo buque al paso inocente lo que supondrá que los buques tanque de casco único navegarán todavía cerca de nuestras costas aunque no puedan entrar en puerto español. Esta “prohibición” deberá ahora también conjugarse además con la reciente regulación de los “puertos o lugares de refugio o de abrigo”.

Desde esta perspectiva, se deben añadir al conjunto normativo regulador de las medidas preventivas y de seguridad del tráfico marítimo y portuario, dos muy recientes Reales Decretos: el **Real Decreto 210/2004, de 6 de Febrero, por el que se establece un sistema de seguridad y de información sobre el tráfico marítimo y el Real Decreto 253/2004, de 13 de Febrero, por el que se establecen medidas de prevención y lucha contra la contaminación en las operaciones de carga, descarga y manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario.**

Especialmente interesante y novedoso por su objeto, digno por ello de un especial análisis, resulta el tratamiento legislativo que se da a los denominados **lugares o puertos de abrigo o refugio**. La Ley 62/2003 de 30 de Diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la llamada comúnmente “ley de acompañamiento”, ya concedía en su artículo 108 la posibilidad de entrar en puerto español a aquellos buques que busquen refugio en un puerto o lugar de abrigo. Esta autorización de entrada aparece condicionada a determinados requisitos, entre otros, la “prestación de una garantía financiera por parte del propietario, operador o cargador del buque para garantizar los posibles daños que dicho buque pueda ocasionar”.

Con este artículo 108 de esta Ley 62/2003 se iniciaba la incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, que quedó plenamente incorporada al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 210/2004 de 6 de Febrero (BOE núm.39 de 14 de Febrero de 2004)

La citada Directiva 2002/59/CE en su considerando (16) declara que “la falta de disponibilidad de lugares de refugio puede tener consecuencias graves en caso de accidente en el mar”, subrayando la necesidad de que los Estados miembros elaboren planes para que los buques en peligro puedan encontrar refugio en sus puertos o en cualquier otra zona protegida. ¿Cuáles son los planes elaborados por el Estado español? El sistema recogido, o mejor dicho, anunciado por el Real Decreto 210/2004 de 6 de Febrero que contempla esta necesidad de albergar buques necesitados de asistencia.

El artículo 20 del citado Real Decreto, bajo la rúbrica “Lugares de refugio” declara que la Administración Pública elaborará esos planes para acoger buques necesitados de asistencia sugeridos por la Directiva comunitaria en aguas bajo su jurisdicción. Estos planes deberán contemplar las limitaciones operativas y medioambientales y garantizar que los buques necesitados de asistencia puedan dirigirse inmediatamente a un lugar de refugio, añadiendo este artículo 20 la importante declaración de que esta entrada queda sujeta a la “autorización de la autoridad competente”

Este precepto general se desarrolla en el artículo 21 del citado Real Decreto -tratando de modo más particular las autorizaciones de entrada de los buques a un lugar de refugio- del que debemos destacar que contiene una importante declaración cual es la ausencia de obligación

alguna por parte de la Administración marítima de conceder autorización para acceder a un lugar de refugio. Así, la Administración tiene la obligación de elaborar los planes para acoger en sus aguas jurisdiccionales a buques necesitados pero ello es muy distinto a que exista por parte de tal Administración una obligación de conceder autorización a todo buque que solicite acceso a un lugar de refugio.

Esta autorización será concedida cuando la Administración marítima, valorando cada uno de los casos que se puedan dar y examinados los elementos de juicio y parámetros que tenga a su alcance, estime que “el daño que previsiblemente pueda derivarse de dicha medida sea inferior al que seguiría de adoptarse otras medidas alternativas de auxilio al buque.” En caso de que el daño que pueda derivarse de acoger al buque necesitado en lugar de refugio sea mayor, la Administración, siempre de forma motivada, denegará la autorización de entrada a lugar de refugio o propondrá medidas alternativas. Esta amplia fórmula se intenta concretar a través del punto cuarto de este artículo 21, en el que se enumeran una serie de parámetros que deben analizarse “objetivamente” para determinar las ventajas e inconvenientes que conllevaría permitir el acceso de un buque necesitado de ayuda a un lugar de refugio. Estos parámetros o variables, son, entre otros, la causa de la emergencia, los riesgos personales, ambientales y socioeconómicos, las posibles consecuencias, la navegabilidad del buque, estado de la carga.....todo ello valorado y ponderado para caso particular y concreto en que se solicite la entrada a un lugar de refugio.

La fórmula no puede ser más amplia y casuística y solo la elaboración de protocolos exhaustivos y, como no, la experiencia con la puesta en marcha de estas nuevas reglamentaciones nos dirá si es o no adecuada, sobre todo en las condiciones de máxima urgencia en las que habitualmente deben tomarse estas delicadas decisiones.

Ya anunciada por la Ley 62/2003 de 30 de Diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, este Real Decreto que venimos tratando regula, de forma separada e independiente de los demás requisitos citados para obtener esta autorización de entrada a puerto de refugio, la **prestación de una garantía financiera** previa o simultánea a la solicitud de entrada en un lugar o puerto de refugio por el capitán u operador o naviero del buque necesitado.

La necesidad de prestación de la garantía financiera y las características de la misma vienen detalladas en el artículo 22 del Real Decreto. Los casos en que podrá solicitarse la constitución de la garantía son los expuestos en el artículo 21.3 del citado Real Decreto, es decir, en aquellos supuestos en los que el buque, por su propia situación o por circunstancias externas presente riesgo de incendio, explosión, avería, abordaje, contaminación, disminución de la estabilidad, varada o cualquier otro que pueda suponer peligro para la vida de las personas o daños al medio ambiente marino o a los recursos naturales. En estos supuestos, como vemos más que amplios, se podrá condicionar la autorización de entrada del buque en peligro a un lugar de refugio.

Pero no servirá cualquier garantía para obtener la autorización de acceso a un lugar de refugio, sino que la garantía financiera deberá de presentarse en una entidad bancaria con domicilio en España, a favor de la Dirección General de la Marina Mercante y con sometimiento expreso a los tribunales españoles.

¿De qué va a responder esta garantía así constituida? Según declara el artículo 22.2, esta garantía financiera responderá “irrevocablemente” de las reclamaciones de indemnización que se deriven de todos los posibles daños que pudieran ser causados a personas, entidades públicas o bienes de cualquier naturaleza por el buque o su carga como consecuencia de incendio, explosión, abordaje... También responderá de los gastos previos en los que se incurra para evitar o minimizar dicho daño, así como del coste de las medidas de extracción o remoción del buque o de su carga y de los gastos en que se pueda incurrir para la restauración del medio ambiente marino que se adopten en como consecuencia del suceso o bien durante el desplazamiento del buque en peligro, para entrar o salir del lugar de refugio, o durante su estancia en este.

La garantía así deberá cubrir tanto reclamaciones de terceros (suponemos en cierta coordinación en supuestos de contaminación con otros sistemas de indemnización), como los gastos de minimizar daños (previos) y de restaurar el medio marino (reponer a su estado anterior al accidente) de remoción de carga y del buque o sus restos. Esta amplia enumeración pretende quedar limitada con un sistema de máximos adaptado a la dicotomía buque tanque /otros buques y al arqueo de cada uno de ellos, dando un máximo de siete millones de euros para los buques tanque que no excedan de 2.000 GT y por cada unidad de arqueo que exceda las 2.000 GT hasta 10.000 € y para el resto de los buques –con notable diferencia- hasta 2,5

millones de euros para aquellos buques que no excedan de 2.000 GT y hasta 600 € por cada unidad de arqueo que supere esa cifra de 2.000 GT.

Dentro de estos límites, la garantía a constituir puede ser provisionalmente sustituida, en caso de urgencia, por cheque librado por una entidad financiera o un aval, ejecutable a primer requerimiento y sin beneficio de excusión, o cualquier otra garantía que sea suficiente provisionalmente a juicio de la Dirección General de la Marina Mercante. Igualmente debe mencionarse que si finalmente no se ocasiona daño alguno por el acogimiento del buque en puerto de refugio, esta garantía se devolverá, siendo posible la ejecución parcial de la misma en caso necesario y su ampliación si la cuantía de los daños y perjuicios excediese de la ya constituida.

Esta garantía deberá ser prestada o constituida por parte del propietario, operador o cargador del buque, según redacción originaria del artículo 108 de la Ley de acompañamiento, aunque debería ser entendido no en el sentido de quien presta la garantía sino a quien cubre esta garantía.

Finalmente, y aun dejándonos muchas cosas en el tintero, es de destacar el protagonismo que asume de la Dirección General de la Marina Mercante y la necesidad de estrecha colaboración de las Capitanías Marítimas tanto en los actos de instrucción, como en la petición de garantía financiera, como en la autorización o denegación de acceso a lugares de refugio e, incluso, la posibilidad de establecer medidas alternativas en pro de la seguridad del tráfico marítimo en aquellos casos en los que se deniegue la autorización de entrada a un buque a un lugar de refugio.

Avanzamos en la legislación de medidas preventivas y de seguridad en la navegación. Ahora queda que se vaya avanzando en la concreta elaboración de esos planes para albergar, en las aguas bajo cada jurisdicción, buques necesitados de asistencia y en el sistema de ayudas económicas para los puertos de la Comunidad que acojan al buque en peligro.