UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA

FACULTAT DE NÀUTICA DE BARCELONA

PROYECTO FIN DE CARRERA PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADO EN NÁUTICA Y TRANSPORTE MARÍTIMO

LAS EMERGENCIAS MARITIMAS y EL SISTEMA NACIONAL DE RESPUESTA ANTE LA CONTAMINACION MARINA. ANALISIS Y JUICIO CRÍTICO

Director: Dr. Jaime Rodrigo de Larrucea

Autor: Carlos Llorens Ares

Barcelona diciembre 2013

"EL MEJOR PLAN SUCUMBE A LA REALIDAD"

Atribuida al General D. Eisenhower el día previo a la invasión de Normandía en 1944

"***LAS GRANDES BATALLAS DEMUESTRAN QUE LOS PLANES SON INSERVIBLES, PERO ES INDISPENSABLE HACER PLANES"***

Memorias Eisenhower

ÍNDICE

Cap.1 – INTRODUCCIÓN 14

CAP.2 –PRECEDENTES HISTÓRICOS MÁS SIGNIFICATIVOS . 18

2.1 - La emergencia marítima del *BRAER* – 1993 18

2.2 - Las lecciones aprendidas: El informe de Lord Donaldson: *"Safer Ships, Safer Seas"* – 1994 20

2.3 - La emergencia marítima del *SEA EMPRESS* - 1996 23

2.4 - Las lecciones aprendidas. El informe de Lord Donaldson acerca de la asistencia e intervención en los buques en peligro: Mando y Control en la emergencia marítima - 1999.7 26

2.5 - La emergencia marítima del ERIKA - 1999.....28

2.6 - Las lecciones aprendidas. Los paquetes normativos ERIKA I, II y III..31

2.7 - La emergencia marítima del *PRESTIGE* - 2002.....38

2.8 Lecciones aprendidas: 41

CAP. 3 - EL RIESGO POTENCIAL DE CONTAMINACION MARINA 43

3.1. - El riesgo del transporte de HC como carga.....43

3.2. - El riesgo en el transporte de los HC para consumo del buque.....45

3.3. - El riesgo del transporte de SNPP 46

3.4. - Factores de riesgo en el litoral español.....48

3.4. - El riesgo latente en la fachada marítima mediterránea española 49

3.5. - El riesgo latente en la fachada marítima atlántica española 52

CAP.4 - EL SERVICIO PÚBLICO DE LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION MARINA..... 58

4.1. -Naturaleza 58

4.2. - Prestatario.....59

4.3. - Actividad y financiación.....62

4.4. - Necesidades reales 72

4.5. - Financiación real 74

4.6. - Eficacia y eficiencia 76

CAP.5 - EL SALVAMENTO DE BUQUES: LA PRIMERA LINEA DE DEFENSA EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION MARINA 77

5.1. - Quien contamina paga 77

5.2. - "*No cure, no pay*" 79

5.3. - Beneficios de una primera línea de defensa efectiva 80

5.4. - El papel del Estado ribereño y su amparo legal internacional 83

5.5. - Trasposición e implementación según el ordenamiento jurídico español 91

CAP. 6 – LA GESTION EFICAZ DE LA PRIMERA LINEA DE DEFENSA EN LA LCCM ACCIDENTAL: 1) LOS PODERES DE INTERVENCION DEL ESTADO 100

6.1. - Áreas y actores en la emergencia marítima 100

6.2. - Idoneidad tradicional en el uso de los poderes de intervención 102

6.3. - Revisión del criterio tradicional en el uso de los poderes de intervención 105

6.4. - Los poderes de intervención según el ordenamiento jurídico español 110

6.5. - La Autoridad marítima competente 113

CAP.7 - LA GESTION EFICAZ DE LA PRIMERA LINEA DE DEFENSA EN LA LCCM ACCIDENTAL: 2) LOS PLANES DE ACOGIDA A LOS BUQUES NECESITADOS DE ASISTENCIA. 122

7.1. El derecho de acogida *versus* el derecho de rechazo 122

7.2. - Derecho prevalente del buque al lugar de refugio 123

7.3. - Derecho prevalente del Estado ribereño a denegar la acogida 123

7.4. - Derechos de entrada y rechazo ecualizados 125

7.5. - Gestión eficaz del derecho de acogida 126

7.6. - Liderazgo internacional de la UE: la Directiva consolidada 2002/59 127

7.7. - El posicionamiento no vinculante de la OMI 137

CAP. - 8 EL SISTEMA NACIONAL DE RESPUESTA ANTE LA CONTAMINACION MARINA SEGUN EL R.D. 1695/2012..... 140

8.1. - Análisis de su Introducción 140

8.2. - Objeto y ámbito de aplicación del RD 1695/2012 154

8.3. - Sistema Nacional de Respuesta ante un suceso de contaminación marina 158

8.3.1 – **Plan Marítimo y Planes interiores marítimos**.....159

8.3.2 - Fases y situaciones de la emergencia.....163

8.3.3 – Órganos de dirección y respuesta a la emergencia 169

8.3.4 – Dirección de la emergencia en el modelo británico de gestión 174

CAP. 9 – CONCLUSIONES 179

9.1 – La auténtica necesidad de asistencia 179

9.2 – Soluciones al estado de peligro 180

9.3 – Tres líneas de defensa consecutivas, tres vértices de un triángulo eficaz 181

9.4 – Un SNR administrativo, limitado, continuista, no técnico y poco novedoso 183

9.5 – Improvisación, adaptabilidad y creatividad en la dirección de los SNR, PNC y grupos de respuesta 185

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

A) **SISTEMA NACIONAL DE RESPUESTA 2012**
B) **PLAN NACIONAL DE CONTINGENCIAS 2001**
C) ***BRITISH NATIONAL CONTINGENCY PLAN 2013* (CONSULTATION)**

GLOSARIO

- **AIS**: AUTOMATIC IDENTIFICATION SYSTEM
- **ARCOPOL**: ATLANTIC REGIONS COASTAL POLLUTION RESPONSE
- **CE**: COMISION EUROPEA
- **CMI**: COMITE MARITIMO INTERNACIONAL
- **CNS**: COMISION NACIONAL DE SALVAMENTO
- **DST**: DISPOSITIVO DE SEPARACION DE TRAFICO
- **DWT**: DEAD WEIGHT TONNAGE
- **EMSA**: EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY
- **ESPO**: EUROPEAN SEA PORTS ORGANIZATION
- **ETV**: EMERGENCY TOW VESSEL
- **FIDAC**: FONDO INTERNACIONAL DE COMPENSACION POR DAÑOS DE HIDROCARBUROS
- **GT**: GROSS TONNAGE
- **HC**: HIDROCABUROS
- **HFO**: HEAVY FUEL OIL
- **HNS**: HAZARDOUS AND NOXIOUS SUBSTANCES
- **IACS**: INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CLASSIFICATION SOCIETIES
- **IFO**: INTERMEDIATE FUEL OIL
- **IGAE**: INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO
- **IMO**: INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION
- **IPHA**: INTERNATIONAL PORTS AND HARBOURS ASSOCIATION
- **ISM**: INTERNATIONAL SAFETY MANAGEMENT
- **ISU**: INTERNATIONAL SALVAGE UNION
- **ITOPF**: INTERNATIONAL TANKERS OWNERS POLLUTION FEDERATION
- **ITS**: INTERNATIONAL TUG AND SALVAGE
- **LCCM**: LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION MARINA
- **LLCM**: CONVENTION ON LIMITATION OF LIABILITY FOR MARITIME CLAIMS
- **LOF**: LLODY' s OPEN FORM
- **MAIB**: MARINE ACCIDENT INVESTIGATION BUREAU
- **MARPOL**: MARINE POLLUTION CONVENTION
- **MCA**: MARINE AND COAST AGENCY
- **MEHRA**: MARINE ENVIORNMENTAL HIGH RISK AREA
- **MEPC**: MARINE ENVIRONMENT POLLUTION COMMITTEE
- **MIU**: MARITIME INTELLIGENCE UNIT
- **MM.PP.**: MERCANCIAS PELIGROSAS

- **MPCU**: MARINE POLLUTION CONTROL UNIT
- **MRCC**: MISSION RESCUE COORDINATION
- **MSC**: MARITIME SAFETY COMMITTEE
- **NOAA**: NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION
- **OMI**: ORGANIZACION MARITIMA INTERNACIONAL
- **OPRC**: OIL POLLUTION RESPONSE CONVENTION
- **PGE**: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
- **PI**: PODERES DE INTERVENCION
- **PNC**: PLAN NACIONAL DE CONTINGENCIAS
- **PNS**: PLAN NACIONAL DE SALVAMENTO
- **PSSA**: PARTICULAR SENSITIVE SEA AREA
- **RAE**: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA
- **REMPEC**: REGIONAL MARINE POLLUTION EMERGENCY RESPONSE CENTRE FOR THE MEDITERRANEAN SEA
- **SAR**: SEARCH AND RESCUE
- **SASEMAR**: SOCIEDAD ESTATAL DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARITIMA
- **SCU**: SALVAGE CONTROL UNIT
- **SMS**: SAFETY MANAGEMENTE SYSTEM
- **SNPP**: SUSTANCIAS NOCIVAS Y POTENCIALMENTE PELIGROSAS
- **SOLAS**: SAFETY OF LIFE AT SEA CONVENTION
- **SOSREP**: SECRETARY OF STATE REPRESENTATIVE
- **STC**: SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- **TEU**: TWENTY-FOOT EQUIVALENT UNIT
- **TRLPMM**: TEXTOREFUNDIDO DE LA LEY DE PUERTOS Y MARINA MERCANTE
- **UE**: UNION EUROPEA
- **UNCLOS**: UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF SEA
- **UNCTAD**: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPEMENT
- **UNEP**: UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAME
- **UNESCO**: UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION
- **VDR**: VOYAGE DATA RECORDER

TABLA DE FIGURAS

- Fig.1 – "*M/T BRAER"* tras embarrancar.
- Fig.2 –"*M/T SEA EMPRESS"* asistido simultáneamente por 10 remolcadores.
- Fig.3 –Mando británico para las emergencias marítimas durante los accidentes del "*BRAER*" (1993) y el "*SEA EMPRESS"* (1996).
- Fig.4 –Mando británico para las emergencias marítimas después del informe "*COMMAND & CONTROL*" (1997) de Lord Donaldson.
- Fig.5 – "*M/T ERIKA"* remolcado después de perder la proa.
- Fig.6 -Aspecto del "*PRESTIGE"* en los primeros momentos de la emergencia.
- Fig.7-Aspecto del buque "*PRESTIGE"* el día 17 de noviembre.
- Fig.8-Contaminación causada por el "*PRESTIGE"* desde un satélite
- Fig.9 –Evolución de las DWT mundiales para buques > 100 GT (fuente: UNCTAD)
- Fig.10–Relación entre las Tons/milla de HC y las echazones > 7 Tons para petroleros > 60.000 DWT.
- Fig.11 –*Bunkers:* Capacidades típicas.
- Fig.12 –Asistencias del ITOPF por derrames de buques petroleros *vs* buques no petroleros.
- Fig.13 –Instantánea de buques que transportan MM.PP. a lo largo del litoral español.
- Fig. 14 –Principales rutas marítimas en las aguas marítimas españolas y densidad de tráfico asociado en 2007.
- Fig.15 –Derrame consecuencia del abordaje entre "ALEXIA" y el "ENIF" en el golfo de México en 1995.
- Fig. 16 –Geolocalización de los accidentes marítimos implicando derrame o riesgo de derrame de HC/HNS entre 1977-2010.
- Fig.17 –Estimación de las escalas y tránsitos en el mediterráneo durante 2006.
- Fig.18 –Derrotas convergentes en el DST Finisterre atravesando el PSSA en aguas jurisdiccionales españolas.
- Fig.19 –Geolocalización de accidentes con derrame de HC/SNPP registrados en el Atlántico.
- Fig.20 –Peores mareas negras en aguas europeas.
- Fig.21 –Cuadro sinóptico de los acuerdos regionales en materia de lucha contra la contaminación. Obsérvese que tanto las aguas del estrecho de Gibraltar, como las del cabo de Finisterre están fuera de la cobertura de los acuerdos regionales.

- Fig.22 –Evolución de la dotación presupuestaria para el PNS entre 1989 y 2009
- FIG.23 -*ANNUAL SURVEY OF REPORTED DISCHARGES ATTRIBUTED TO VESSELS AND OFFSHORE OIL AND GAS INSTALLATIONS OPERATING IN THE UNITED KINGDOM POLLUTION CONTROL ZONE 2011*.
- Fig.24 -Esquema de responsabilidad y compensación de daños en función del tipo de contaminante y de los convenios internacionales pertinentes.
- Fig.25 –Toneladas de contaminantes no vertidas al mar como resultado de operaciones exitosas de salvamento marítimo a nivel mundial.
- Fig.26 –Tendencia en millones de Tons de contaminantes del mar recuperados en las operaciones de salvamento marítimo entre 2001 y 2012.
- Fig.27 –Masa de HC recuperada y eficiencia de las operaciones en la mar.
- Fig.28 -Organigrama de mando para la Situación 3 según el SNR 2012.
- Fig.29 -Organigrama de mando para la activación simultánea de los planes nacional y territorial según el PNC 2001
- Fig.30 -Organigrama británico para el mando de cualquier incidente marítimo en el que se vea implicado un buque.

AGRADECIMIENTOS

En esta ocasión singular deseo hacer llegar mi reconocimiento a:

Don Jaime Rodrigo de Larrucea, Director de este proyecto final de carrera que no hubiera tenido ni lugar ni concierto sin su inestimable sabiduría, genial docencia y mejor compañía.

Don José Escalas Porcel, jefe y amigo a partes iguales, al que profeso tanto respeto como admiración, tanto aprecio como agradecimiento.

Doña Maria del Carmen Santano Losada, jefa y compañera compresiva con las vicisitudes de estos tiempos cambiantes que nos ha tocado compartir en mutuo reconocimiento y franca simpatía.

Don Luís Grau Ferrer, a quien el afortunado destino me hizo recuperar insularmente y con quien ha sido, es y seguirá siendo un deleite compartir de viva voz la sensatez de quien da mucho expresando poco.

A todos mis compañeros en la Capitanía Marítima de Palma de Mallorca que con su hacer diligente me permitieron descubrir la función pública y a ella dedicarme plenamente.

A todos mis nuevos compañeros en la Capitanía Marítima de Palamós que día a día me enseñan cómo se puede hacer mucho con más bien poco.

A toda mi familia, a la que una vida más bien nómada que sedentaria, ha hecho que cada día que pasa eche más de menos.

A mi perrita “Cata”, tan risueña y resuelta como despierta y atenta.

Cap.1 – INTRODUCCIÓN

Recuerdo con claridad que de niño, cuando acudíamos felices al baño de rigor en una playa paradisíaca y solitaria del Norte de Mallorca durante aquellos largos y calurosos días de verano, una de las cosas que acostumbraban a romper la hermosura prístina del chapuzón eran unas bolas negras y untuosas que aparecerían caprichosamente flotando en la orilla de la playa; unos días había que vigilar a cada paso que se daba, mientras que otros costaba dar con una sola de ellas. Lo que nunca cambiaba eran las consecuencias del infortunio que suponía pisarlas: manchón pringoso del quince en la planta del pie que no se iba ni a cañonazos, al menos hasta llegar a casa donde un poco de algodón empapado de aceite de cocina obraba, para mi gran alivio y sorpresa, el milagro que ni toda la arena de la playa ni toda el agua del mar habían conseguido.

El día en que mi paciente abuelo me explicó que aquellas pringosas bolas negras provenían de los barcos mercantes que se veían a lo lejos transitar el horizonte, mi perplejidad no dio crédito. ¿Qué diablos tendría que ver un bonito barco en la mar con aquella insidiosa, pegajosa y repugnante materia negra que de vez en cuando invadía sin avisar “nuestra” playa?

Los años pasaron, como las bolas de “vernis” (así conocidas en Mallorca), que fueron paulatinamente desapareciendo hasta resultar anecdóticas. Había entrado en vigor el Convenio MARPOL 73/78 y los efectos de sus prescripciones legales acabaron, afortunadamente, haciendo sentir sus frutos. Así que existía un Convenio Internacional para prevenir la contaminación marina proveniente de los buques; vaya buena idea, pensé siendo ya estudiante de Náutica, dado que lo poco que sabía sobre barcos de “verdad” me hacia intuir que no eran precisamente quirófanos de hospital.

Desgraciadamente aquella presunción estudiantil de respeto –sino cariño- por la mar y sus costas que se le suponía a todo marino, se vio prontamente truncada durante las prácticas como Alumno de máquinas primero, y después de puente: a bordo de un barco y de otro también, aquel “extraño” aparato ubicado en todas las cámaras de máquinas y que debía servir para convertir aquella emulsión de agua aceitosa -

que parecía provenir siempre de todas partes y nunca de ningún sitio- en un afluente limpio con menos de 15 ppm de contenido oleoso tenía la fastidiosa costumbre de estar “inoperativo” sin motivo aparente. Sin motivo aparente no me pareció nunca una justificación razonable, sino más bien un poderoso estímulo para entender qué “fallaba” en aquella máquina cerrada, silenciosa y sin partes móviles, también conocida por “separador de sentinas”.

Lo que acabé descubriendo entre condensadores, compresores y armarios eléctricos no tenía que ver con la técnica sino con la conciencia y la “rentabilidad de explotación del buque”. Así, el motivo habitual de su inoperatividad resultó ser -en el mejor de los casos- el “elevado” precio de unos filtros coalescentes que tenían la puñetera costumbre, amén de retener el aceite preciso para bajar su dilución en el afluente vertido a la mar de 100 ppm a 15 pmm, de embozarse también y precisar de ser repuestos previo pago de los mismos. Así de simple, el “pañol grande” lo aguantaba todo.

La vida siguió girando, los barcos navegando y yo de Inspector de la Administración marítima. La ironía de las cosas quiso que la gran modernización de la misma –y la importante oferta de empleo público a la que tuve la suerte de poder acogerme- viniese impulsada por un accidente marítimo de trágicas consecuencias medioambientales y causado por algo que me recordaba demasiado a la textura de aquel “vernis” playero de mi infancia, tan solo que esta vez en cantidades dantescas. Ello me hizo sentenciar en su día, simple y llanamente, “lo extraño es que no ocurra más”. Menos mal de la Virgen del Carmen…

Milagros a parte, mi formación y experiencia como marino, sumada a la feliz lectura de la cautivadora, profusa y marinera narración/investigación *“Con toda la mar detrás”,* que sobre el accidente del “PRESTIGE” D. Luis Jar Torre tuvo a bien, tan generosamente, escribir y compartir, hicieron cristalizar mi interés por la investigación de los accidentes marítimos. La obra completa de Don Luis es sin duda todo un revulsivo.

Comprometido así personal y profesionalmente con las emergencias marítimas, aproveché las oportunidades que fueron apareciendo desde la privilegiada plataforma que supone trabajar para la Administración marítima para ir, poco a poco,

acumulando comprensión sobre el variopinto bagaje de circunstancias -patentes u ocultas, pero siempre convergentes de necesidad en el desenlace final- que deben ser observadas, analizadas y armonizadas para llegar a la comprensión final de lo acaecido. Lamentablemente la OMI parece tener razón: el factor humano resulta demasiado humano.

Y si el factor humano resulta críticamente responsable, directa o indirectamente, en el 80% de los accidentes marítimos, ¿qué hace suponer que en la gestión de las emergencias marítimas la responsabilidad del mismo factor humano sobre el desenlace final recaiga sobre el otro 20%?

Con esta idea del error humano –también en la gestión de las emergencias marítimas- en mente he abordado este PFC; con él he pretendido profundizar en el conocimiento de la singularidad que no fue capaz de hacer frente a la necesidad de asistencia de un buque que acabó, paradójicamente, haciendo precisa la asistencia a miles y por parte de miles de personas. Pero no de una forma retrospectiva y crítica, que "obispos tiene la Iglesia", sino más bien con ansia de conocimiento y análisis, mediante un modesto bosquejo de la necesaria conjunción de factores materiales, humanos y legales para afrontar con gallardía y responsabilidad la embestida del infortunio marítimo.

Para ello se han revisado las lecciones aprendidas de los accidentes marítimos más transformadores, se ha evaluado el riesgo que transita silenciosamente frente a nuestras costas, se ha repasado el concepto de servicio público de LCCM, se ha cuestionado la eficiencia de la contención y limpieza del mar como mejor línea de defensa, se ha oído la opinión de los salvadores y salvados, se han referenciado gastos e inversiones, se ha revisado el uso tradicional de los poderes de intervención del Estado, se han planteado criterios de idoneidad para una Autoridad marítima capaz, se ha confrontado la problemática de los imprescindibles lugares de refugio, para y por último, considerar las aportaciones que a todo lo anterior hace el recientemente promulgado *Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina*.

Mi humilde ánimo en todo lo anterior no es otro que el de poder algún día, no demasiado lejano, disfrutar leyendo de la pluma del mismo D. Luis Jar Torre su

encandilante narración/investigación acerca de una emergencia marítima acaecida frente al litoral español, de final feliz y ejemplar, en donde, por una vez, el factor humano sea decisivo para lo mejor en vez de para lo peor.

Precisiones metodológicas:

El trabajo se ha centrado en el tratamiento del Sistema Nacional de Respuesta y de planes de emergencia en el derecho español, en comparación fundamentalmente con el modelo británico. La razón del mismo más allá de su prestigio, correcto funcionamiento y su eficacia contrastada, es de también de afinidad. Hemos excluido los modelos de administración militar (U.S. COAST GUARD; GUARDIA COSTERA ITALIANA; PREFECTURA MARITIMA FRANCESA; etc.) e igualmente por tratarse de un estado federal el modelo alemán del *Centro de Emergencias marítimas (Mando Central Alemán para las Emergencias Marítimas* denominado "*Havariekommando"*) aunque comparte principios comunes con el modelo inglés. Igualmente con éste asegura un nivel bien definido entre el ámbito técnico y el político. Sobre una visión del derecho comparado sobre la gestión de las emergencias marítimas ver FERNANDEZ MESA C. *La Autoridad marítima independiente frente a las emergencias marítimas,* dirigida igualmente por el director de este trabajo[1].

[1] Ver RODRIGUEZ DE MESAS, C.; Dir. RODRIGO DE LARRUCEA, J., en *La Autoridad Marítima Independiente frente a las emergencias marítimas*, 2012 (upcommons.upc.edu/.../PFC.LA%20AUTORIDAD%20MARÍTIMA%20)

CAP.2 –PRECEDENTES HISTÓRICOS MÁS SIGNIFICATIVOS

2.1 - La emergencia marítima del "*BRAER"* – 1993

El 3 de enero de 1993 el petrolero BRAER zarpó desde Mongstad en demanda del puerto de Quebec con 84.000 Tons. de crudo ligero en sus tanques. La madrugada del 4 de enero se encontraba navegando entre una gran tormenta por la derrota ortodrómica más corta -pero también la más peligrosa ya que le obligaba a atravesar el estrecho de *Fair Isles*- entre Noruega y Canadá, cuando cuatro tubos de respeto estibados en cubierta perdieron su trincaje y empezaron a dar fuertes bandazos por cubierta al son de la mar, concretamente entre la regala de babor popa y el guarda calor de la máquina. Como consecuencia, algunos de los suspiros allí ubicados rompieron y del buque tanque "BRAER" perdió la propulsión debido a la entrada de agua de mar en sus tanques de servicio diario de fuel-oil y gas-oil. La rápida evacuación de la tripulación la misma mañana del día 5 y la carencia en la zona de cualquier remolcador de rescate para alta mar, hicieron imposible su remolque inmediato. Finalmente varó al Oeste del cabo de *"Sumburgh Head"*, situado en la punta meridional de las islas Shetlands, al Noreste de Escocia. Los daños en la integridad del casco durante el embarrancamiento provocaron el derrame en la mar de la práctica totalidad de la carga de HC alojada en sus tanques.

Tanto el equipo pesado de respuesta y como el personal especializado fueron enviados rápidamente al lugar del accidente, teniendo éstos últimos que "competir" por el escaso alojamiento existente en la isla con el numeroso personal de los medios de comunicación que también se desplazaron hasta la isla. Las malas condiciones meteorológicas hicieron imposible la ejecución de las operaciones anti-contaminación desde la mar y limitaron las mismas desde la costa. Finalmente, el crudo ligero derramado se acabó dispersando por la acción natural del batir de la mar.

Una gran área de exclusión alrededor del buque precisó de ser establecida, prohibiéndose totalmente la pesca en la misma. Las piscifactorías de salmón situadas más al norte de la zona de exclusión se vieron afectadas por la contaminación y numerosas remesas de salmones -ya comercialmente aptos por su tamaño- tuvieron que ser sacrificados debido a su insalubridad. Así mismo, los

rebaños de ovejas que se alimentaban libremente de algas marinas se vieron afectados y aparecieron viviendas con sus tejados cubiertos de partículas de HC.

Más de 2.000 reclamaciones fueron presentadas al armador, su P&I Club y al FIDAC. La mayoría de reclamaciones fueron resueltas de mutuo acuerdo entre las partes dentro del plazo de 3 años establecido por el FIDAC. Los reclamantes que no llegaron a acuerdo amistoso se embarcaron en demandas judiciales, la mayoría de las cuales se resolvieron en otros 3 años. En octubre de 2001 - 8 años después del accidente - se resolvió la última demanda, resultando un monto total en compensaciones de 58.400.000 £, de las cuales 52.200.000 £ fueron satisfechas por el FIDAC.

El accidente acabó generando una considerable preocupación de la opinión pública sobre la seguridad marítima en Gran Bretaña, preocupación que desembocó en una investigación oficial al respecto -"*Lord Donalson's Inquiry*"- que bajo el título *"Safer ships, cleaner seas"* propuso varios cambios significativos en la política británica para la prevención de la contaminación marina y en las organizaciones gubernamentales de respuesta a la misma.

Fig.1 - M/T *BRAER* tras embarrancar (fuente: WWF-UK)

2.2 - Las lecciones aprendidas: El informe de Lord Donaldson: *"Safer Ships, Safer Seas"* – 1994

La investigación llevada a cabo por *Lord Donaldson of Lymington* –antiguo juez decano del juzgado marítimo británico y presidente de la asociación de derecho marítimo británica- condujo a la implementación de medidas cuyo grado y alcance supusieron una autentica novedad más allá de lo que razonablemente hubiera cabido esperar por parte de muchos actores marítimos.

El informe resultante fue titulado *"Safer chips, cleaner seas"* y aunque no se ciñó exclusivamente al accidente del BRAER, tuvo en él su principal catalizador. El mismo encomendaba al Ministerio de Transportes Británico para que impusiera controles más estrictos al tráfico marítimo internacional a través de 103 recomendaciones a implementar no solo sobre el peligro potencial de los buques en demanda de un puerto británico, sino sobre todos los buques que transitaran en paso inocente sobre las aguas bajo jurisdicción británica.

Lord Donaldson y sus colaboradores se encontraron a sí mismos *"sorprendidos y alarmados"* por el elevado número de accidentes marítimos potencialmente peligrosos que acaecieron durante el desarrollo de su investigación (1 año) y por la llamativa condición sub-estándar en el mantenimiento de algunos de los buques implicados en ellos, habiendo reseñado que aunque en ninguno de ellos llego a sustanciarse un episodio de contaminación marina, ello fue meramente una cuestión de suerte.

Así mismo el informe llamaba la atención al respecto del peligro potencial que supone, ya no el transporte marítimo de HC en los buques petroleros, sino que las significativas cantidades de HC transportados a bordo por todo tipo de buques como combustible para su planta propulsora debían de ser consideradas potencialmente tan peligrosas como los HC transportados a granel por los buques tanque.

El denominado "error humano" fue identificado como la principal, y siempre presente, causa de virtualmente todos los episodios de contaminación accidental desde los buques, más el informe reseñó al respecto que: *"No conduce a ningún sitio el tratar de cambiar la naturaleza humana: los intentos de cambiar actitudes deben trabajar junto a ella, y no en su contra".*

Concluía el informe destacando que el mejor camino para evitar la contaminación marina pasaba – y pasa también hoy en día - por mejorar los estándares de mantenimiento y operación de los propios buques.

Así pues, el principal cambio propuesto en el informe fue relativo la mejora del ya existente sistema de inspección del estado rector del puerto para hacer del mismo la mejor herramienta disuasiva contra los buques sub-estándar. Dicha mejora de los criterios de inspección pasaba por la potenciación marítima del concepto de "Inspección técnica de vehículos terrestres pesados" trasladándolo a los propios buques y más allá de la mera exigencia a los mismos, al recalar en sus puertos, de los certificados internacionales en vigor y refrendados por sus respectivos pabellones.

También se llamaba la atención sobre el hecho de la significativa carencia operativa de remolcadores de altura para la asistencia a buques en peligro (ETV), recordándose que los mismos son una figura clave en los accidentes marítimos al efecto de evitar que un desastre ecológico potencial acabe materializándose en un desastre ecológico real: *"Los mejores elementos de respuesta son los ETV comerciales, pero hoy en día son una rara especie en vías de extinción"*, recomendándose al gobierno británico la organización y subvención de un servicio de asistencia a buques en peligro que cubriera los principales "puntos calientes" (zonas de sombra) de la costa, ya que la disponibilidad, capacidad y tiempos de reacción de los ETV comerciales era claramente insuficiente para garantizar una asistencia efectiva en cualquiera de ellos.

El servicio de ETV debería ser satisfecho principalmente por la empresas especializadas del sector mediante contratos puntuales de fletamento con el armador del buque siniestrado, pero se introducía el concepto de la disponibilidad inmediata y complementaria de medios marítimos estatales -ya existentes aunque insuficientes por si mismos- como remolcadores de la Armada o del Ministerio de Agricultura y Pesca. En aquellos otros casos en los que los medios anteriores no pudiesen ofrecer garantía de asistencia diligente y suficiente, el Gobierno debería hacerse cargo de la diferencia entre las capacidades de los medios comerciales disponibles y las necesidades reales, esto es, fletar ETV para cubrir las zonas de "sombra" comercial.

La alta sensibilidad medioambiental de la costa británica llevó así mismo a Lord Donaldson a recomendar el establecimiento de áreas de alto riesgo medioambiental denominadas MEHRAs –un 10% del total de aguas ribereñas británicas- allá donde confluyeran ecosistemas sensibles y corredores marítimos de alta densidad de tráfico.

La idea subyacente al establecimiento de dichas áreas es la de informar a los capitanes de los buques en tránsito por las mismas de los riesgos potenciales a fin de que las eviten en la medida de lo posible, indicándose que si la mera existencia y divulgación de dichas áreas especiales no fuera suficiente para disminuir la densidad de tráfico en las mismas, podrían adoptarse medidas complementarías con dicho fin, esto es, zonas de exclusión, derrotas obligatorias o la inclusión de las MEHRAs en la Ley de Navegación Marítima británica, al efecto de recordar a todos los buques en demanda/salida de sus puertos las medidas prácticas obligatorias para minimizar el riesgo de contaminación marítima.

Las 103 medidas recomendadas en el informe continuaban abordando:

> *"La mejora del intercambio y publicidad de información sobre el estado de mantenimiento y operación de los buques y flotas, ya que la experiencia demuestra que una vez los armadores son conscientes de las negativas repercusiones comerciales de dicha información en el mercado internacional de fletes, los mismos son más "receptivos" a la hora de implementar las medidas necesarias para que sus buques satisfagan correctamente los estándares técnicos.*
>
> *Los problemas constatados en la identificación de los buques en peligro que podrían ser solventados mediante la progresiva instalación a bordo de radiobalizas de identificación (AIS); en el ínterin, todos los buques deberían ser reconocidos mediante un único símbolo de identificación claramente pintado en sus bandas y cubierta (número OMI).*
>
> *La vigilancia mediante RADAR de los buques, que se consideró de poca eficacia salvo en las zonas de alta densidad de tráfico. En su lugar, debieran de realizarse ocasionales e inesperadas patrullas aéreas de los corredores marítimos más congestionados, de forma que los capitanes no sepan nunca con seguridad si están siendo vigilados.*

La entrega de residuos en las instalaciones de recepción de los puertos; dado el preocupante impacto medioambiental que suponen las echazones deliberadas e ilegales de HC y residuos, las capacidades de recepción de los mismos en los puertos deberían ser mejoradas. Aun más, la tarifa por la entrega de residuos debería ser independiente de las cantidades entregadas y aquella estar incluida en las tarifas portuarias, independientemente de si durante la escala se hace uso de las instalaciones receptoras o no.

La adopción del inglés como idioma internacional del mar con el propósito de evitar las dificultades en las comunicaciones.

La necesidad de que los capitanes soliciten formalmente asistencia en caso de hallarse en dificultades.

La continuación y mejora del plan de uso de dispersantes, a pesar de su toxicidad, como principal contramedida en caso de contaminación, todo y teniendo en cuenta las particular orografía de la costa británica.

La imposición de derrotas obligatorias en aguas profundas al oeste de las Outer Hebrides (Escocia) a los buques de gran porte".

2.3 - La emergencia marítima del *SEA EMPRESS* - 1996

El atardecer del 15 de febrero de 1996, un petrolero de pabellón liberiano bautizado como "SEA EMPRESS" y con una carga a bordo consiente en 130.824 Tons. de crudo ligero arrumbó en demanda de la refinería de Texaco en *Mildford Haven,* embarrancando en los bajos de *Saint Ann's Head*, ubicados la bocana de la propia bahía de *Milford Haven* en donde se ubican el 25% de las refinerías británicas.

Esta fue la segunda varada involuntaria en menos de 5 meses después de la del *"BORGA"* acaecida el 25 de octubre de 1995. A diferencia del *"BORGA*", el *"SEA EMPRESS"* había sido construido muy recientemente (1993) pero aun así su configuración era de monocasco. Los expertos determinaron que la causa del accidente fue un error de apreciación en cuanto a las corrientes de marea y a la fallida de las comunicaciones entre el práctico y el piloto de guardia.

Después del socorro del "*SEA EMPRESS"* se implementó un plan de contingencias

por parte del MCA (*British Maritime and Coast Guard Agency*) y por el cual la MPCU (*Marine Pollution Control Unit*) envió tres aviones DC-3 equipados con dispersante y rociadores; la empresa OSRL (*Oil Spill Response Ltd*) envió a la zona: 3 contenedores con equipo de respuesta desde la costa, dos gabarras almacén, un *Egmopol skimmer barge* y un avión *Hércules* C130 también equipado con dispersantes y rociadores. Sin embargo, en esos momentos de la emergencia el principal objetivo seguía siendo tratar por todos los medios de mantener a flote el "SEA EMPRESS" y trasbordar su carga a la primera oportunidad.

Al día siguiente, el 16 de febrero (día 2), el "*STAR BERGEN"* (un petrolero de 30.000 tons. de peso muerto) realizó un primer intento de trasbordo de la carga, siendo asistido en las operaciones por remolcadores arribados desde *Liverpool* e Irlanda.

El 17 de febrero (día 3) las condiciones de mar y viento empeoraron considerablemente (vientos de 40 nudos) y las autoridades marítimas británicas decidieron aproar el buque al viento y a la mar reinantes con la asistencia de un total de 7 remolcadores. Dos líneas de remolque faltaron concatenadamente en el intento, provocando de nuevo la varada del "*SEA EMPRESS"* en los bajos de la zona. El petrolero había perdido ya 1.000 Tons. de crudo ligero desde su primera varada del día 15.

El día 18 de febrero (día 4) la tripulación rusa del "*SEA EMPRESS"* fue evacuada un grupo de expertos consiguió embarcar a las 5:30 am en medio del temporal gracias a la pericia de la tripulación del helicóptero *Sea King* de la *Royal Air Force* británica que los transportó. Los vientos eran de fuerza 8 (de 62 a 74 km/h) y la mar con olas de 4 a 5 metros no hizo sino empeorar el ya castigado estado estructural del petrolero embarrancado. Bien caído ya el atardecer se consiguió reflotar de nuevo al "*SEA EMPRESS"* con la asistencia de 3 remolcadores; solo uno era de altura (ETV), el chino "*DE YUE"* de 200 Tons de tiro y que arribó desde *Falmouth.*

Durante la noche se hicieron los arranches necesarios para que dos de los tres remolcadores hicieran firme sendas líneas de remolque y se arrumbase a la mar. Desde el día 17 de julio 7.000 Tons. de crudo ligero se habían vertido ya a la mar.

A pesar de todos los esfuerzos, el día 19 de febrero (día 5) el "*SEA EMPRESS*" embarrancó de nuevo. Esta vez fueron necesarios 6 remolcadores para conseguir desembarrancarlo la tarde del mismo 19 de julio; desafortunadamente varó de nuevo

por la popa a la salida del canal de *Saint Ann's Head*. A estas alturas de la emergencia el "*SEA EMPRES"* ya tenía perforados tanto su tanque lateral de estribor como su tanque central. Finalmente, de los 24 tanques existentes a bordo, sólo tres resultaron incólumes. La cámara de bombas estaba también inundada pero la sala de máquinas permanecía estanca por lo que era capaz de proporcionar plena propulsión al dañado petrolero.

Fig.2 – M/T *SEA EMPRESS* asistido simultáneamente por 10 remolcadores (fuente: MCA)

Durante el día 20 de febrero (día 6) un total de 9 remolcadores intentaron reflotar el petrolero en la pleamar –la amplitud de la pleamar era la máxima del mes- pero fallaron en sus intentos y la situación acabó empeorando seriamente. Ya se contabilizaban 20.000 Tons de crudo ligero vertido desde el día 19 de julio.

El día 21 (día 7) vio como los esfuerzos por volver a reflotar el ya completamente maltrecho casco del "*SEA EMPRESS"* se redoblaban con hasta 12 remolcadores prestando asistencia, incluyendo varios holandeses de la empresa *SMIT&TAK*. A las 10 pm se consiguió el reflotamiento después de inyectar gas inerte en los tanques laterales de carga; aunque la presurización de los tanques aumentó el caudal de crudo vertido al mar hasta un total de 70.000 Tons.

Durante la noche se consiguió remolcar al "*SEA EMPRESS"* hasta un muelle de una terminal de carga en desuso de una refinería de la petrolera *ESSO* en la misma

bahía de *Milford Haven*. Una vez amarrado, barreras anticontaminación cercaron al petrolero y se logró así finalmente controlar el vertido de crudo.

Su carga fue transferida a partir del 23 de febrero (día 9) una vez se hubo inspeccionado la integridad estructural del malogrado monocasco. Las operaciones de trasiego de la carga finalizaron el 24 de marzo (día 28) habiéndose recuperado 58.200 Tons. de crudo en total. El "*SEA EMPRESS"* fue remolcado el día 27 de marzo (día 31) hasta *Belfast* para su reparación.

2.4 - Las lecciones aprendidas. El informe de Lord Donaldson acerca de la asistencia e intervención en los buques en peligro: Mando y Control en la emergencia marítima - 1999.7

Lord Donaldson revisó los poderes de intervención del estado en las emergencias marítimas y la estructura de mando y control en la asistencia a buques en peligro. Cuatro fueron las principales conclusiones de su informe, a saber:

> *"Los tipos de accidentes que amenazan con o causan contaminación marina son múltiples y de naturaleza diversa; la gravedad y velocidad con que los mismos tienden a desarrollarse y evolucionar excluye la viabilidad operativa de la implicación de los cargos políticos en la toma de decisiones. A pesar de que existe la necesidad de mantener informados a los mismos, especialmente en los accidentes más serios sobre los que deberá finalmente informase al Parlamento, existe una necesidad imperiosa de que las decisiones operativas durante la emergencia sean dejadas en manos del SOSREP (Autoridad marítima independiente).*
>
> *Una vez el accidente marítimo ha evolucionado hasta el nivel en que el Gobierno está vinculado legalmente y es responsable al respecto de impartir instrucciones a las partes implicadas (umbral de activación del PNC), el mismo debe a partir de entonces mantener e implementar la responsabilidad de supervisar y controlar el conjunto de las operaciones. Dicho control no implica necesariamente una posición activa, pero debe en todo caso llevarse a cabo en aras de la salvaguarda del interés general y del medio marino en particular siempre que sea razonablemente posible. Caso de existir divergencia de criterios técnicos a la hora de conseguir lo anterior, y con el fin de garantizar que los intereses públicos son priorizados, el SOSREP debe entonces adoptar una actitud activa y afirmar su liderazgo en la responsabilidad última del control sobre desarrollo de las operaciones.*
>
> *La Agencia Marítima de Guardacostas (MCA) debería participar en la gestión de la emergencia de una forma mucho más sustantiva que en el pasado y siempre en cualquier*

episodio que amenace en acabar contaminando el medio marino. Este aproche se aprovecharía del hecho de que los MRCCs (Misión Rescue Cordination Centrers) son en todos los casos el primer lugar de contacto de cualquier potencial accidente y de que su personal cuenta con una contrastada competencia y larga experiencia en la gestión de incidentes y accidentes marítimos.

La respuesta gubernamental a un episodio severo de contaminación marítima, también si el origen de éste se haya en una plataforma petrolífera, debe ser compatible con la respuesta implementada si la amenaza contaminante proviene de un buque".

Con el propósito de sustanciar las conclusiones anteriores, el informe contuvo 26 recomendaciones abordando, tanto la idoneidad de los poderes de intervención del Estado en las aguas marítimas como los problemas asociados a la aplicación de los mismos (8 recomendaciones) así como un nuevo enfoque de los protocolos de actuación ante la amenaza de contaminación (13 rec.) y en el caso de producirse ésta desde una plataforma petrolífera (5 rec.).

La mayoría de las recomendaciones fueron aceptadas por el Gobierno británico, resultando uno de los cambios más fundamentales de la revisión de la eficacia y eficiencia del sistema británico el establecer diferentes áreas de respuesta a los accidentes en función de sus capacidades/competencias de intervención en la misma, esto es, *"Search & Rescue – Salvage – Counter pollution at sea – Counter pollution on shore"*.

Y como medida estrella se acordó, tal y como fue sugerido por Lord Donaldson, que el liderazgo único e incuestionable de las operaciones de la fase *"Salvage"* recaerían sobre el representante especial del Ministro de Transporte, esto es, del SOSREP; y que el mismo actuaría -con total independencia del poder político durante el desarrollo operaciones- siempre en aras del amenazado y primordial interés general.

La cadena de mando se completó con el establecimiento de un Grupo Medioambiental, sin potestad sobre los otros 4 pero con funciones de asesoramiento científico a los mismos.

A continuación puede observarse la cadena de mando y control preestablecida por el Plan Nacional de Contingencias británico antes de la implementación de las recomendaciones de Lord Donaldson y después de la misma:

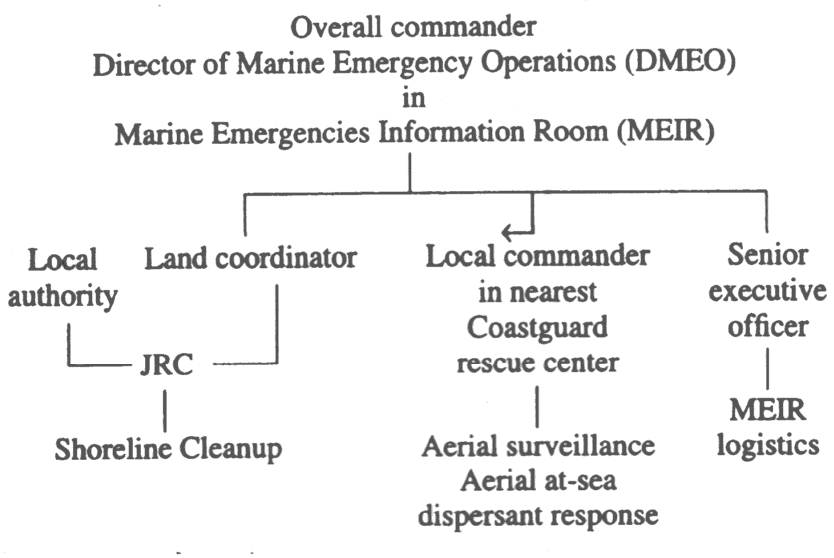


Fig.3 – Mando británico para las emergencias marítimas durante los accidentes del "*BRAER*" (1993) y el "*SEA EMPRESS"* (1996). (Fuente: MCA)

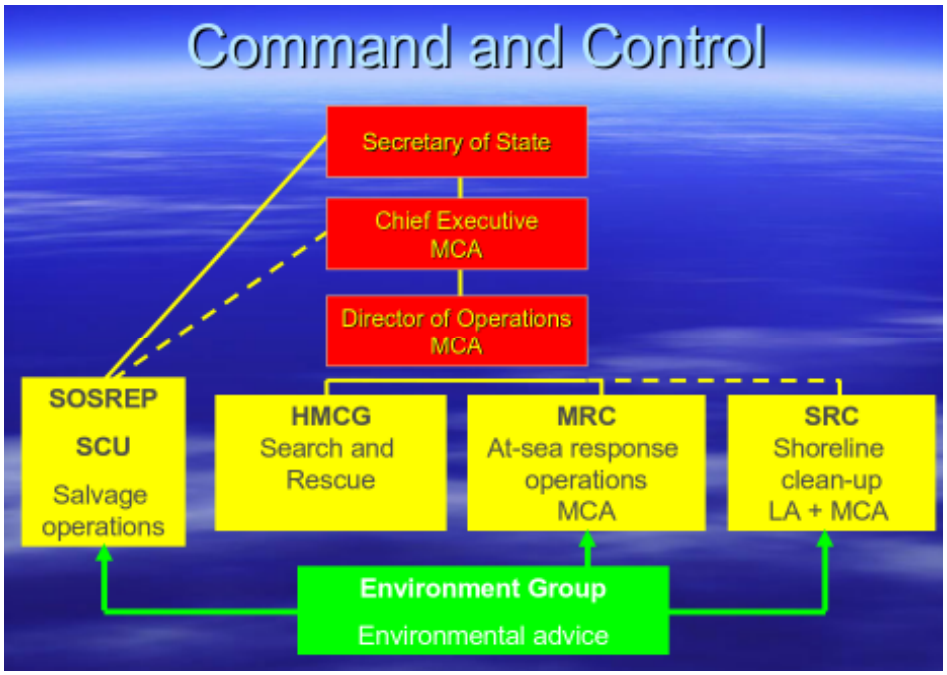


Fig.4 – Mando británico para las emergencias marítimas después del informe *"COMMAND & CONTROL"* (1997) de Lord Donaldson. (Fuente: MCA)

2.5 - La emergencia marítima del *ERIKA* - 1999

El día 11 de diciembre de 1999, el petrolero de pabellón maltés “ERIKA” transportando 31.000 Tons. de fuel-oil pesado residual (nº 6) navegaba en demanda del puerto de *Livorno* en Italia desde *Dunkirk* en Francia en condiciones de temporal duro (vientos de fuerza 8/9 y olas de 6 metros), cuando tuvo que afrontar problemas en la integridad estructural de su monocasco, mar adentro y a la altura del Golfo de Vizcaya. Tras trasmitir un primer socorro y proceder a un trasiego de carga entre tanques, el Capitán informó a las autoridades francesas que la situación de emergencia estaba bajo control y que procedía a arrumbar moderado de máquina hacia el puerto francés de *Donges*.

A las 06:05 a.m. del 12 (día 1) volvió a transmitir una llamada de socorro: el buque se estaba irremediablemente partiendo en dos. Inmediatamente se lanzó una operación SAR y la tripulación fue rescatada -en condiciones extremadamente complejas- por los helicópteros de la Armada francesa con la colaboración de refuerzos de la MCA británica. El “*ERIKA”* se partió en dos a las 08:15 a.m. en aguas internacionales, a unas 30’ al Sur de *Southern Brittany*. El derrame de HC hasta ese momento fue estimada entre 7.000 y 10.000 Tons.

La proa se hundió esa misma noche a poca distancia de donde el buque se partió en dos. La popa fue remolcada por el ETV francés “*ABEILLE FLANDRE”* a partir de las 02:15 p.m. para evitar su deriva hacia la costa de la cercana isla *“Belle-Ile”,* pero se acabó hundiendo la madrugada del 13 de diciembre (día 3). Finalmente, las dos partes seccionadas, proa y popa, naufragaron a una distancia una de la otra de apenas 10 Km. y en un lugar con una escasa sonda de 120 m.

Las operaciones aéreas de vigilancia llevadas a cabo por la Aduana y Armada francesas localizaron numerosas manchas a la deriva, una de las cuales se estimó en 15 Km. de longitud y unas 3.000 Tons. La deriva de las mismas tenía rumbo Este y velocidad 1,2 nudos. Durante los siguientes días, la vigilancia aérea destacó el avistamiento de gruesas manchas (5-8 cm.) con tendencia a romperse en otras más pequeñas mientras derivaban paralelas a la costa.

El día 17 de diciembre (día 6) se localizaron pequeñas manchas de unos 100 m. de diámetro agrupándose en una zona de 25 Km. de longitud por 5 Km. de anchura. El mismo día se constató así mismo la tendencia de las manchas a hundirse unos

pocos centímetros por debajo de la superficie.

Las primeras contaminaciones de la costa tuvieron lugar en la parte Sur de *Finisterre* tras 12 días desde el naufragio, el 23 de diciembre. Manchas dispersas continuaron arribando a tierra durante los días venideros, contaminando las islas de *Groix* y *Belle-Ile* el 25 de diciembre (día 14) y alcanzando la costa de la región *Vendée* el 26 de diciembre (día 17). Debido a las duras condiciones meteorológicas (vientos de 100 Km/h entablados y perpendiculares a la costa) y la elevada amplitud de la pleamar, las manchas alcanzaron la parte superior de acantilados costeros con más de 10 m. sobre el nivel del mar. Una capa viscosa de 5 a 30 cm. de espesor y varios metros de longitud acabó cubriendo partes de la costa de la isla de *Groix* a partir del 27 de diciembre (día 18).

El plan marítimo POLMAR se activó el día 12 de diciembre (día 1) a las 6 p.m. (12 horas desde la 2ª llamada de socorro) por orden del Prefecto francés de la fachada atlántica. Al día siguiente, la Armada francesa desplazó dos ETV con equipo anticontaminación a bordo hasta la zona con instrucciones de intervenir en cuanto las meteorología lo permitiese, al tiempo que se iniciaban los contactos entre los miembros del *Bonn Agreement* para abordar las cuestiones relativas la financiación de las operaciones y la asistencia mutua entre los Estados del Mar del Norte partes del mismo.

Fig.5 – M/T *ERIKA* remolcado después de perder la proa (fuente: CEDRE)

Así mismo, el plan de asistencia mutua entre Francia y España denominado *Biscay Plan* fue activado en 19 de diciembre (día 8) a las 04:00 pm (dicho plan había sido providencialmente ratificado por las partes tan solo 12 días antes, el 7 de diciembre)

Los planes franceses de contingencias (POLMAR) para las regiones marítimas de la *Vendée* y *Charente* fueron activados el 22 de diciembre (día 11) aunque la contaminación no arribó a dichas costas hasta el 27 (día 16) y el 31 (día 20) de diciembre respectivamente. El día 23 de diciembre (día 12) se activó la fase terrestre del POLMAR de la región de *Loire*, tres días antes de que la contaminación arribase a sus costas. Los POLMAR terrestres para las zonas de *Finisterre* (contaminada a partir del 23) y *Morbihan* (contaminada a partir del 24) fueron implementados el día 24 de diciembre (día 13). En total, 5 regiones marítimas activaron la fase terrestre sus POLMAR.

Una oficina de reclamaciones fue dispuesta conjuntamente en la zona por parte de FIDAC '92 y el P&I Club del armador, concretamente en la ciudad de *Lorient,* en cuanto la contaminación empezó a polucionar sus costas. El P&I proveyó un total de 11.400.000 € como compensación a las posibles víctimas; por su parte el FIDAC '92 proveyó 168.000.000 €, alcanzando el monto total de compensaciones amistosas los 179.000.000 €.

2.6 - Las lecciones aprendidas. Los paquetes normativos ERIKA I, II y III

Varios informes post-siniestro dejaron de manifiesto las carencias detectadas en la gestión de la emergencia, que principalmente resultaron ser[2]:

- La demora acumulada por el Gobierno francés en la revisión de los planes de contingencias POLMAR –aprobados en 1978; en 1998 tan solo se había publicado una guía de actualización y se trabajaba en un nuevo borrador- con el consecuente menoscabo en la adecuación de la respuesta necesaria.
- La falta de coordinación en las operaciones por los escasos ejercicios

[2] *Technical lessons learnt from the ERIKA accident and others oil spills – Brest, 13-16 march 2002*

realizados anualmente (3 en toda Francia) y la ausencia en los mismos de la interfaz mar-costa.

- La ausencia de reflexión en la logística de la gestión de los residuos recuperados y su almacenaje y transporte final hasta la planta de procesamiento.
- La falta de adecuación de parte de equipo de respuesta a las demandas del tipo de crudo vertido.

Como reacción al desastre ecológico, la Comisión Europea tomó cartas en el asunto promulgando sucesivos paquetes de normativa marítima; a saber:

- **Paquete normativo ERIKA I**

- Control por parte del estado rector del puerto

La primera medida adoptada enmendó la Directiva 95/21/EC para el control de los buques a su llegada a puerto, resultando que cualquier buque tanque de más de 15 años que hubiera sido detenido más de 2 veces en un periodo de 2 años consecutivos era automáticamente incluido en la "lista negra" publicada por la UE y prohibida su entrada a cualquier puerto comunitario. Así mismo, el detalle de las inspecciones aumentaría con la edad de los buques tanque y debería forzosamente inspeccionarse al menos un tanque de lastre en cada una de ellas. También se estableció la obligatoriedad de comunicar información técnica a cerca de buque antes de su arribada a puerto al objeto de facilitar su inspección.

- Sociedades de clasificación

La segunda medida decidida apuntaba a la Directiva 2001/105/EC y al endurecimiento de las medidas de supervisión por parte de los Estados miembros sobre la actividad inspectora que las sociedades de clasificación desarrollan en su nombre. Un criterio técnico más estricto y la habilitación de la Comisión para suspender o retirar la habilitación a las sociedades de clasificación mediante un procedimiento simplificado fueron también acordados.

- Petroleros de doble casco

A más tardar el 1 de enero del 2010, los petroleros monocasco de más de 20.000 DWT o los tanques monocasco de más de 30.000 DWT estarán vetados en todos los puertos y aguas interiores del espacio europeo. Ambos tipos de buques con más de 600 DWT serán vetados en 2015 o cuando alcancen los 25 ó 30 años según la regulación que les resulte de aplicación.

- Transposición del paquete ERIKA I

La Comisión exigió a los estados miembros la trasposición a sus ordenamientos jurídicos a más tardar antes del 22 de julio de 2003. El 25 de julio tan solo Dinamarca, Francia, España, Alemania y el Reino Unido lo habían hecho así, por lo que la Comisión inició procedimientos legales contra los otros 10 Estados miembros.

- **Paquete normativo ERIKA II**

- Monitorización y control del tráfico marítimo

La promulgación de la Directiva 2002/59/EC estableció un sistema de monitorización, control e información de los buques en aguas europeas. Debido a que el 90% del comercio extracomunitario se realiza por vía marítima y a que ciertas áreas geográficas concretas, como el Canal de la Mancha o el de Gibraltar, son auténticos embudos del tráfico marítimo internacional -en demanda o no de puertos europeos-, el riesgo de una catástrofe medioambiental en dichos puntos críticos es proporcional a la densidad de su tráfico; entendiéndose, por lo tanto, que la monitorización y control continuo ayuda a disminuir el riesgo latente.

La medida resulta de aplicación para todos los barcos de más de 300 GT, independientemente de la carga que transporten, habiéndose establecido excepciones para buques de guerra, pesqueros, tradicionales y de recreo con eslora menor de 45 m., así como para gabarras de menos de 5.000 DWT.

También se hizo imperativa a todos los buques con destino a un puerto comunitario la notificación de su arribada con 24 h. de antelación cuando ello sea materialmente posible, así como la instalación a bordo de un sistema de identificación automático (AIS) y de una “caja negra” (VDR) para la ayuda en la investigación de accidentes.

Las mercancías peligrosas o contaminantes cargadas a bordo deben ahora ser notificadas por el cargador al Capitán o fletador, quien debe declararlas delante de las autoridades marítimas. Así mismo, el Capitán debe informar inmediatamente a dichas autoridades en caso de cualquier incidente o accidente que afecte a la seguridad de su buque o de otros buques, de cualquier avistamiento de productos contaminantes del mar o contenedores a la deriva y de cualquier otra situación que a su juicio amenace la integridad del medio marino comunitario o sus costas.

Se incluyó la posibilidad de prohibir la salida de puerto cuando las circunstancias meteorológicas así lo aconsejen y la exigencia a la los Estados miembros de establecer y comunicar a la comisión la relación de puertos de refugio disponibles para buques en situaciones de emergencia.

- Fondo de compensación COPE

La regulación propuesta -y no promulgada todavía a día de hoy- establecería un fondo de compensación complementario a los ya existentes. Dicho fondo compensaría a las víctimas por encima del límite actual de 200.000.000 €, siendo su límite previsto 1.000.000.000 €. Su capitalización provendría de las aportaciones hechas por todas las empresas europeas que recibiesen más de 150.000 Tons de crudo y/o fuel-oil pesado al año.

Dicha proposición normativa contemplaría así mismo duras sanciones económicas para con aquellos actores que fueran considerados responsables de negligencias muy graves en sus actividades como transportistas de HC.

- Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)

El Reglamento EC nº 1406/2002 creó la EMSA. La agencia fue constituida con el propósito cierto de asegurar un elevado, uniforme y efectivo nivel de seguridad marítima así como de prevención de la contaminación desde los buque en las aguas marítimas europeas.

Las funciones encomendadas por la Comisión a la EMSA pasan por:

- Asistir a la Comisión en la actualización, desarrollo y aplicación efectiva de la legislación europea sobre seguridad marítima, prevención y respuesta contra la contaminación procedente de buques.

- Colaborar con los países de la UE organizando, cuando corresponda, las actividades de formación pertinentes y proporcionándoles asistencia técnica en la aplicación de la legislación europea.
- Proporcionar a la Comisión y a los países de la UE información y datos objetivos, fiables y comparables sobre seguridad marítima. Entre las tareas encaminadas a tal efecto están la recopilación, registro y evaluación de datos técnicos de los ámbitos de la seguridad y el tráfico marítimos, y también del de la contaminación marina, tanto accidental como intencionada; la explotación sistemática de las bases de datos disponibles, e incluso la creación de otras bases de datos suplementarias.
- Asistir a la Comisión en la publicación semestral de la información de los buques a los que se hubiera denegado el acceso a puertos europeos y ayudar a los países de la UE en las actividades encaminadas a identificar y perseguir a los buques responsables de vertidos ilícitos.
- Efectuar tareas vinculadas a la vigilancia de la navegación y el tráfico marítimo según lo dispuesto en la Directiva 2002/59/CE, con el fin de facilitar la cooperación entre los países de la UE y la Comisión.
- Concebir y mejorar, en colaboración con la Comisión y los países de la UE, la metodología común para investigar los accidentes marítimos.
- Prestar asistencia técnica a los países candidatos a la adhesión a la UE en lo relativo a la aplicación de la legislación comunitaria sobre seguridad marítima. Esta tarea incluye la organización de las oportunas actividades de formación.

- **Paquete normativo ERIKA III**

- Estados de bandera

La Directiva 2009/21/EC requirió de todos los estados de bandera comunitarios una flota en condiciones, estado de conformidad sustanciado por la no inclusión de sus pabellones en las listas gris o negra elaboradas por el Paris-MoU.

Asimismo supuso la transposición al acervo normativo comunitario del sistema OMI de auditoría para los estados de bandera y la necesaria acreditación de la

idoneidad de las autoridades marítimas nacionales.

- Sociedades de clasificación

La anterior Directiva 2001/15/EC fue dividida en el Reglamento (EC) 391/2009, que aborda su plan de homologación, sus obligaciones y régimen sancionador, y la Directiva 2009/15/EC, que gobierna las relaciones entre los países UE y las sociedades de clasificación reconocidas.

Las sociedades deben ahora idear y establecer un organismo colegiado e independiente (IACS) con el objeto de certificar la calidad de sus certificaciones, abriéndose la posibilidad a que sean sancionadas o su homologación retirada, en el caso de fallar a la hora de cumplir con su cometido adecuadamente. Las sociedades de clasificación reconocidas deberán colaborar, reconociendo mutuamente los certificados de los otros socios cuando las prescripciones legales sean equivalentes.

- Control por parte del Estado rector del puerto

La Directiva 2099/16/EC reformó el marco legislativo aplicable al esquema de control por parte de Estado rector del puerto. Así, ahora todos los buques que recalen en algún puerto UE deben ser inspeccionados, incluso si lo hacen muy ocasionalmente. Un perfil de riesgo para cada uno de ellos es calculado en base a su tipo, edad, pabellón, historial de la compañía e historial de detenciones. En función del factor de riesgo obtenido, los buques podrían resultar inspeccionados en una horquilla que va desde cada 6 meses a una vez cada 3 años. Los buques sub-estándar son sometidos forzosamente a un periodo mínimo de exclusión y aquellos reincidentes podrían resultar definitivamente vetados de las aguas UE.

La Directiva también estableció una lista negra de compañías –en vez de tan solo pabellones- operando buques sub-estándar y a la que se da publicación a través del Paris-MoU. Asimismo incrementó el nivel de formación y experiencia necesarias para los inspectores de dicho memorando de entendimiento.

- Monitorización del tráfico marítimo

Las medidas implementadas al respecto por el paquete ERIKA II se vieron enmendadas por la Directiva 2009/17/EC, aumentándose las exigencias de la monitorización y estableciéndose el protocolo de comunicaciones marítimas

“SafeSeaNet” como el estándar para el intercambio de datos marítimos en la UE.

Las especificaciones originales al respecto de los “lugares de refugio” fueron revisadas, ampliadas y adaptadas a las lecciones aprendidas en el accidente del “PRESTIGE”.

Las enmiendas hicieron obligatorio de forma progresiva el equipamiento por parte de todos los pesqueros de eslora mayor a 15 m. del AIS.

- Investigación de accidentes

La Directiva 2009/18/EC determina las directrices para las investigaciones técnicas y publicidad de las “lecciones aprendidas” tras los accidentes marítimos. Basada en las directrices OMI al respecto, confirió a las mismas rango legal y las equiparó a las existentes para la investigación de accidentes aéreos o ferroviarios

- Responsabilidad de los transportistas marítimos de pasajeros

El Reglamento (EC) nº 392/2009 estableció un conjunto actual y uniforme de reglas de indemnización para los pasajeros que sean víctimas de un accidente, ampliando la cobertura del Convenio de Atenas del que la UE ya era parte.

Quedó establecido que en el caso de naufragio, abordaje o accidente las victimas no deberán soportar la carga de la prueba a la hora de demostrar la negligencia o dolo del transportista, estableciéndose la cuantía máxima de la indemnización a criterio del juez en 464.000 €. En caso de daños accidentales, como caídas o patinazos, no existe inversión de la carga de la prueba. La indemnización máxima por perdida o daño del equipaje ascenderá a un máximo de 2.587 €.

Todos los transportistas marítimos de pasajeros deberán contar con un seguro de transporte obligatorio y las victimas actuaran directamente contra la compañía aseguradora en vez de contra el transportista.

- Seguro de responsabilidad civil del naviero

La promulgación de la directiva 2009/20/EC convirtió en imperativo legal para los buques de pabellón comunitario la posesión de una póliza asegurando la responsabilidad civil frente a terceros causada por sus buques, aunque lo hizo en consonancia con el convenio OMI sobre la limitación de la responsabilidad en las

reclamaciones marítimas (LLMC 1996) sin introducir cambios significativos.

2.7 - La emergencia marítima del *PRESTIGE* - 2002

El petrolero "*PRESTIGE",* en fecha 13 de noviembre de 2002 (día 1), navegaba por el Atlántico Norte, en singladura desde San Petersburgo, con escala intermedia en el puerto de Venspills (Letonia) para completar el cargamento de Fuel Pesado con alto contenido en azufre, destinado al puerto de Singapur previa escala en Gibraltar, que es el destino que declaró el buque al entrar en el dispositivo de separación de tráfico de Finisterre; a las 08:04 del día 13 reportó navegar al rumbo 210º y a 8 nudos de velocidad junto con posición.

Las condiciones del tiempo eran de temporal del SW de fuerza 8 con mar de fondo del NW de 5 metros. A las 15:10 se produjo el accidente del buque, por causa desconocida, que provocó que la zona de la cuaderna 71 Er, se resquebraje a la altura del mamparo transversal entre los tanques 2ErPp (lastre limpio, vacío) y 3Er (carga, vacío), y que embarcaron unas 10.000 toneladas de agua en apenas quince minutos (casi 700 toneladas por minuto), ocasionando una escora de 24 grados y dejando el buque en estado de zozobrar en cualquier momento.

Se transmitió la señal de socorro y la misma se recibió en el CZCS a las 15:15 del día 13 de noviembre (día 1), movilizándose los medios aéreos disponibles así como los buques en la zona.

Fig. 6 - Aspecto del "PRESTIGE" en los primeros momentos de la emergencia (fuente: La Voz de Galicia)

El rescate de la tripulación se produjo mediante dos helicópteros que evacuaron del buque siniestrado a 24 tripulantes permaneciendo 3 de ellos en el "*PRESTIGE*".

El jefe de máquinas, el primer oficial y el capitán del buque permanecen a bordo, tras dar el capitán orden de contra-inundar el buque para intentar adrizarlo lastrando los tanques 2BrPp y 3Br.

La primera evaluación de los daños realizada por el capitán a las 21:00 del día 13 (día 1) no dio cuenta de más contaminación por fuel de la carga que el derramado al romperse los tapines de la cubierta del petrolero.

A las 17:17 del día 13 de noviembre de 2012 (día 1) el centro de control de tráfico de Finisterre informó al buque "*PRESTIGE"* que debe tomar remolque de los buques de salvamento en sus inmediaciones.

Tras varias vicisitudes se consiguió dar remolque y trincar el barco a la deriva. El remolcador "RIA DE VIGO" hizo firme el remolque a las 12:40 horas UTC del día 14 (día 2) cuando el buque estaba a 5,3 millas de Muxía y a 4,6 millas del cabo Touriñán.

Una vez trincado el buque, se impuso el alejamiento del mismo de las costas españolas, primero al rumbo NW y con máquina propia.

Siendo las 01:00 del 15 de noviembre de 2012 (día 3) la grieta en la estructura del casco se transformó en una raja de 35 metros en el costado de estribor y se tuvo que parar máquina.

Por dicha razón, se produjo la primera contaminación por echazón de HC a gran escala. Se calcula que fueron 4.000 las toneladas vertidas. Los indicios apuntan a una posterior rotura del mamparo entre los tanques 2C o 3C y los 2 ErPp o 3 Er.

A las 02:50 del día 15 de noviembre de 2013 (día 3) la tripulación de salvamento tomó el mando del buque "*PRESTIGE*", tomando el buque rumbo 220º, parando la máquina y navegando con remolcadores para cumplir la orden expresa de la Administración Marítima española de que se mantenga en todo momento a no menos de 120 millas náuticas de las aguas en las que las que España tenga derechos soberanos o jurisdicción.

EL día 16 de noviembre de 2012 (día 4) las condiciones meteorológicas empeoraron notablemente por la llegada de una nueva borrasca que provocó vientos de 45 nudos y mar gruesa. Se evacuó al personal de salvamento que se encontraba a bordo y el casco del buque se comenzó a deteriorar a pasos agigantados. El buque amenazaba romperse en dos. Increíblemente no llegó a partirse pero sí pareció hacerlo su quilla quedando proa y popa precariamente unidas, con un boquete de 50 metros y la cubierta desaparecida en parte.

Fig. 7 - Aspecto del buque "*PRESTIGE"* el día 17 de noviembre (día 5) (La Voz de Galicia)

El día 18 de noviembre de 2012 (día 6) y como parte del operativo de salvamento se hace cargo del remolque del buque "*PRESTIGE"* un remolcador chino llamado "*DE-DA"* hasta que a las 08:00 del día 19 de noviembre de 2012 (día 7) se produjo el fallo estructural que originó que el "PRESTIGE", tras plegarse sobre su cubierta, se partiese en dos a 132 millas al WSW de Finisterre, hundiéndose la popa a las 11:45 y la proa a las 16:18 en sondas de 3.830 y 3.565 metros, llevándose en sus tanques alrededor de 13.800 toneladas de fuel-oíl según las estimaciones del Gobierno en las fechas posteriores al accidente.

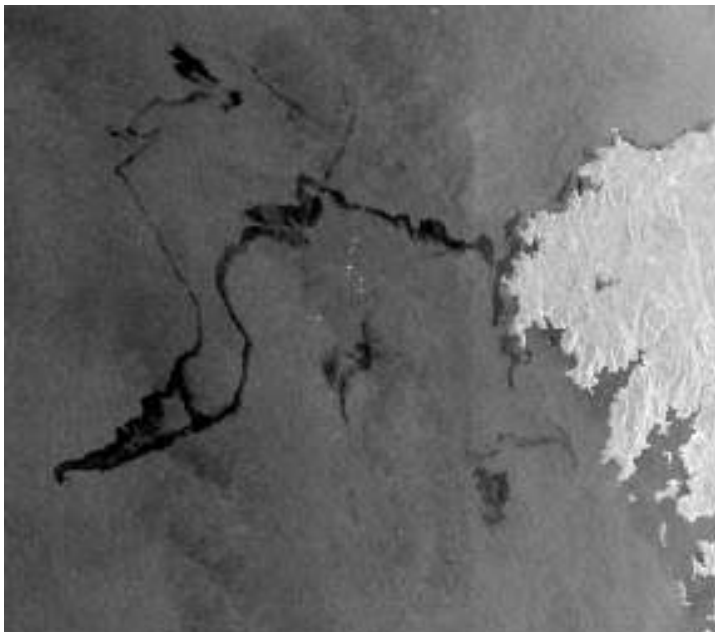


Fig. 8 - Contaminación causada por el "*PRESTIGE"* desde un satélite (fuente: Agencia Espacial Europea)

A lo largo de su errático viaje de alejamiento de la costa se esparcieron por el océano alrededor de 64.000 toneladas de fuel que terminaron por contaminar más de 2.500 kilómetros de costa y más de 700 playas, dejando sin actividad económica directa durante meses a muchos miles de profesionales, perjudicando la economía de otros tantos y dando lugar a una muy grave contaminación por hidrocarburo, no sólo por la cantidad vertida y la sensibilidad del área afectada y el comportamiento persistente de las corrientes hacia la costa, sino también por las características del hidrocarburo vertido, un fuel muy pesado, viscoso y con altas tasas de azufre, con componentes de muy lenta degradación y altos valores tóxicos.

Durante los meses que siguieron al hundimiento del "*PRESTIGE"* sucesivas oleadas de manchas de fuel arribaron a las costas de las CCAA de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco.

2.8 Lecciones aprendidas:

En el proceso judicial el responsable del *Organismo Rector* (OR), declaró que el OR no era un órgano colegiado, ni un órgano directivo, "*ni allí se discutía ni decidía nada"*[3]. Lo cual es el relevante dado que ya existía el PNC 2001.

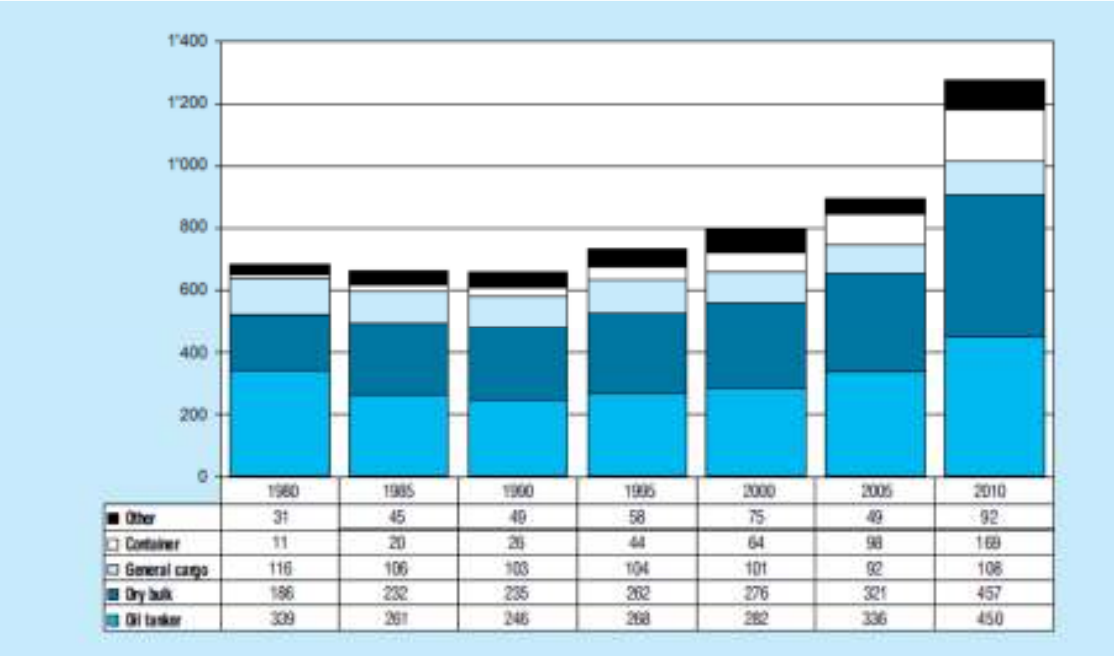
Ese OR, al que a veces Fernández Mesa llamaba Centro de Coordinación de Operaciones (CECOP) y Gabinete de Crisis, tiene escasa relación con el marco legal. El apartado e) del punto 1.6.1 del PNC establece un OR formado por dos personas, el delegado del Gobierno y el director del Plan Territorial de Contingencias (autonómico), en el caso y sólo en el caso de que estén activados conjuntamente el Plan Nacional y un Plan Territorial. Es decir, en el caso *PRESTIGE*, no debió constituirse organismo rector alguno, de acuerdo con la norma, pues Galicia no tenía aprobado su Plan Territorial. En todo caso, el supuesto *Organismo Rector* que se creó a las 05.00 horas del día 14 de noviembre (hay otro que se creó a las 16.00 del día 13, en Madrid), no es el que prevé el plan nacional de contingencias, formado sólo por dos personas.

[3] Ver : www.elpais.com/ccaa/2013/01/17/galicia/1358430801_109363.html

CAP. 3 - EL RIESGO POTENCIAL DE CONTAMINACION MARINA

3.1. - El riesgo del transporte de HC como carga

Las estadísticas industriales revelan que durante el año 2009 el monto total de mercancías transportadas internacionalmente por vía marítima ascendió a 7.800.000.000 Tons.; las toneladas de crudo ascendieron a 1.720.000.000 y las de refinados de HC a 924.600.000. El transporte de tales ingentes cantidades de productos se realiza mediante una flota mundial compuesta por 102.194 buques mercantes en servicio correspondiéndose con un total de 1.276.137.000 DWT disponibles.[4]



	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Other	31	45	49	58	75	49	92
Container	11	20	26	44	64	98	169
General cargo	116	106	103	104	101	92	108
Dry bulk	186	232	235	262	276	321	457
Oil tanker	339	261	246	268	282	336	450

Fig.9 – Evolución de las DWT mundiales para buques > 100 GT (fuente: UNCTAD)

A pesar de estas impresionantes cifras absolutas, la introducción paulatina de legislación medioambiental marítima internacional –principalmente a través de la OMI desde su constitución en 1948- ha dado sus frutos y hoy dicho acervo normativo es garante de que la mayoría de los buques tanques que surcan los mares son diseñados y construidos de forma que en caso de accidente el daño

[4] Fuente: UNCTAD - *Review of Maritime Transport*, 2010

medioambiental por derrame involuntario de HC/SNPP resulte minimizado acorde a los avances de la ciencia y tecnología actuales (doble casco, lastre segregado, etc.).

La misma ciencia y tecnología que en manos de unas tripulaciones y armadores más concienciados medioambientalmente (obligatoriedad desde 1994 del *ISM Code / SMS*) ha permitido que las descargas no accidentales de HC –procedentes de la limpieza de tanques o de los espacios de máquinas- se hayan visto también notablemente reducidas; sin olvidar el importante esfuerzo normativo y sancionador disuasorio -que la misma comunidad marítima internacional ha venido implementando con el devenir de los años- y de las consecuencias medioambientales, sociales y sobre todo económicas de las infracciones por contaminación marina no accidental.

Todo y la existencia de accidentes puntuales que pueden desvirtuar la tendencia singularmente, la propensión general ratifica la mejora continua de la seguridad, tanto en cantidad vertida como en el número de accidentes con contaminación asociada producidos. Así la mayor reducción de los vertidos -tanto involuntarios como intencionales- se puso de manifiesto durante la década posterior a la adopción y posterior entrada en vigor del Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Marina (MARPOL ’73 enmendado mediante el Protocolo del ’78) y del Convenio Internacional para la Salvaguarda de la Vida Humana en la Mar (SOLAS ’74) que también incluye prescripciones relativas a la construcción de buques tanques.

A pesar de que las cantidades de HC vertidas a la mar hoy en día no soportan análisis comparativos con las de hace 20 años -o incluso 10 años-, el hecho es que cada cierto tiempo ocurren accidentes en los que se ven implicados grandes buques tanque y que causan serios episodios de contaminación marina. Igualmente cierto es que, a pesar de las millonarias sanciones a las que dan lugar y que son impuestas a los infractores dolosos, las omisiones deliberadas por parte de un sector –normalmente sub-estándar- de la flota mundial al respecto de las estipulaciones en materia de prevención y protección medioambiental marítima –básicamente MARPOL 73/78- siguen cometiéndose a diario en todos los mares y océanos.

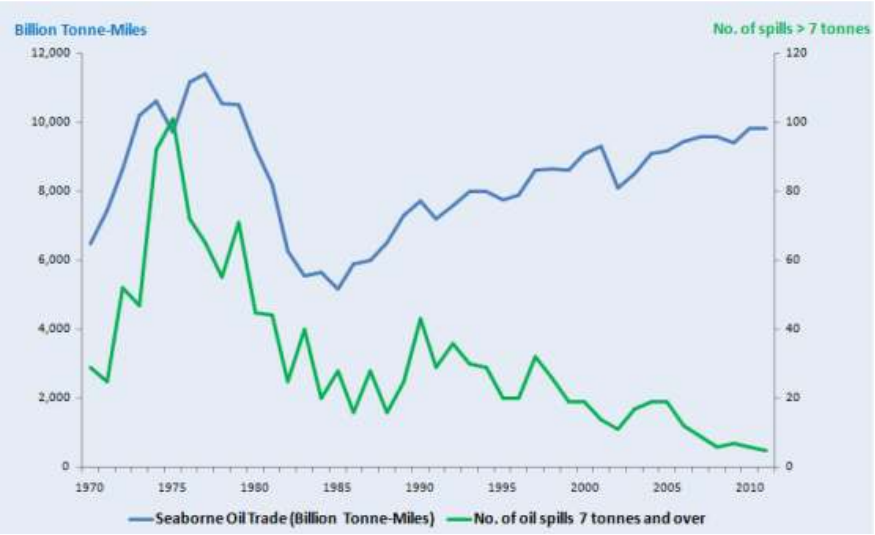


Fig.10 – Relación entre las Tons/milla de HC y las echazones > 7 Tons para petroleros > 60.000 DWT (fuente: ITOPF)

3.2. - El riesgo en el transporte de los HC para consumo del buque

Tal y como reseño *Lord Donaldson* en su informe *"Safer ships, cleaner seas"*, hoy en día el peligro potencial no proviene tan solo de los grandes buques tanque, sino que el mismo se ve acuciado por el incremento de la mayoría de la flota en lo concerniente a la capacidad de retención en sus tanques almacén de HC para consumo propio (*bunkers*); amén de que el propio tipo de HC acostumbra a ser un IFO 380 (HFO) residual en la mayoría de los casos (nº6). Un HFO para consumo propio que en el caso de embarrancamiento o colisión puede provocar episodios de contaminación más que relevantes con vertidos potenciales de hasta 7.600 Tons de FO residual (nº6).

Tankers				
Description	Panamax	Aframax	Suezmax	VLCC
DWT (MT)	50,000	90,000	150,000	285,000
HFO (m^3)	1700	2900	3800	7500
DO (m^3)	220	320	370	400
Containerships				
Description	750 TEU	1500 TEU	Panamax	Post-Pmax
DWT (MT)	9,000	20,000	45,000	75,000
HFO (m^3)	700	2000	5600	7600
DO (m^3)	130	200	330	430
Bulk Carriers				
Description	Handysize	Panamax	CapeSize	
DWT (MT)	30,000	70,000	160,000	
HFO (m^3)	1300	2200	4000	
DO (m^3)	130	270	300	

Fig.11 – *Bunkers:* Capacidades típicas (fuente: *Cargo Ship Bunker Tanks: Designing to Mitigate Oil Spillage* - Keith Michel, President, Herbert Engineering Corp., San Francisco, CA – 1999)

Según ilustra la fig.9, en el último sexenio (2005-2011) el número de derrames accidentales de buques no petroleros duplica cómodamente el de los imputables a buques petroleros, revelando una preocupante tendencia que parece indicar el que cualquier buque en navegación –y por ende susceptible de avería- es un peligro potencial para el medio marino independientemente de cuál sea su carga a bordo.

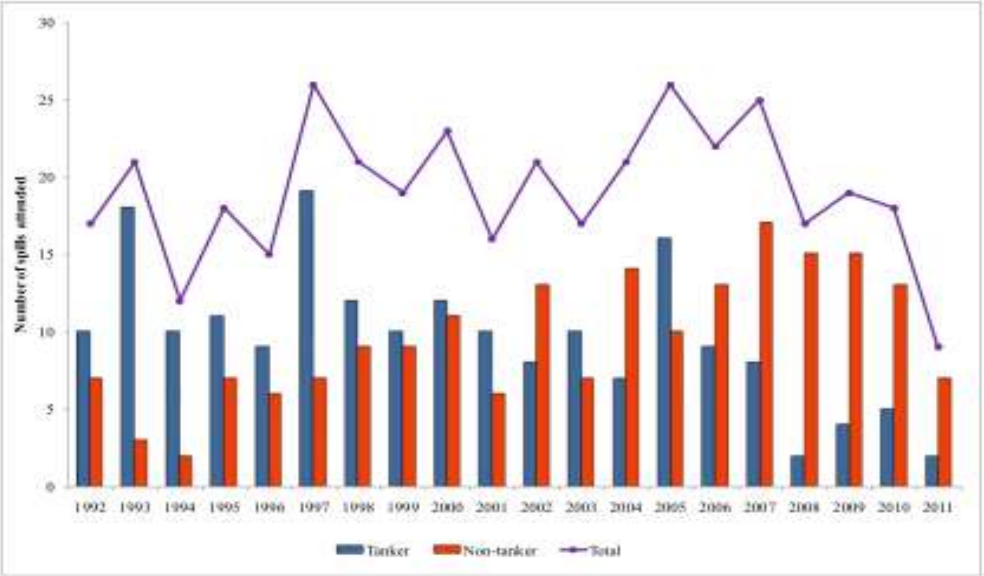


Fig.12 – Asistencias del ITOPF por derrames de buques petroleros *vs* buques no petroleros (fuente: ITOPF)

3.3. - El riesgo del transporte de SNPP

Para complicar la situación, aun más si cabe, no basta tan solo con considerar el riesgo de contaminación marina accidental por derrame de los HC de abordo -ya sea como carga o como consumibles- sino que hay que incluir en el marco de referencia la ingente cantidad de SNPP (Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas) que son transportadas hoy en día por vía marítima y que por sí solas ya suponen -como su propio nombre indica- un peligro sustantivo e independiente para el medio marino; tan solo entre enero del 2006 y marzo del 2011 fueron contabilizados mundialmente un total de 220 accidentes marítimos en los que 234 sustancias SNPP causaron contaminaron o tuvieron la potencialidad de causarla[5].

[5] *International Shipping Facts and Figures – Information Resources on Trade, Safety, Security, and the Environment* - IMO Maritime Knowledge Centre, 2011

Fig.13 – Los buques en rojo transportan MM.PP. por el litoral español (fuente: www.localizatodo.com el 19/07/13 a las 21:15)

Las principales sustancias SNPP asociadas fueron de mayor a menor: Mineral de hierro, ácido sulfúrico, sosa cáustica, fertilizantes, cereales, nitrato amónico, fosfatos, carbón, sulfuros y aceites vegetales.[6] Entre el 2000 y el 2012 las aguas españolas fueron testigo de un total de 31 accidentes marítimos del mismo tipo[7], es decir, 2,5 accidentes implicando SNPP por año.

Desde la perspectiva española y según los datos facilitados por SASEMAR[8] en su informe anual del 2009, un total de 45.023 buques transportando MM.PP. atravesaron alguno de los cinco DST[9] bajo gestión nacional tan solo durante ese mismo año.

---

6 OMI - MEPC/OPRC-HNS/TG 12/5/3

7 REMPEC *accidents data base* – 2013

8 SASEMAR no proporciona el tráfico de buques con MM.PP. desde 2010, más se observa una clara una tendencia al alza (+49,8 %) a partir de los primeros datos registrados en 1999, año en que se contabilizaron un total de 30.037

9 FINISTERRE – TARIFA – GATA – CANARIAS occidental – CANARIAS oriental

3.4. - Factores de riesgo en el litoral español

Así pues, no es aventurado aseverar que los factores para una nueva catástrofe medioambiental marítima siguen presentes y que el riesgo latente se refuerza con el devenir de los tiempos. Los elementos clave en la consolidación de dicho riesgo pueden agruparse sucintamente en:

- Incremento incesante del volumen de tráfico marítimo frente a nuestras costas.
- Alto poder contaminante de las mercancías transportadas (HC/SNPP).
- Dotación de los buques mínima y sometida a fatiga por sobrecarga horaria.
- Altísima densidad de tráfico en los aproches a los DST de Tarifa y Finisterre.
- Presencia de áreas de elevada vulnerabilidad medioambiental (*MEHRAs*) tanto en las aguas como en las costas que acogen el ingente y continúo susodicho tránsito marítimo en paso “inocente”.

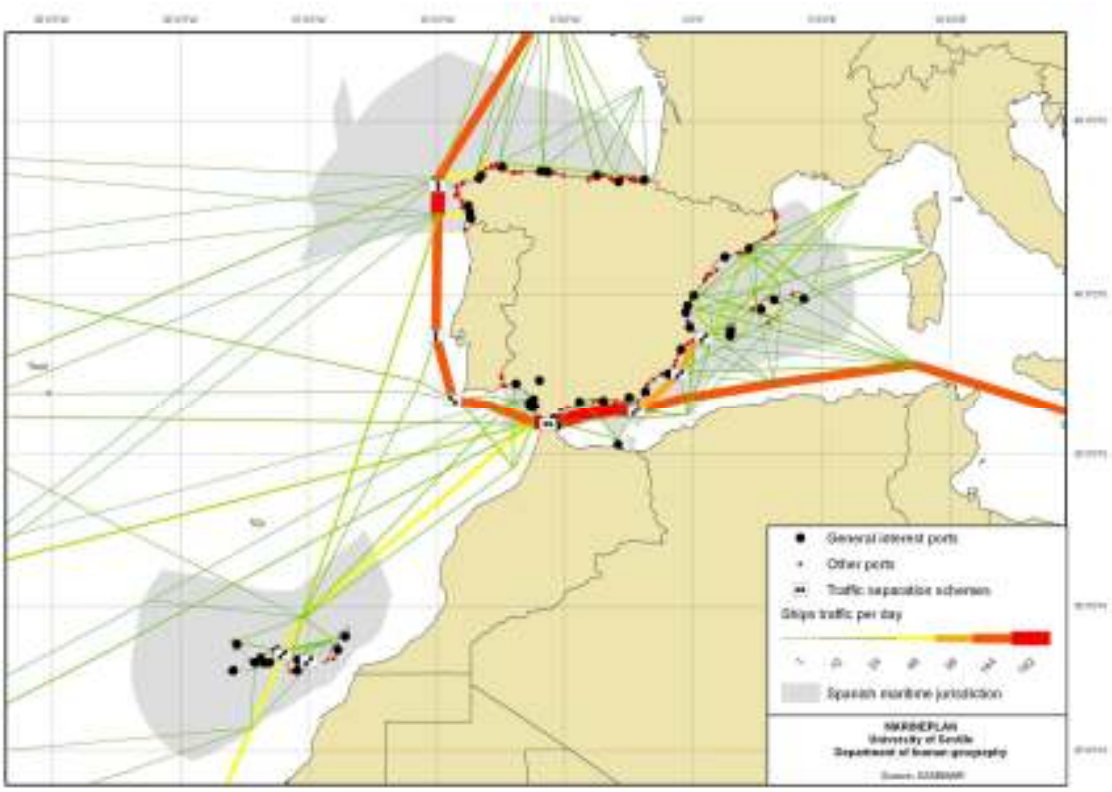


Fig. 14 – Principales rutas marítimas en las aguas marítimas españolas y densidad de tráfico asociado en 2007 (fuente: *Atlas of maritime spatial planning* – Juan L. Suárez de Vivero – Universidad de Sevilla – 2011)

Considérense ahora cuales serían las consecuencias más previsibles y significativas de un accidente marítimo implicando HC/SNPP, todo y en relación a otros ya pretéritos:

- Daños medioambientales profundos, crónicos y persistentes.
- Dramáticos perjuicios económicos al sector pesquero faenante.
- Perdida de cualquier actividad turística presente y menoscabo de la venidera.
- Mayúscula e imperiosa gestión del orden público durante las operaciones de limpieza por razones de insalubridad.
- Agravios financieros por la demora e insuficiencia de las compensaciones económicas.
- Pérdida de confianza y respaldo de la sociedad para con el Gobierno de la nación y Autoridades marítimas competentes.

Fig.15 – Derrame consecuencia del abordaje entre *ALEXIA* y el *ENIF* en el golfo de México en 1995 (fuente: *NOAA*)

3.4. - El riesgo latente en la fachada marítima mediterránea española

El mar mediterráneo acusa el 30% del tráfico marítimo mercante mundial –unas 2.340.000.000 Tons/año- y el 25% del tráfico mundial de HC -unas 370.000.000 Tons/año- considerando tanto el tráfico que tiene por salida/destino alguno de sus

puertos como el simplemente atraviesa sus aguas[10]; aguas marítimas que resultan especialmente congestionadas en su angosta puerta natural de entrada/salida: el estrecho de Gibraltar; estrecho que con una anchura de tan solo 14 Km. soportó durante el año 2009 el paso “inocente” de un total de 104.527 buques identificados, de los cuales 23.618 (22,6% del total) transportaban MM.PP.; esto es, una media de 221 buques/día con carga convencional a bordo y 65 buques/día con carga de MM.PP. a bordo[11].

Para calibrar la importancia del tráfico marítimo que utiliza el susodicho estrecho natural considérese que durante el mismo año 2010 “tan sólo” atravesaron el canal de Suez un total de 17.993 buques[12], esto es, 49 buques/día *versus* los 286 buques/día identificados por el DST-Tarifa.

Considerando ahora la totalidad del mar Mediterráneo y durante el periodo comprendido entre 1977 y 2010, el número de accidentes marítimos contabilizados que resultaron en vertido o peligro de vertido de HC/SNPP fue de 659 (545 HC *vs* 114 SNPP), atribuyéndoseles un total de 312.531 Tons vertidas de MM.PP. (433.389 Tons. de HC *vs* 120.858 Tons. de SNPP).

Fig. 16 – Geolocalización de los accidentes marítimos implicando derrame o riesgo de derrame de

[10] Maritime traffic – Mediterranean Action Plan – UNEP

[11] Informe annual SASEMAR -2009

[12] Suez Canal Authority – *2012 traffic statistics*

HC/HNS entre 1977-2010 (fuente: REMPEC - 2013)

La división del número de accidentes acaecidos entre el periodo observado muestra que, para la totalidad del mar Mediterráneo, la frecuencia de los mismos es:

- HC (1977- 2010) 545 accidentes / 33 años = 16,5 accidentes/año
- SNPP (1998 – 2010) 114 accidentes / 22 años = 5,2 accidentes/año

Resultando en el conjunto del mar Mediterráneo un promedio anual de 21,7 accidentes HC/SNPP, o lo que es lo mismo, casi 2 mensuales (1,8).

Respecto de la vulnerabilidad de la fachada mediterránea, la tesis doctoral de Esparza Amable V. (2010) concluye:

> *"Una vez estudiados en profundidad los tráficos en el Mediterráneo Occidental, sus características, rutas, condiciones meteorológicas y morfología de la zona, hemos concluido conociendo cuales son los lugares de máximo riesgo de derrame accidental en la mar, procedente del tráfico de hidrocarburos, y que podría afectar a las costas del litoral español. Los lugares determinados son cuatro, encontrándose tres de ellos en el sur de la Península, en las inmediaciones del mar de Alborán y el cuarto en la costa Nororiental del litoral de Cataluña (Cap de Creus)…. El cuarto punto negro y* ***potencialmente el más peligroso es el Estrecho de Gibraltar****. El elevado tráfico que soporta y el gran número de buques tanque que surcan sus aguas, muchos de ellos recalando en la Bahía de Algeciras, lo convierten en el punto negro con mayor riesgo potencial".*[13]

	Mediterranean Port Calls			Mediterranean Transits		
Vessel Type	*2006*	*2016*	% Increase	*2006*	*2016*	% Increase
Chemical Tanker	20,038	29,018	45%	745	1,149	54%
Container	34,666	49,109	42%	2,522	3,467	37%
Crude Oil Tanker	6,045	7,671*	27%	508	863	70%
Dry Cargo	89,645	86,685	-3%	4,534	4,758	5%
LNG Tanker	1,199	1,613	35%	55	73	33%
LPG Tanker	6,291	6,050	-4%	197	212	7%
Other	5,694	7,682	35%	252	436	73%
Other Tanker	3,011	3,000	0%	35	15	-57%
Passenger/Pass.RoRo	75,350	100,423	33%	592	389	-34%
Product Tanker	10,599	8,000	-25%	372	724	95%
Total	252,538	299,251	18%	9,812	12,087	23%

Fig.17 – Estimación de las escalas y tránsitos en el mediterráneo (fuente: *Lloyd's MIU – 2006*)

Para mayor abundamiento en el riesgo manifestado en la susodicha tesis doctoral

[13] Tesis doctoral *"Análisis del potencial riesgo de ocurrencia de mareas negras procedentes de mar abierto por el tráfico de hidrocarburos en el litoral mediterráneo español*" – Amable Vicente Esparza Lorente – Facultad de Náutica de Barcelona – UPC - 2010

cabe recordar que la misma no consideró el tráfico de buques con MM.PP a bordo distintas a los HC. Una somera aproximación de los buques tanque transportando HC -con destino o atravesando dicho mar- realizada por *Lloyd's MIU*[14] permite inferir que en 2006 los mismos solo representaron 16.644 movimientos frente a los 30.605 tránsitos de buques con MM.PP a bordo distintas a los HC, esto es, se consideraron tan solo un 45% aproximadamente de los buques potencialmente capaces de causar una catástrofe medioambiental y que cada año surcan el mar Mediterráneo.

Cabe reseñar que la propia Comisión Europea en su "COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO SOBRE UN SEGUNDO CONJUNTO DE MEDIDAS COMUNITARIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA A RAÍZ DEL NAUFRAGIO DEL PETROLERO ERIKA" referencia al propio estrecho de Gibraltar como especialmente vulnerable a la posibilidad de un accidente marítimo. Así reza:

> *"La seguridad del tráfico marítimo en aguas europeas es un factor de importancia crucial: un 90% del comercio realizado entre la Unión Europea y terceros países se lleva a cabo por vía marítima. El riesgo de accidentes ligados a la concentración del tráfico en las principales rutas marítimas europeas es especialmente elevado en ciertas zonas de convergencia, tales como el Paso de Calais o* ***el estrecho de Gibraltar****"*[15].

3.5. - El riesgo latente en la fachada marítima atlántica española

El cabo de Finisterre es una zona que soporta año tras año otra de las mayores densidades de tráfico marítimo mundial, ya que debido a su ubicación geográfica en el mismo confluyen las derrotas de todos los buques en demanda o provenientes de cualquiera de los puertos de Europa del Norte así como de numerosos buques en demanda o provenientes de puertos del Mediterráneo, América, África Occidental amén de los que doblan el cabo de Buena Esperanza en demanda o provenientes

[14] *Study of Maritime Traffic Flows in the Mediterranean Sea* – REMPEC – 2008

[15] Segundo conjunto de medidas para aumentar de manera duradera la protección de las aguas europeas del riesgo de accidentes y de contaminación marina. Medidas destinadas a mejorar la seguridad del tráfico marítimo y prevenir la contaminación por buques. (fuente: Diario Oficial de la Unión Europea del 07/12/200)

de África Oriental y Asia.

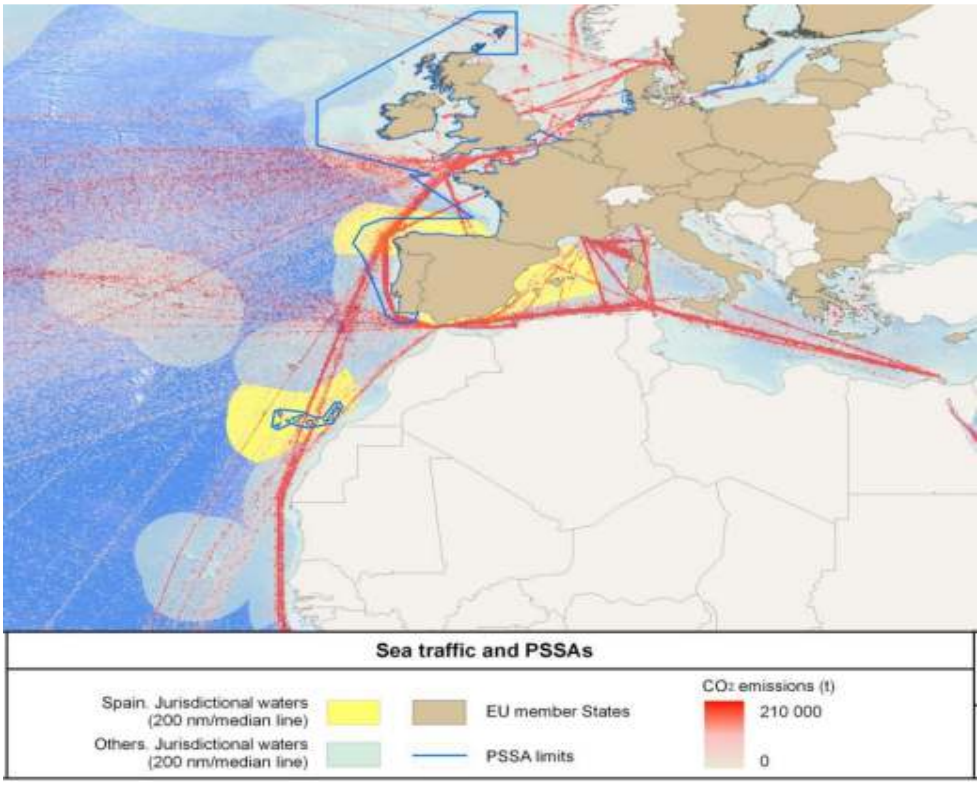


Fig.18 – Derrotas convergentes en el DST Finisterre atravesando el PSSA en aguas jurisdiccionales españolas (fuente: *Atlas of maritime spatial planning* – Juan L. Suárez de Vivero – Universidad de Sevilla - 2011)

Las derrotas de las susodichas "autopistas" del mar concurrentes en el DST de Finisterre atraviesan plenamente la región española de la *Western European Waters PSSA* (Particular Sensitive Sea Area) establecida por la OMI en 2004 (ver fig.15), convirtiendo el cabo de Finisterre en una zona de necesaria y especial salvaguarda frente a los accidentes marítimos debido a su particular interés y vulnerabilidad ecológica, socioeconómica y científica.

A pesar de todo ello las costas gallegas han sido ya testigo de cinco mareas negras (*POLYCOMMANDER '70 - URQUIOLA '76 – ANDROS PATRIA '78 – AEGEAN SEA '92 – PRESTIGE '02*) y dos poluciones químicas (*ERKOWITZ '70 - CASSON '87*), a las que cabría añadir una en la costa asturiana (*CASTILO DE SALAS '86*). Por fin en 2003 -a instancias del Gobierno español y como reacción a la última catástrofe medioambiental del 2002 en dicha zona –"*PRESTIGE"-,* la OMI aprobó

definitivamente en 2003 el primer DST mundial de cuatro vías[16] con el objetivo de alejar de la costa (60') a los buques tanque con HC/SNPP a bordo mediante un DST (2 vías) de uso exclusivo y distinto del DST (2 vías) colindante más cercano a tierra (40') y designado para los buques que transportan carga convencional o MM.PP. no a granel.

Los datos facilitados por SASEMAR[17] respecto del tráfico marítimo en paso "inocente" soportado por el DST de Finisterre durante el año 2009 indican: 40.320 buques identificados en total, de los cuales 13.845 buques (33,4% del total) transportaban MM.PP.; esto es, 73 buques/día con carga convencional a bordo y 38 buques/día con MM.PP. a bordo.

Aunque el tránsito de buques con carga convencional o con MM.PP en el DST de Finisterre (40.320 en total) es 2,5 veces menor que el mismo transito en el DST de Tarifa (104.527 en total) cabe reseñar que el riesgo de accidente marítimo no resulta ser proporcionalmente menor, ya que las condiciones meteorológicas en el Noroeste peninsular son significativamente más adversas que las del estrecho de Gibraltar al hallarse habitualmente el primero en la derrota de los trenes de borrascas procedentes del Atlántico.

Fig.19 – Geolocalización de accidentes con derrame de HC/SNPP registrados en el Atlántico

[16] MSC 77/25/1 - 27 February 2003

[17] SASEMAR no proporciona el tráfico de buques con MM.PP. desde 2010, más se observa una moderada tendencia al alza (+16,6 %) a partir de los primeros datos registrados en 1999, año en que se contabilizaron un total de 11.609

peninsular desde 1968 (fuente: CEDRE - 2013)

Si la figura 16 no ejemplarizase suficientemente el riesgo latente asociado al intenso tráfico marítimo y frecuentes adversas condiciones meteorológicas reinantes en la zona atlántica comprendida entre el extremo Sur de Portugal y el canal de la Mancha, cabe recordar -ver figura 17- que 10 de las 14 peores mareas negras acaecidas en aguas europeas se produjeron precisamente en dichas aguas, frente a tan solo una en aguas mediterráneas.

Fig.20 – Peores mareas negras en aguas europeas (fuente: *Prestige 10 years* – Surfrider Foundation Europe. – 2012)

Así pues, la casuística de las mareas negras parece señalar al Noroeste peninsular como candidato perenne a dichos sucesos, bien por ocurrir en sus aguas propias, bien por la potencialidad de verse las mismas afectadas por un accidente ocurrido en aguas más profundas y normalmente a barlovento. Sin embargo, y ciñéndolos a las aguas jurisdiccionales españolas de esa zona, resulta relevante a la hora de valorar ya no el riesgo del accidente marítimo en si mismo, sino sus consecuencias, que, y a diferencia de lo que ocurre en el resto de las aguas del *Western European Waters PSSA*, no exista todavía ningún instrumento regional de colaboración en vigor.

Efectivamente, a diferencia de lo que ocurre para la bahía de Vizcaya y el golfo de

León en los que España ha suscrito y ratificado acuerdos regionales de colaboración (*Plan Vizcaya y Plan Lión*) con el país vecino de Francia, el acuerdo regional de colaboración y asistencia mutua para la lucha contra la contaminación marina accidental por HC/SNPP en la zona del océano atlántico Noreste -suscrito entre Portugal, Francia, Marruecos, España y la UE hace ya 23 años (Acuerdo de Lisboa - 1990)- no se encuentra todavía en vigor ya que la Parte contratante española no ha depositado su instrumento de ratificación[18] debido a la no inclusión en el Acuerdo de las aguas marítimas jurisdiccionales españolas de las islas Canarias[19].

Dicha suspensión tácita de los efectos del *Acuerdo de Lisboa* merma notablemente la capacidad y celeridad en la reacción de las Partes en aquellos casos de contaminación marina accidental por HC/SNPP ocurrida, precisamente, en los que resultan ser -singular y manifiestamente- los dos puntos del litoral español con un mayor riesgo latente de contaminación accidental, y que según todo lo expuesto no son otros que: el estrecho de Gibraltar y el cabo de Finiste re.

El alcance de la merma incluye entre otros:[20]

- El establecimiento y financiación de un centro internacional permanente de coordinación –al estilo del REMPEC en el mediterráneo- en Portugal, a fin de garantizar una respuesta eficaz y diligente de las Partes.
- El desarrollo y establecimiento de un conjunto de directivas en lo referente a los aspectos técnicos, operacionales y prácticos de una acción conjunta.
- El refuerzo de la asistencia mutua, especialmente en casos urgentes de amenaza grave para con el medioambiente marino.
- La creación de técnicas efectivas para facilitar el intercambio de información, cooperación técnica y formación específica.

---

[18] En 2008 se firmó un protocolo adicional por el que se modificaba la definición de los límites meridionales del mismo; aun así, a fecha 26/07/13, el Acuerdo de Lisboa no se encuentra en vigor

[19] *The Atlantic Regions' Coastal Pollution Response* – ARCOPOL – 2012

[20] CILPAN – Direçao Geral de Politica do Mar – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território - Gobierno de Portugal - 2013

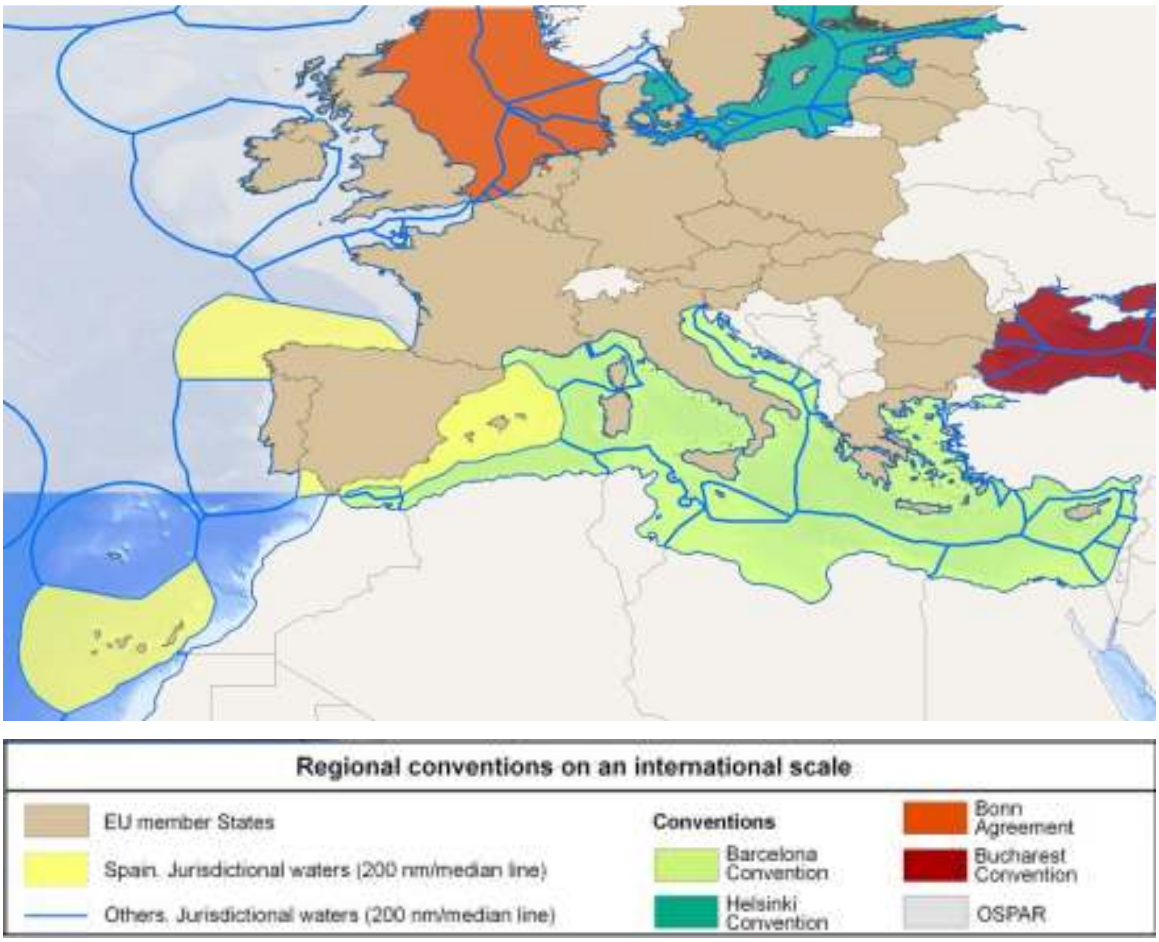


Fig.21 – Cuadro sinóptico de los acuerdos regionales en materia de lucha contra la contaminación. Obsérvese que tanto las aguas del estrecho de Gibraltar, como las del cabo de Finisterre están fuera de la cobertura de los acuerdos regionales. (Fuente: *Atlas of maritime spatial planning* – Juan L. Suárez de Vivero – Universidad de Sevilla – 2011)

CAP.4 - EL SERVICIO PÚBLICO DE LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION MARINA

4.1. - Naturaleza

En nuestro acervo normativo la primera referencia al servicio público de lucha contra la contaminación marina (LCCM) la encontramos en el art.-87 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (Vigente hasta el 21 de Octubre de 2011 y hoy en el art.264 del Real Decreto Legislativo 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.); en este último reza:

> *"Art.-264.1. El servicio público de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino se prestará por la Administración General del Estado, así como por las restantes Administraciones públicas competentes, de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes. Estos contemplarán de forma integrada las actuaciones de cada Administración, así como los medios para desarrollarlas con independencia de su titularidad, de su adscripción funcional o de su localización territorial".*

La primera particularidad de la actividad de la lucha contra la contaminación es su carácter de servicio público; pero la naturaleza del servicio público en si misma no está *per se* exenta de controversia. A este respecto[21]:

> *"El término servicio público se configura como especialmente polisémico y problemático en el ámbito de la ciencia jurídica, donde trasciende con mucho la significación literal de los dos vocablos que lo componen. En el campo del Derecho Administrativo la expresión ha terminado por adquirir perfiles propios no exentos de un apasionado debate doctrinal".*

[21] http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com

El art.128.2 de la Constitución reconoce la posibilidad legal de reserva para el sector público de recursos esenciales -especialmente en el caso de existir monopolio- y la intervención de empresas en aras del interés general.

Al amparo del mencionado precepto constitucional cabe abordar las principales características, necesarias y concurrentes, que la actividad de lucha contra la contaminación marina deberá contener atendiendo a su naturaleza de servicio público:

- Deberá tratarse de una actividad prestacional.
- La prestación será de carácter material o técnico.
- Su ejercicio no implicará el ejercicio de autoridad.
- Satisfacer tan solo las necesidades públicas que puedan calificarse de esenciales[22].
- Su gestión desembocará necesariamente en prestaciones regulares y continuas.
- La titularidad de la actividad habrá sido asumida por la Administración Pública[23].
- La actividad estará sometida en su organización y funcionamiento a un régimen jurídico de Derecho Público

Continúa el art.-264.1 del TRLPMM definiendo la actividad que será propia del servicio público objeto de legislación, esto es el *"salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino"*. Dado el objeto y alcance de este PFC, resulta de interés tan solo considerar la segunda de ellas, es decir, la actividad de la lucha contra la contaminación del medio marino.

4.2. - Prestatario

En lo referente al quien será el prestatario de la actividad, el art.-264.1 lo acota como sigue:

---

[22] Aquéllas vinculadas a la satisfacción de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos (S.T.C. 26/1981, de 17 de julio)

[23] La existencia de esta reserva exclusiva en favor de los poderes públicos determina, por tanto, el monopolio de éstos sobre tales servicios

"se prestará por la Administración General del Estado, así como por las restantes Administraciones públicas competentes, de acuerdo con el principio de coordinación".

Al respecto de cuáles son las restantes Administraciones públicas competentes en la actividad de lucha contra la contaminación marina cabe circunscribir las mismas mediante el pronunciamiento del Pleno del Tribunal Constitucional[24] que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del art.-87.3 de la LPMM 27/92:

"*La Administración del Estado podrá desarrollar los programas con personal y medios propios o adscritos a la misma, o bien mediante contratos con Empresas, públicas o privadas, o convenios con Entidades de carácter no lucrativo"*

Todo y atendiendo a las alegaciones del recurso presentado por la Junta de Galicia en contra de lo referente al monopolio del estado para la ejecución del la normativa estatal en la actividad del salvamento marítimo pero no así en lo concerniente a la potestad única del Estado para legislar sobre la materia; de las alegaciones presentadas y en lo tocante a la lucha contra la contaminación del medio marino interesa:

"III. Aspectos de inconstitucionalidad relativos a la materia de salvamento marítimo [arts. 6.1, e), 86.2, 87, 89.1 y 90] - … Nada se objeta, sin embargo, a cuanto en dicho precepto se refiere a la lucha contra la contaminación del medio marino y a la creación de una Sociedad en cuyo objeto social no figure el salvamento marítimo"..

El precepto allí aludido –el monopolio estatal para la ejecución de la actividad de la lucha contra la contaminación marina- resultó en una nueva redacción del art.-86.2 de la LPMM 27/29 que regula las competencias del Ministerio de Fomento en marina mercante, quedando el mismo como sigue[25]:

[24] STC 40/1998, de 19 de febrero

[25] Redacción según art.- 263.b) del TRLPMM RDL 210/2011

"b) Las relativas al salvamento de la vida humana en la mar, así como la limpieza de las aguas marítimas y la lucha contra la contaminación del medio marino, en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, incluidas las aguas de las zonas de servicio de los puertos, adoptando las medidas que pudieran resultar precisas y en particular las señaladas en la letra d) del artículo 310.2 de la presente ley y en los términos que le atribuyan los planes y programas previstos en el artículo 264, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en los casos de vertidos procedentes de tierra".

El contenido del art.-310.2.d) del TRLPMM RDL 2/2011 es el que sigue:

"Art.-118.2. Supuestos de infracciones en materia de marina civil:

d) De las infracciones por contaminación del medio marino producidas desde buques... Asimismo, los sujetos responsables citados quedarán solidariamente obligados a reparar el daño causado, pudiendo la Administración competente ejecutar o encomendar a su costa las operaciones que, con carácter de urgencia, pudieran resultar necesarias para la preservación del medio ambiente".

Así pues, y volviendo al contenido del art.-264.1 del TRLPMM RDL 2/2011, la declaración de nulidad en la presunción del monopolio estatal para la prestación del servicio público de salvamento marítimo por parte del Pleno del Tribunal Constitucional sirvió asimismo para clarificar que, y en lo concerniente a la prestación del servicio público de lucha contra la contaminación marina, la expresión *"así como por las restantes Administraciones públicas competentes"* debía considerarse vacía de contenido por ser la Administración General del Estado la titular única en la prestación dicha actividad, tanto en su faceta legislativa como ejecutiva, esto es, en régimen de monopolio. En consecuencia, allá donde se indica *"de acuerdo con el principio de coordinación"*, debe de entenderse[26] solo en lo

[26] STC 27/1987 [RTC 1987\27] y 104/1988 [RTC 1988\104]

referente a la actividad ejecutiva de salvamento marítimo y solo con aquellas CC.AA. que hayan asumido efectivamente la transferencia de dicho servicio público[27].

4.3. - Actividad y financiación

Entrando ahora al contenido de la actividad del susodicho servicio público, continúa el art.-264.1 determinando que el mismo será:

> *"…instrumentado a través de los planes y programas correspondientes. Estos contemplarán de forma integrada las actuaciones de cada Administración, así como los medios para desarrollarlas con independencia de su titularidad, de su adscripción funcional o de su localización territorial".*

¿A qué planes y programas se refiere el legislador? La respuesta la encontramos en el apartado segundo del mismo art.-264:

> *"Art.264.2 - El Gobierno, a propuesta del Ministro de Fomento, aprobará el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino.*
>
> *Los planes que en esta materia aprueben las Comunidades Autónomas competentes deberán acomodarse a las directrices sobre movilización y coordinación de recursos que figuren en el Plan Nacional"*[28].

Atendiendo a dicho imperativo legal, ya igualmente contemplado en art.-87.2 de la LPMM 27/92, se han aprobado reglamentariamente -por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Fomento y previo sometimiento a la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (CNS)- desde entonces un total de 5 Planes Nacionales de Servicios Especiales de Salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino, conllevando los mismos una

---

[27] Únicamente y a fecha 3/08/2013 la Xunta de Galicia

[28] Recuérdese que las CC.AA. carecen absolutamente de competencias en lo relativo a la lucha contra la contaminación marina.

inversión pública total de 1.568 M € para el periodo 1994-2009 y una prevista de 1.690 M € para el periodo 2010-2018, a saber[29]:

- Plan 1994-1997 dotación presupuestaria: 90 M € - 22,5 M€ / año
- Plan 1998-2001 dotación presupuestaria: 235 M € - 58,7 M€ / año
- Plan 2002-2005 dotación presupuestaria: 220 M € - 55 M€ / año
- Plan 2006-2009 dotación presupuestaria: 1.023 M € - 255,7 M€/ año
- Plan 2010-2018 estimación presupuestaria: 1.690 M€ -211,2 M€/ año

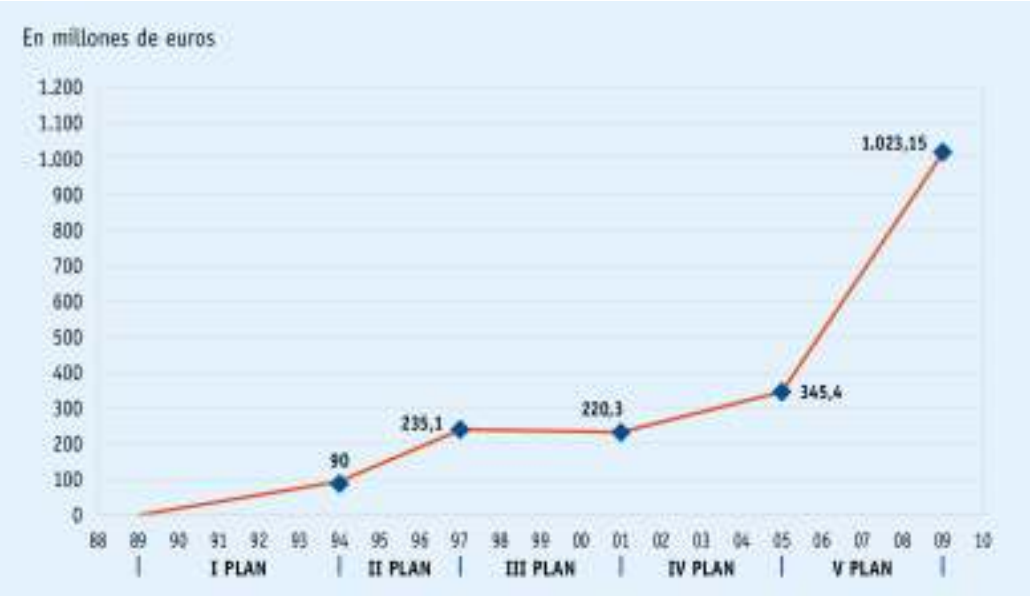


Fig.22 – Evolución de la dotación presupuestaria para el PNS[30]

Conocida ya ahora la inversión regular y constante llevada a cabo por la AGE desde 1994, aunque no como prestataria única de la actividad de salvamento si como principal, resulta de interés conocer las intenciones del legislador para con dichos fondos públicos, es decir, los objetivos de los Planes:

"Art.-264.2 - El citado Plan tendrá como objetivos básicos:

[29] Fuente dotaciones presupuestarias - Planes 1994-2009: Informe anual SASEMAR 2009 y fuente Plan 2010-2018: PNS 2010-2018

[30] Informe anual 2009 - SASEMAR no facilita dicha información desde el año 2010

a) Coordinar la actuación de los distintos medios capaces de realizar operaciones de búsqueda, salvamento de vidas humanas y lucha contra la contaminación marina, pertenecientes a las diversas Administraciones, así como a instituciones públicas y privadas.

b) Implantar un sistema de control de tráfico marítimo que cubra la totalidad de nuestras costas, mediante el establecimiento de centros coordinadores regionales y locales.

c) Potenciar los medios de salvamento y lucha contra la contaminación marina ya existentes y formar al personal especializado que será el responsable de la dirección y coordinación de las operaciones de búsqueda y salvamento y lucha contra la contaminación marina".

Atendiendo a lo anterior, puede deducirse que en el ámbito de la lucha contra la contaminación marina (LCCM), tres deberán ser los objetivos que presidan las inversiones públicas en los PNS:

- Coordinación de los medios de lucha de las diversas Administraciones e instituciones públicas y/o privadas.
- Potenciación de los medios de lucha disponibles.
- Formación del personal especializado responsable de la dirección y coordinación.

Acorde a lo dispuesto por art.5 de la Ley de RJAPRAC 30/92 y dada la pluralidad de competencias en materia ejecutiva de la normativa estatal de salvamento marítimo de vidas humanas, el legislador previó lo siguiente:

"Art.264.3 - El Plan Nacional será objeto de desarrollo mediante programas sectoriales y territoriales, que serán aprobados por el Ministerio de Fomento".[31]

---

[31] Continúa el art. 264.3 indicando: *"Para la elaboración de los programas, la Administración General del Estado podrá contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas competentes o que dispongan de medios humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades que comprendan, a fin de asegurar la debida coordinación"*

Sin embargo, el propio art. 5 de la Ley 30/92 en su apartado primero deja claro el alcance de las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación:

> *"Art.5.1. - La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos".*

Interesa aquí la reserva legal que el legislador hace para las Conferencias Sectoriales y que no es otra que *"en aquellas materias en las que exista interrelación competencial"*. Dado que el servicio público de LCCM no admite cotitularidad entre la AGE y los Consejos de Gobierno de las CC.AA. parece innecesario encomendar el desarrollo de sus objetivos a un órgano colegiado de composición multilateral y ámbito sectorial.

No obstante lo anterior y dada la voluntad del legislador en conseguir la coordinación[32] de los medios de LCCM de las diversas Administraciones e instituciones públicas y/o privadas, se entiende que resultaría más propia la aplicación del art.5.2 de la misma Ley 30/92:

> *"Artículo 6 Convenios de colaboración*
>
> *1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias".*

Establecida según lo anterior ya en el art. 264: La naturaleza de servicio público de la LCCM, que su prestación en régimen de monopolio por parte de la AGE será instrumentada a través de los Planes Nacionales de Servicios Especiales de Salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del

[32] Continúa el art.5.1 indicando: "*A efectos de lo establecido en el presente capítulo, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta"*

medio marino, que dichos Planes contemplarán de forma integrada las actuaciones de cada Administración y que los objetivos de aquellos pasarán necesariamente por abordar la coordinación, potenciación y formación concerniente a la actividad de la LCCM, resta conocer que se ha dispuesto en el mismo art. 264.4 al respecto del órgano colegiado encargado de velar por el cumplimento de todo lo anterior:

> *"Art.264.4 - La Comisión Nacional de Salvamento Marítimo es el órgano de coordinación de las Administraciones públicas competentes en la planificación y en el seguimiento de los objetivos comprendidos en la misma. Su composición, en la que participan dichas Administraciones, y sus funciones se determinan reglamentariamente".*

Independientemente de la bondad procedimental en lo tocante a la constitución de la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo como órgano de coordinación sectorial – dado que no existe, como se ha visto, interrelación competencial en la LCCM- lo cierto es que la susodicha Comisión Sectorial ha venido conociendo y debatiendo los sucesivos PNS, tanto en lo concerniente a la salvaguarda de la vida en la mar como a la LCCM.

Dado que sus funciones deben determinarse reglamentariamente y que el correspondiente reglamento fue aprobado mediante el RD 1217/2002[33], puede inferirse que al menos los PNS 1994-1997 (90 M €), 1998-2002 (235 M €) y 2002-2005[34] (220 M €) no fueron presentados y debatidos ni ante y ni por la CNS al haber carecido la misma de personalidad jurídica hasta el 13 de diciembre del 2002.

Veamos pues cuales son desde el año 2002 las funciones reglamentarias de la CNS acorde al RD 1217/2002 de 22 de noviembre:

> *"Artículo 2 Funciones*
>
> *La Comisión Nacional de Salvamento Marítimo conocerá de los asuntos relativos a la planificación y seguimiento en materia de salvamento marítimo que le sean sometidos por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla y, en todo caso, de los siguientes:*

---

[33] Fecha de entrada en vigor: 13/12/2002

[34] Aprobado el 12 de Julio de 2002

a) Los proyectos de planificación o programación en materia de salvamento marítimo de las Administraciones públicas participantes, previamente a su aprobación por el órgano correspondiente.

b) Los criterios a emplear en la elaboración de los planes autonómicos de salvamento marítimo a fin de acomodar éstos a las directrices sobre movilización y coordinación de recursos que figuren en el Plan nacional.

c) El examen de la efectividad e idoneidad de las medidas adoptadas o de los medios empleados en aplicación de los planes de salvamento marítimo o de sus programas de desarrollo.

d) Las incidencias acaecidas entre las Administraciones participantes con ocasión del ejercicio de sus competencias en materia de salvamento marítimo.

e) La proposición de nuevas medidas o la modificación de las medidas adoptadas en los planes o programas de desarrollo.

f) La promoción de las actuaciones de información y divulgación relacionadas con el salvamento marítimo.

g) Cualesquiera otras que se establezcan legal o reglamentariamente".

Es decir, entre las funciones dictaminadas reglamentariamente para la CNS[35] no se incluye ninguna de aquellas concernientes a los asuntos relativos a la planificación y seguimiento en materia de LCCM, todo y a pesar de la inclusión de la LCCM -como su propio título indica- en los Planes Nacionales de Servicios Especiales de Salvamento de la vida humana en la Mar y la Lucha Contra la Contaminación Marina.

[35] Composición CNS: Presidente: el Ministro de Fomento. b) Vicepresidente: el Secretario General de Transportes. c) Vocales: los Consejeros designados por las Comunidades Autónomas competentes en materia de salvamento marítimo y por las Ciudades de Ceuta y Melilla; un representante del Ministerio del Interior con rango de Director general; un representante del Ministerio de Defensa con rango de Director general o Almirante; un representante, con rango de Director general, de cada uno de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, y el Director general de Política Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas. d) Secretario: el Director general de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento.

Aun así, el Ministerio de Fomento estimó conveniente la creación de un Comité Ejecutivo adicional[36] a la propia CNS en el momento de su constitución y con el cometido de *"… preparar las reuniones de ésta y efectuar el seguimiento de sus decisiones"*.

Dicho vacío competencial en la CNS dejó sin órgano colegiado de sometimiento y control para con los objetivos de la LCCM que el legislador acordó en el art.264.2 del TRLPMM RDL 2/2010; estos eran como ya se dijo:

- La coordinación de los medios de lucha de las diversas Administraciones e instituciones públicas y/o privadas.
- La potenciación de los medios de lucha disponibles.
- La formación del personal especializado responsable de la dirección y coordinación.

En cualquier caso y aun habiendo estada habilitada la CNS para conocer a cerca de la planificación, programación, seguimiento, efectividad, idoneidad, incidencias y divulgación de la LCCM -o cualesquiera otras que se estableciesen legal o reglamentariamente- como efectivamente ocurre en lo relativo a la prestación del salvamento marítimo –servicio que a diferencia de la LCCM el estado no presta en régimen de monopolio-, la única reunión celebrada por la susodicha CNS desde la aprobación reglamentaria de su composición tuvo lugar el 14 de marzo de 2006, sin que conste claramente[37] como se sometió a su conocimiento y aprobación el PNS 2010-2018 (1.690 M €).

---

[36] Composición Comité Ejecutivo CNS: El Comité Ejecutivo de Salvamento Marítimo será presidido por el Secretario General de Transportes y estará integrado, además, por un Director general o Almirante del Ministerio de Defensa, por los titulares de las Direcciones Generales competentes en materia de salvamento marítimo de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas litorales, y por dos representantes, con rango equivalente al de Director general, designados por las Ciudades de Ceuta y Melilla. Actuará como Secretario un representante de la Dirección General de la Marina Mercante con rango de subdirector general.

[37] A pesar de que el histórico contenido en el "*INFORME SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES DURANTE EL AÑO 2012"* de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las CC.AA. y las Entidades Locales indica que la única reunión de la CNS se celebró el 14/03/2006 (pag.7), la *"Resolución de 5 de octubre de 2010, de la Dirección General de la Marina Mercante, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de agosto de 2010 por el que se aprueba el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino para el periodo 2010/2018" indica que "El Plan fue presentado y debatido en la reunión de la Comisión Nacional de Salvamento celebrada en Madrid el 27 de julio de 2010"* .

Conozcamos ahora cuales han sido los percentiles del monto total de inversiones públicas efectuadas en los diversos PNS con destino finalista a la LCCM[38] en concepto de inversiones, operación y mantenimiento:

- Plan 2002-2005 LCCM = 13,6 M € 6,2 % de 220 M €
- Plan 2006-2009 LCCM = 57,1 M € 5,5 % de 1.203 M €
- Plan 2010-2018 LCCM = 43.5 M € 2,5 % de 1.690 M €

Así resultan invertidos en la LCCM a través de los correspondientes PGE y vía los respectivos PNS 2002-2108, un total de 114.2 M € (el 3,9 % de los 3.113 M €) que carecen de órgano fiscalizador a tenor de la incompetencia reglamentaria al respecto de la CNS.

Considerando diligente y procedente el saber si dichas inversiones satisfacen los objetivos básicos establecidos por el art.264.2 para los PNS, dada la manifiesta incompetencia fiscalizadora del CNS y que los mismos deben *"contemplar de forma integrada las actuaciones de cada Administración, así como los medios para desarrollarlas con independencia de su titularidad, de su adscripción funcional o de su localización territorial"*[39], se entiende que el texto de los Acuerdos del Consejo de Ministros que los aprueba debería contener cuanto menos a aquellos. Más la consulta de los mismos (PNS 2006-2009 y 2010-2018)[40] no resuelve la cuestión planteada en ninguna de las dos exiguas páginas con que ventila el anexo por el que se aprueba la inversión en LCCM de 57,1 M € y 43,51 M € (de un total de 1.023 M € y 1.069 M € respectivamente).

Acudiendo ahora al PNS 2010-2018 -único de los 5 PNS implementados disponible en la página *web* de SASEMAR[41], empresa pública estatal destinataria y gestora de las inversiones públicas- el mismo PNS resulta ahora desarrollado hasta alcanzar un

---

[38] El alojamiento WEB por parte de SASEMAR para los PNS 1994-97 y 1998-2001 proporciona el error 404: *"Página no encontrada"* – Respectivamente http://www.sasemar.es/plantotal html y http://www.sasemar.es/plannal.html). Las demás cantidades figuran en los PNS correspondientes.

[39] Art. 264.1 del TRLPMM RDL 2/2011

[40] El motor de búsqueda de *Google* no es capaz de localizar ninguno otros 3 restantes

[41] http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1320770125PlanNacionalSeguridad-Salvamento-Maritimo2010_2018.pdf

total de 40 páginas. Allí, y en relación con la actividad de LCCM, se menciona lo siguiente:

- *"La vigilancia aérea ha demostrado ser la herramienta más útil y eficaz para la prevención y detección de la contaminación marina"*
- *"… la lucha contra la contaminación trascienden el ámbito nacional y, por tanto, deben ser abordados desde perspectivas de cooperación internacionales … país (España) en el que … la lucha contra la contaminación marina han avanzado de manera definitiva"*
- *"Para la consecución de tales objetivos (innovación e investigación) … la actividad se centrará en … minimización de los riesgos de contaminación del medio marino … y en la optimización de la respuesta presente y futura ante emergencias y sucesos de contaminación marina"*
- *"El objetivo es incorporar y hacer cumplir de forma suficientemente severa la normativa nacional e internacional en materia de contaminación procedente de buques …"*
- *"… ya que con frecuencia las infracciones de contaminación procedentes de los buques se cometen en su interés o para su beneficio"*
- *"… el seguimiento de la contaminación por imágenes satelitarias puesto en marcha por dicha Agencia (EMSA)"*
- *"Consideración de la singularidad y peculiaridad de cada sector … la contaminación en el sector pesquero …"*
- *Implementar simulacros públicos de emergencias y contaminación marina/costera en playas o zonas portuarias"*
- *"Los sistemas de monitorización del tráfico marítimo … contribuyendo de este modo … a una mejor prevención de la contaminación que pueda derivarse"*
- *"Actualización de las normas técnicas recogidas en el Real Decreto 543/2007, de 27 de abril, por el que se determinan las normas… de prevención de la contaminación de los pesqueros de eslora menor a 24 m."*
- *"… coordinando a todos los Organismos y Administraciones implicados en el sistema público … de lucha contra la contaminación marina"*
- *"NUEVO MARCO DE RELACIÓN INSTITUCIONAL … especialmente con las Comunidades Autónomas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado … en la lucha contra la contaminación del medio marino"*
- *"Establecer y desarrollar convenios de colaboración para coordinar actuaciones … en lucha contra la contaminación del medio marino"*
- *"Promover la ratificación del Acuerdo de Lisboa (Atlántico)* [42] *… en materia de lucha contra la contaminación marina accidental"*

[42] Acuerdo del que España es precisamente depositaria de los instrumentos de ratificación de las partes y que no está en vigor desde su firma en 1990 por un desencuentro diplomático con Marruecos en cuanto a los límites geográficos de su zona Sur (mar de las islas Canarias), divergencia que ha hecho que España no deposite todavía su instrumento de

- *“INVESTIGACION E INNOVACION … Minimización de los riesgos de contaminación del medio marino … Optimización de la respuesta presente y futura ante emergencias y sucesos de contaminación marina”*
- *“Mejora y optimización de la respuesta presente y futura ante emergencias y sucesos de contaminación marítima … Dado el papel de Puertos del Estado en la monitorización, predicción y caracterización climática del medio marino, la mayor parte de estos trabajos se realizarán coordinadamente con dicha institución”*
- *“Desarrollar el servidor de datos océano-meteorológicos que proporcione un compendio de información océano-meteorológica para alimentar los modelos de deriva (SARMAP, OILMAP, TESEO, etc.) especialmente diseñados para labores de búsqueda y lucha contra la contaminación en la mar”*
- *“Dotación a este tipo de embarcaciones (intervención rápida y patrulleras) de ciertos medios de lucha contra la contaminación que permitan realizar labores complementarias a las actuales ante episodios de contaminación”*
- *“Inversiones para completar y renovar los equipamientos de las bases LCCM … Renovación de equipos de lucha contra la contaminación … dotación de recursos específicos para dar respuesta a emergencias con sustancias nocivas y potencialmente peligrosas … Aprovisionamiento de dispersantes homologados … Instalación de zona de limpieza y reparación de barreras de las bases de Castellón, Sevilla, Tenerife y Cartagena”*

A pesar que de las dos hojas originales del Anexo de la Resolución de 5 de octubre de 2010, de la Dirección General de la Marina Mercante por el se aprueba el PNS 2010-2018 (BOE-A-2010-18103) se hayan transformado en las 40 páginas del PNS disponible en la página WEB de SASEMAR[43], no se ha localizado en el texto del PNS 2010-2018 la más mínima referencia a qué, como, cuando, donde y por parte de quién, de conformidad con el art.264.2 párrafo tercero, se materializará efectiva y eficazmente:

- La coordinación de los medios de lucha de las diversas Administraciones e instituciones públicas y/o privadas
- La potenciación de los medios de LCCM disponibles.
- La formación del personal especializado responsable de la dirección y coordinación de la LCCM.

ratificación a pesar de la modificación de la definición del límite Sur del Acuerdo mediante el Protocolo al mismo firmado en 2008 y ratificado

[43] No consta en el mismo PNS ni quienes han sido los responsables de su desarrollo (38 páginas más), ni su competencia para tal fin, ni la norma habilitante para ello.

Como tampoco se ha conseguido localizar allí la preceptiva información relativa a la *"forma integrada de las actuaciones de cada Administración, así como los medios para desarrollarlas con independencia de su titularidad, de su adscripción funcional o de su localización territorial"* según lo dispuesto por el art.264.1 del TRLPMM RDL 2/2011.

4.4. - Necesidades reales

Quizás, y aunque no venga impuesta por de ningún precepto legal, la facilitación en los PNS de la información relativa a los accidentes que hayan conllevado la activación de los medios de LCCM resultaría de utilidad para el análisis de las necesidades reales de inversión, todo y más allá del escueto telegrama que el PNS 2010-2018 transmite al lector en referencia a los episodios de contaminación marina acaecidos durante el periodo 2005-2009, esto es simple y llanamente:

- *"Más de 1.000 emergencias de protección del medio ambiente marino*[44]*"*

Compárese la información anterior y la proporcionada al mismo respecto por el *"ADVISORY COMMITTEE ON PROTECTION OF THE SEA*" en nombre del MCA británico en un informe de 24 páginas dedicadas en exclusiva al asunto[45]:

[44] Página 40 de la edición impresa del PNS 2010-2018. Registro legal: M-46208-2010. Autoedición y publicidad, S.A.

[45]*"ANNUAL SURVEY OF REPORTED DISCHARGES ATTRIBUTED TO VESSELS AND OFFSHORE OIL AND GAS INSTALLATIONS OPERATING IN THE UNITED KINGDOM POLLUTION CONTROL ZONE 2011 – Cambridge, March 2012"*

TABLE 3: AMOUNT AND EXTENT OF REPORTED POLLUTION BY ENUMERATION AREA[(a)].

Enumeration area	Extent of pollution [(b)]				Estimated volumes of discharges				
	Water surface		Shoreline		1-455 litres	456 litres – 999 litres	1-50 tonnes	>50 tonnes	Not known
	≤1.6 km	>1.6 km	≤ 1.6 km	> 1.6 km					
1. North-east England	9	-	-	-	8	-	-	-	1
2. Eastern England	6	-	-	1 (1)	3	-	-	-	4 (1)
3. Essex & Kent	12	-	-	-	9	-	-	-	3
4. Southern England	13 (2)	2 (2)	-	1	11 (1)	-	-	-	5 (3)
5. South-west England	13	1	2	1	4	1	-	-	12
6. Bristol Channel & South Wales	8	-	-	-	6	-	-	-	2
7. Irish Sea	7 (1)	3 (2)	-	1	5	3 (1)	1 (1)	-	2 (1)
8. Western Scotland	18	-	-	-	8	-	1	-	9
9. Orkney & Shetland Islands	4	1	-	-	1	-	-	-	4
10. Eastern Scotland	21	2	-	-	13	-	1	-	9
11. UKCS oil & gas installations	[(c)] 513 (240)	[(c)] 6	[(d)]	[(d)]	[(e)] 432 (169)	37 (30)	51 (42)	2 (2)	-
11. UKCS vessels	[(c)] 22	[(c)] 2	[(d)]	[(d)]	19	1	4	-	-
Totals	**646 (243)**	**17 (4)**	**2**	**4 (1)**	**519 (170)**	**42 (31)**	**58 (43)**	**2 (2)**	**51 (5)**

[(a)] The figures in parenthesis are included in the totals and refer to incidents involving discharges of substances other than mineral oils.
[(b)] The units given are the maximum observed dimensions of pollution on water or the shoreline.
[(c)] Approximate release area of water surface pollution <1.6 km^2 or >1.6 km^2.
[(d)] Not applicable.
[(e)] The figures include the 2011 volumes of discharges from 10 ongoing incidents that commenced during 2006, 2007, 2009 and 2010 and the figures exclude the volumes of discharges from 7 incidents that commenced during 2011 and were under investigation at the time of reporting (Refer to **Appendix 1 Table 11**).

TABLE 4: IDENTIFICATION OF A SOURCE OF POLLUTION AND REPORTED TYPE BY ENUMERATION AREA.

Enumeration Area	Vessel/offshore pollution source [(b)]		Types of pollution [(a)]												
			Mineral oils					Garbage			Other substances				
	Identified	Suspected	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. North-east England	8	1	1	1	5	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Eastern England	4	3 (1)	-	3	1	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-
3. Essex & Kent	11	1	-	11	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Southern England	15 (4)	1	-	8	3	-	1	-	-	-	3	-	-	1	-
5. South-west England	12	5	-	11	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-
6.Bristol Channel & South Wales	8	-	-	5	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Irish Sea	8 (3)	3	-	4	1	3	-	-	-	-	1	-	2	-	-
8. Western Scotland	17	1	-	14	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-
9. Orkney & Shetland Islands	5	-	-	2	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-
10. Eastern Scotland	20	3	-	13	6	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-
11. UKCS oil & gas installations	519 (240)	-	64	92	90	4	29	-	-	-	-	8	232	-	-
11. UKCS vessels	4	20	2	1	2	-	19	-	-	-	-	-	-	-	-
Totals	**631 (247)**	**38 (1)**	**67**	**165**	**112**	**15**	**62**	**-**	**-**	**-**	**4**	**8**	**234**	**2**	**-**
Percentage of total reports	**94**	**6**	**10**	**25**	**17**	**2**	**9**	**-**	**-**	**-**	**0.6**	**1.2**	**34.9**	**0.3**	**-**

Key: **Mineral Oils** **1:** Crude oil. **2:** Bunker, diesel, fuel and gas oils. **3:** Lubrication & hydraulic oils. **4:** Other oil types. **5:** Unidentified oil.
Garbage **6:** Galley wastes. **7:** Other garbage types. **8.** Unidentified type of garbage.
Other substances **9:** Animal & vegetable oils. **10:** Oil-based mud products. **11:** Other chemical substances. **12:** Other substances. **13:** Unidentified substances.

[(a)] The figures are frequencies for each of the categories shown and more than one entry may be made for each pollution incident.
[(b)] The figures in parenthesis are included in the totals and refer to incidents involving discharges of substances other than mineral oils.

Fig.23 - *ANNUAL SURVEY OF REPORTED DISCHARGES ATTRIBUTED TO VESSELS AND OFFSHORE OIL AND GAS INSTALLATIONS OPERATING IN THE UNITED KINGDOM POLLUTION CONTROL ZONE 2011* (Fuente: MCA)

4.5. - Financiación real

Atendiendo al carácter de Entidad Pública Empresarial del prestatario del Servicio Público de LCCM[46], la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) cuenta entre sus fuentes de financiación con: *"Las subvenciones que, en su caso, pudieran incluirse en los Presupuestos Generales del Estado"*[47] de un total de otras 5 fuentes alternativas que el legislador habilitó a tal efecto.

Según se desprende de los datos presentados por SASEMAR en la página 10 de su informe anual 2012, la cantidad total de ingresos generados por ésta última resultó en 156,9 M €, de los cuales 138,6 M € (88,3%) correspondieron a subvenciones públicas y 18,3 M € (11,6%) a otras fuentes de financiación referidas como allí como *"Cifra de negocio / Otros ingresos"*[48].

Dichas subvenciones formaban parte de las cantidades asignadas a la DGMM a través del Programa 454-M de seguridad del tráfico marítimo y vigilancia costera en los PGE 2012, siendo el importe total de la partida presupuestaria 454-M de 170 M €, es decir, que la Entidad Pública Empresarial referida consumió el 81,5% de los recursos públicos destinados a la DGMM.

De lo anterior se infiere que la actividad general de SASEMAR se sostiene básicamente bajo el soporte del gasto público estatal, todo y a pesar de la existencia de otras 5 vías alternativas de financiación con que el legislador la proveyó ya en el año 1992[49] y que se mantienen invariables en el art. 275.3 del TRLPMM RDL 2/2011.

---

[46] TRLPMM RDL 2/2011 - Artículo 267 Naturaleza, denominación y objeto - 1. La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Fomento, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad de obrar, que desarrolla su actividad conforme al ordenamiento jurídico privado excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en este capítulo y en sus estatutos, así como en la legislación general presupuestaria

[47] TRLPMM RDL 2/2011 – Régimen patrimonial y financiero – art.275.3.c)

[48] En 2012 los datos contables incluyen también la contabilidad de Remolques Marítimos. Cifras provisionales, pendientes de revisión por la IGAE.

[49] LPMM 27/92 – art.97.3 – Régimen patrimonial y financiero: **3.** La Sociedad se financia mediante: **a)** Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio propio, así como las rentas del patrimonio que se le adscriba. **b)** Los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el ejercicio de sus actividades. **c)** Las subvenciones que, en su caso, pudieran incluirse en los Presupuestos Generales del Estado. **d)** Las subvenciones, aportaciones y donaciones que se concedan a su favor procedentes de fondos específicos de la Unión Europea, de otras Administraciones públicas, de entes públicos, así como de particulares. **e)** Los procedentes de préstamos, créditos y demás operaciones financieras que pueda concertar. **f)** Cualquier

A este respecto, en los PGE 2013 se encuentra como primicia la creación de un nuevo programa presupuestario -el 497-M- de salvamento y lucha contra la contaminación, en donde se contabilizan, única y expresamente, las aportaciones de la Dirección General de Marina Mercante a SASEMAR y que antes se incluían en el susodicho programa presupuestario mixto 454-M.

Interesa aquí el tratamiento que el recién estrenado programa presupuestario 497-M otorga a la LCCM. De la consulta de las cinco páginas que lo integran se desprende:

- *"El PNS es el documento básico de planificación,… y de coordinación de las operaciones… de lucha contra la contaminación marina ... Los objetivos generales del Plan Nacional de Salvamento 2010-2018 son:*
    - *Reforzar el sistema preventivo por un mar más limpio y más seguro*
    - *Afianzar el desarrollo de un sólido sistema de respuesta*
    - *Crear un nuevo marco de relación institucional, basado en la concertación y cooperación a nivel internacional, nacional y autonómico*
    - *Avanzar en la innovación y la investigación aplicada"*
- *"El centro gestor responsable de la ejecución del programa es la Dirección General de la Marina Mercante"*
    - Que las subvenciones a cargo de los PGE 2013 para la consecución de sus objetivos ascenderán a 122,9 M €[50]
    - Que de dicha cantidad, 2,7 M €[51] (2,2% del total) corresponderán al concepto *"Gestión de buzos y bases LCC"*

otro recurso no previsto en las letras anteriores que pueda corresponderle por ley o le sea atribuido por convenio, donación o por cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

[50] Corresponde con 20.448 M de las antiguas pesetas

[51] Corresponde con 449 M de las antiguas pesetas

4.6. - Eficacia y eficiencia

Atendiendo ahora a la naturaleza de Administración Publica que para SASEMAR le confiere su adscripción orgánica y funcional al Ministerio de Fomento, resulta de aplicación a todo lo anterior el mandato constitucional recogido en el art.103.1 de nuestra Carta Maga:

> *"Art.103.1 - La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*

Se impone así explícitamente a la Administración y a sus Organismos públicos que sirvan al interés público, pero que lo hagan con *"objetividad"* y con *"sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*. Estos dos límites garantizan la interdicción de la búsqueda del fin sin atender a los medios. La objetividad en el actuar de la Administración exigida en el art.103.1 excluye la utilización de medios justificados en razones meramente subjetivas.

Alude así mismo el art.103.1 de la Constitución a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, disponiendo que la Administración y sus Organismos públicos deben actuar de acuerdo con dichos principios. En realidad, es fácil observar que los aludidos principios no están situados en el mismo plano: los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación no son nada en sí mismos si no se conectan con la finalidad que con ellos se persigue, como es alcanzar una actuación administrativa eficaz. Podría decirse que el principio de eficacia es el objetivo a alcanzar, siendo los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación meros medios a través de los cuales deberá conseguirse dicho objetivo inexcusable, esto es, la eficacia y eficiencia en el servicio público de LCCM a cargo de los PGE en régimen de monopolio estatal.

CAP.5 - EL SALVAMENTO DE BUQUES: LA PRIMERA LINEA DE DEFENSA EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION MARINA

5.1. - *Quien contamina paga*

Parece obvio que la mejor contaminación es la que no se produce, así como que un buque necesitado de asistencia no es el mejor candidato para satisfacer el principio anterior[52].

Igualmente debería resultar obvio que la emergencia a bordo de un buque necesitado de asistencia no se resolverá por si misma salvo auxilio al mismo, y que la eficacia del auxilio dependerá, en gran medida, de la diligencia en la actuación y de la capacidad de medios actuantes; consecuentemente, la falta de diligencia y/o medios capaces representa, ya en si misma, una amenaza de contaminación para el medio marino cuando un buque se encuentra necesitado de asistencia.

Si bien el antiguo principio de *"Quién contamina paga"*[53] ha venido siendo el principio rector[54] en lo concerniente a los episodios de contaminación marina –accidental o intencional-, bajo este mismo principio no corresponde al Estado ribereño afectado correr con los gastos necesarios para evitar que la amenaza de contaminación se materialice[55], ni tampoco le corresponde hacerlo con los costos asociados a la restitución del medio marino y de la costa a su estado original, ya que ello supondría trasladar la carga económica del episodio de contaminación desde su responsable

---

[52] Buque en una situación tal que, sin ser una situación que requiera la realización de una operación coordinada por el MRCC de conformidad con una de las tres fases de emergencia (incertidumbre, alerta y socorro), sí podría provocar la pérdida del buque u originar un riesgo para el medio ambiente o para la navegación – MSC.1/Circ.1251 del 19 octubre 2007 – Directrices sobre el control de los buques en caso de emergencia.

[53] *"Si alguien intencionadamente contamina el agua de otro… que aquel no pague solo los daños, sino que corra a su cargo la limpieza de la corriente o aljibe que la contiene"* – Platón.

[54] Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que contaminador debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales - Principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

[55] Directiva 2004/35/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 21 de abril de 2004 sobre la responsabilidad medioambiental relativa a la prevención y restitución del daño medioambiental.

objetivo[56] a los pasivos contribuyentes. En cualquier caso la responsabilidad del naviero, fletador u operador es, además de objetiva, también limitada y viene circunscrita al arqueo bruto en GT del buque contaminante en lugar de asociada al daño causado.

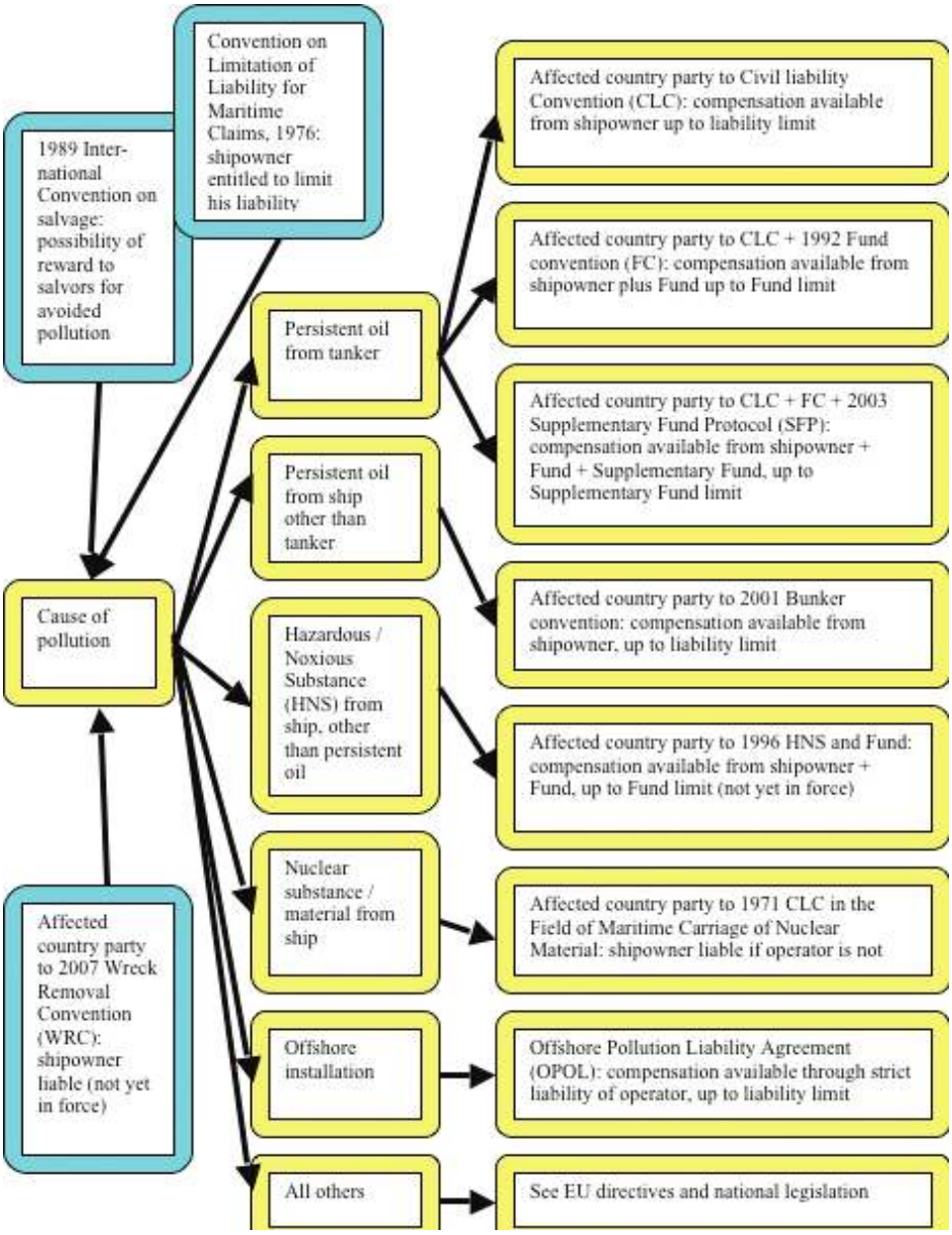


Fig.24 - Esquema de responsabilidad y compensación de daños en función del tipo de contaminante (amarillo) y de los convenios internacionales pertinentes (azul) – (fuente: *EU Sates Claims Management Guidelines)*

[56] En los casos de contaminación marina se produce la inversión de la carga de la prueba, debiendo demostrar el naviero, fletador u operador para cada demanda la ausencia de relación causal.

5.2. - "*No cure, no pay*"

Históricamente las operaciones de salvamento de buques han venido presididas por otro antiguo principio marítimo: *"No cure, no pay"*[57]. Dicho principio rector se implementó por primera vez en 1892 y continua vigente en nuestros días en los contratos de salvamento marítimo, principalmente mediante la fórmula denominada *Lloyd's Open Form* (LOF)[58]. Básicamente, el LOF estipula que el salvador, a cambio de los servicios de salvamento prestados, recibe una porción del "valor salvado"[59]; la recompensa depende del éxito del salvamento y la recuperación de la carga, es decir, si no existe recuperación efectiva no existe recompensa, sean cuales fueren los costos de las operaciones llevadas a cabo por el salvador[60].

Dicho principio contractual funcionó satisfactoriamente hasta la segunda mitad del siglo XX en que el auge del transporte marítimo de HC hizo patente el grado y alcance potencial del daño que la contaminación por HC podría significar. El salvamento de los petroleros en peligro –cada vez de mayor porte- comenzó a resultar inviable económicamente dados los medios precisos para asegurar las operaciones y el escaso monto residual del "valor salvado". La intervención -cada vez más frecuente- de los Estados ribereños negando un lugar de refugio al buque asistido[61] acabó provocando que -de conformidad con el principio LOF de *"No cure, no pay"*- al no materializarse el salvamento de buque y carga prontamente, los costes de las operaciones resultaran demasiado gravosos para la recompensa en lid.

Dados los intereses medioambientales y económicos que pueden llegar a depender del éxito de las operaciones de salvamento de buques y en lo poco atractivas que

---

[57] No corresponde remuneración alguna si el servicio prestado resultase inútil - Convenio de 1910 sobre Salvamento Marítimo.

[58] Desde 1982 el LOF ha conocido 11 revisiones, siendo la más actual la "LOF-2011" introducida en enero de 2011.

[59] La suma del valor del barco, su combustible, su carga y el flete en peligro.

[60] A partir del *AMOCO CADIZ* se ha incluido una especial compensación para motivar a los salvadores de buques tanques. La actual versión es el LOF 2011. El premio se determina sobre arbitraje, a diferencia del esquema SCOPIC, que es prefijado.

[61] En diciembre del 2000, el petrolero *CASTOR* de bandera chipriota y cargado con 29.500 Tons de gasolina navegó durante 40 días por el mediterráneo con una grieta de 24 m. en cubierta al negarle todos los estados ribereños en su derrota el acceso a un lugar de refugio donde trasbordar la carga; finalmente lo hizo frente a la costa turca milagrosamente sin más incidencias.

comercialmente pueden convertirse también éstas -a pesar de lo imprescindibles de las mismas[62]- en 1989 se firmó el Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo[63] y en cuyo preámbulo se indica:

> *"Conscientes de la significativa contribución que las operaciones de salvamento eficaces y oportunas pueden representar para la seguridad de los buques y otros bienes en peligro, así como para la protección del medio ambiente"*

Bien podría inferirse de lo anterior que la mejor contaminación es aquella -como observábamos al principio- que no llega a producirse y que las operaciones de salvamento[64] de buques constituyen, por ende, la primera línea de defensa en la lucha contra la contaminación marina.

5.3. - Beneficios de una primera línea de defensa efectiva

La siguiente tabla ofrece una ponderación cuantitativa del resultado a lo largo de los años de esta primera línea de defensa en la LCCM:

	2012	**2011**	**% variation**
Number of services	188	221	-15%
Oil cargo salved	104,665	258,647	-59%
Bunker fuel salved	105,058	123,521	-14%
Chemicals salved	99,015	50,825	+94%
Other pollutants	501,348	63,338	+691%
Totals	810,068	496,331	+63%

Fig.25 – Toneladas de contaminantes no vertidas al mar como resultado de operaciones exitosas de salvamento marítimo a nivel mundial – (Fuente: *ISU Annual Pollution Report 2012 Results*)

[62] Considérese el caso de un petrolero partido en dos y cuya popa queda a la deriva tras ser remolcada la zona proa-centro conteniendo la mayoría de la carga; la popa en si misma resulta poco "atractiva" para el salvador aunque suponga un manifiesto peligro para el medio ambiente y la seguridad de la navegación.

[63] Instrumento de Ratificación del Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989, hecho en Londres el 28 de abril de 1989 - Publicado en BOE núm. 57 de 08 de Marzo de 2005.

[64] Todo acto o actividad emprendido para auxiliar o asistir a un buque o para salvaguardar cualesquiera otros bienes que se encuentren en peligro en aguas navegables o en cualesquiera otras aguas - Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989

Las cifras anteriores (año 2012) representan un total de 810.068 Tons de contaminantes que no acabaron vertidos en el mar como consecuencia de una emergencia marítima; burdamente y a efectos de establecer un marco de referencia, más de 12 veces la carga del *PRESTIGE* cuando naufragó tras fallar estrepitosamente, precisamente, la primera línea de defensa[65].

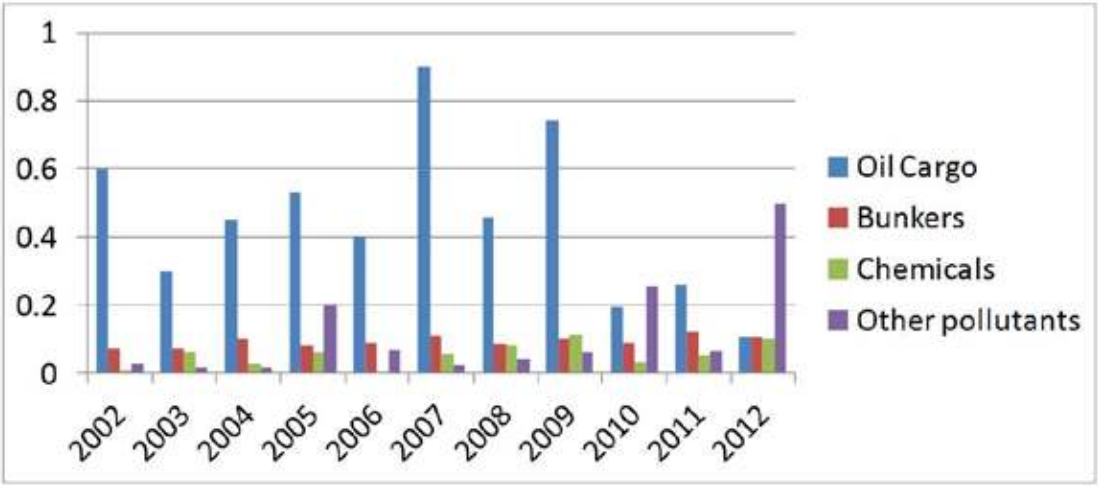


Fig.26 – Tendencia en millones de Tons de contaminantes del mar recuperados en las operaciones de salvamento marítimo entre 2001 y 2012 - (fuente: *ISU Annual Pollution Report 2012 Results*)

De las cifras del gráfico anterior puede deducirse que, año tras año, la primera línea de defensa constituye en la LCCM la manera más eficaz y eficiente[66] de respuesta en caso de amenaza de contaminación marina accidental. Debe considerarse que de la cantidad de HC vertidos al mar en un accidente, tan sólo suele recuperarse de media entre 10% y el 20% del total vertido; y ello ocurre independientemente de los medios dedicados, personal asignado, crédito económico y/o duración de los esfuerzos.

[65] 64.000 Tons de heavy fuel oil residual (n°6) vertidas de las 77.000 Tons cargadas a bordo – fuente: CEDRE

[66] El accidente del PRESTIGE ilustra la eficiencia de las operaciones de salvamento marítimo *versus* las operaciones de recuperación de contaminantes en la mar. Habiéndosele negado un lugar de refugio, el buque acabó partido en dos con la pérdida total de su carga y el vertido del 83% de la misma. El daño global (no solo las cantidades reclamadas) se estimó en 4.121 M €. Si se hubiera autorizado su entrada en un lugar de refugio, evitando así su fatal fractura y permitiendo de ese modo el trasbordo seguro de la carga, el vertido hubiera existido pero a una escala mucho menor. La ISU estimó los costos de salvamento en 15 M € y los de limpieza del mar y la costa en otros 30 M €, esto es, 45 M € *versus* los 2.200 M € hoy todavía en litigio (un ridículo 0,2 % del total demandado)

	PRESTIGE	PRESTIGE	ERIKA	ERIKA
	Wastes & emulsion	Fuel	Wastes & emulsion	Fuel
Specialised Vessels unloading in Spain	14, 946	5,381	–	–
Specialised vessels unloading in France	1,081	350	1,100	600
Specialised vessels unloading in Portugal	160	60	–	–
Total Specialised vessels	**16,187**	**5,791**	**1,100**	**600**
Fishing boats unloading in Spain	34,924	15,737	–	–
Fishing boats unloading in France	1363	500	–	–
Total Fishing vessels	**36,287**	**22,031**	–	–
Total unloaded in Spain	49,908	21,122	–	–
Total unloaded in France	2,444	850	–	–
Total Portugal	160	60	–	–
Total recovered at sea	**52,512**	**22,031**	**1,100**	**600**

Fig.27 – Masa de HC recuperada y eficiencia de las operaciones en la mar[67] – (fuente: Fanch Cabioc'h, Commander Nedellec, and Commissaire Lambert (2005) *ERIKA VS PRESTIGE: TWO SIMILAR ACCIDENTS, TWO DIFFERENT RESPONSES. THE FRENCH CASE*. International Oil Spill Conference Proceedings: May 2005, Vol. 2005, No. 1, pp. 1055-1061)

Los datos de la tabla anterior no hacen sino corroborar la tesis contrastada a cerca de la poca eficacia y eficiencia de la segunda línea de defensa en la LCCM, esto es, su contención mediante barreras -defensa no siempre sustanciable- y posterior recuperación mecánica desde la mar cuando no es posible/aconsejable la aplicación de dispersantes[68], básicamente a través de medios aéreos.

Así pues, son las acciones tomadas durante los inicios de las emergencias marítimas las que en su raíz deciden el sino (y coste) de las mismas, amén de suponer en la mayoría de los accidentes la única posibilidad real de tomar la iniciativa frente a lo que, en caso contrario, acabará convirtiéndose con toda seguridad en un desastre medioambiental, económico y mediático. Quizás por ello, el tercer párrafo del preámbulo del Convenio Internacional de Salvamento Marítimo de 1989 rece como sigue:

[67] En el caso del ERIKA tan solo se recuperó el 3,5% del vertido (31.000 Tons de HFO nº 6). En el caso del PRESTIGE para conseguir recuperar el 34% del vertido (22.301 Tons) fue necesario procesar 2,3 veces esa cantidad en forma de agua y emulsiones (52.512 Tons). La baja eficiencia de los buques especializados en tales operaciones –una flotilla de 15 buques- queda patente en las 5.791 Tons de HC que consiguieron recuperar frente a las 22.031 Tons (3,8 veces más) de los cientos de pesqueros que trabajaron con medios artesanales (básicamente manos y salabres).

[68] Naturaleza del vertido, sensibilidad del ecosistema marino, mal tiempo, contratiempos logísticos y otros. Además, en el caso de que su aplicación sea posible, la misma solo traslada el vertido desde la superficie al lecho marino.

"Convencidos de la necesidad de garantizar incentivos adecuados para las personas que realicen operaciones de salvamento en lo que respecta a buques y otros bienes en peligro"

Dicho Convenio introdujo por primera vez el concepto de "compensación especial" en las operaciones de salvamento marítimo, esto es, la posibilidad para los salvadores de recibir una recompensa especial aun en el caso de no salvar ni el buque ni su carga, todo y atendiendo al riesgo de potencial de daños para con el medio ambiente[69]. Dicha recompensa especial podrá cobrarse en ausencia, o junto a, la recompensa tradicional de salvamento. El Convenio consigue así incentivar a los salvadores a participar en las operaciones –y lo que es más importante, a permanecer en el siniestro- aunque no existan posibilidades tangibles de asegurar el barco y su carga pero sí un alto riesgo en las operaciones y/o peligro de contaminación, ya que la compensación especial les asegura que al menos cubrirán sus gastos. La Convención va más allá en la motivación económica para con los salvadores, garantizándoles que en el caso de que su actuación evitase o minimizase efectivamente el daño al medio ambiente la compensación especial podría llegar a suponer hasta el doble de sus gastos.

5.4. - El papel del Estado ribereño y su amparo legal internacional

A tenor de lo dicho parecer quedar patente que la colaboración de los salvadores se considera primordial en cualquier emergencia marítima, y no tan solo a los efectos salvar el barco y su carga. Más si dichas operaciones de salvamento marítimo tienen un carácter comercial, estrictamente sometidas al derecho privado, y sus actores principales son el naviero y el salvador, **¿cuál es entonces el papel del Estado ribereño amenazado con un episodio de contaminación accidental durante la evolución de las operaciones de salvamento y más allá de su mar territorial?**

[69] Daños materiales que afecten considerablemente a la salud del ser humano, a la flora o la fauna marinas o a los recursos marinos que se encuentren en aguas costeras o interiores o en las aguas adyacentes a éstas, ocasionados por contaminación, impurificación, incendio, explosión u otros sucesos graves de análoga importancia - Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989

La primera respuesta la encontramos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDMAR/UNCLOS)[70]. Firmado en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982. PARTE V - ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA[71]:

> *"Artículo 56 - Derechos, jurisdicción y deberes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva. 1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene:*
>
> > *b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a:*
> >
> > > *iii) La protección y preservación del medio marino"*

También la misma Convención en su Parte XII - PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO MARINO - SECCIÓN 1. DISPOSICIONES GENERALES establece:

> *"Artículo 194 - Medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino*
>
> *1. Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto.*
>
> *2. Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con esta Convención.*

---

[70] Instrumento de ratificación español publicado en el BOE de 14-02-97

[71] *"Artículo 57 - Anchura de la zona económica exclusiva: La zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial".*

3. Las medidas que se tomen con arreglo a esta Parte se referirán a todas las fuentes de contaminación del medio marino. Estas medidas incluirán, entre otras, las destinadas a reducir en el mayor grado posible:

b) La contaminación causada por buques, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar, prevenir la evacuación intencional o no y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, la operación y la dotación de los buques".

"Artículo 195 - Deber de no transferir daños o peligros ni transformar un tipo de contaminación en otro

Al tomar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, los Estados actuarán de manera que, ni directa ni indirectamente, transfieran daños o peligros de un área a otra o transformen un tipo de contaminación en otro".

Continúa la Convención en su Sección 2 - COOPERACIÓN MUNDIAL Y REGIONAL de la misma Parte XII - PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO MARINO:

"Artículo 198 - Notificación de daños inminentes o reales

Cuando un Estado tenga conocimiento de casos en que el medio marino se halle en peligro inminente de sufrir daños por contaminación o los haya sufrido ya, lo notificará inmediatamente a otros Estados que a su juicio puedan resultar afectados por esos daños, así como a las organizaciones internacionales competentes.

"Artículo 199; Planes de emergencia contra la contaminación.

Los Estados del área afectada, en la medida de sus posibilidades, y las organizaciones internacionales competentes cooperarán en todo lo posible para eliminar los efectos de la contaminación y prevenir o reducir al mínimo los daños. Con ese fin, los Estados elaborarán y promoverán en común planes de emergencia para hacer frente a incidentes de contaminación en el medio marino".

De lo anteriormente expuesto se entiende que en las 200 millas náuticas de la zona económica exclusiva las disposiciones de UNCLOS ’82 amparan y obligan a los Estados ribereños en lo tocante a:

- Jurisdicción para la protección y preservación del medio marino.
- Prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente.
- Garantizar que la contaminación causada por accidentes no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía.
- Acuerdo de medidas para reducir al mínimo posible la contaminación causada por los buques, incluyendo en particular aquellas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia.
- Deber de no transferir los daños ni convertir un peligro en otro.
- Deber de notificación de daños inminentes o reales.
- Deber de cooperación con los demás Estados afectados y con las Organizaciones internacionales competentes.

Ahonda específicamente en el asunto la Convención mediante su Sección 5 - REGLAS INTERNACIONALES Y LEGISLACIÓN NACIONAL PARA PREVENIR, REDUCIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN DEL MEDIO MARINO de la misma Parte XII, en donde se establece:

> *“Artículo 211 - Contaminación causada por buques*
>
> *5. Para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques, a los efectos de la ejecución prevista en la sección 6, los Estados ribereños podrán dictar, respecto de sus zonas económicas exclusivas, leyes y reglamentos que sean conformes y den efecto a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados y establecidos por conducto de la organización internacional competente o de una conferencia diplomática general”*.

Por último, el art. 221 de la Sección 6 – EJECUCION de la misma Parte XII, sea quizás el de mayor trascendencia en el asunto que aquí interesa, esto es, el

salvamento del barco y la carga evitando o minimizando así la contaminación amenazante y/o resultante, ya que expresamente ampara las medidas a tomar o hacer cumplir más allá del propio mar territorial:

> *"Artículo 221- Medidas para evitar la contaminación resultante de accidentes marítimos*[72]
>
> *Ninguna de las disposiciones de esta Parte menoscabará el derecho de los Estados con arreglo al derecho internacional, tanto consuetudinario como convencional, a tomar y hacer cumplir más allá del mar territorial medidas que guarden proporción con el daño real o potencial a fin de proteger sus costas o intereses conexos, incluida la pesca, de la contaminación o la amenaza de contaminación resultante de un accidente marítimo*[73] *o de actos relacionados con ese accidente, de los que quepa prever razonablemente que tendrán graves consecuencias perjudiciales".*

Sin olvidar la Convención la necesitad de que todo lo anterior se materialice con las necesarias y suficientes cauciones por parte de los Estados ribereños actuantes; concretamente el artículo 225 de la Sección 7 – GARANTIAS en la misma Parte XII estipula:

> *"Artículo 225 - Deber de evitar consecuencias adversas en el ejercicio de las facultades de ejecución*
>
> *En el ejercicio de las facultades de ejecución contra buques extranjeros previstas en esta Convención, los Estados no pondrán en peligro la seguridad de la navegación ni ocasionarán riesgo alguno a los buques, no los conducirán a un puerto o fondeadero inseguro, ni expondrán el medio marino a un riesgo injustificado"*.

---

[72] Este artículo reconoce implícitamente la Convención sobre poderes de intervención celebrada en Londres en 1967 como consecuencia del accidente del *TORREY CANNON*, petrolero liberiano que embarrancó el mismo año entre las islas Scilly y Gran Bretaña vertiendo toda su carga (121.000 Tons de crudo) y poniendo de manifiesto la falta de preparación para la respuesta adecuada a accidentes de tal envergadura (algunos de los dispersantes usados profusamente resultaron ser más tóxicos que el propio crudo)

[73] Según la Convención UNCLOS '82 por "*accidente marítimo*" se entiende un abordaje, una varada u otro incidente de navegación o acontecimiento a bordo de un buque o en su exterior resultante en daños materiales o en una amenaza inminente de daños materiales a un buque o su cargamento

Interesa aquí y del contenido de los artículos 211, 221 y 225, especialmente la legitimidad internacional resultante que para con los Estados ribereños otorga la Convención UNCLOS '82 a la hora de legislar, tomar medidas y hacerlas cumplir –incluso más allá de su zona económica exclusiva- siempre que éstas sean razonables y proporcionales al daño o amenaza a la que deben hacer frente en aquellos casos en que buques necesitados de asistencia se vean implicados y al efecto de reducir y controlar la contaminación del medio marino, siempre y cuando las medidas implementadas no causen un daño mayor –u otro colateral no existente- y se ajusten a lo dispuesto por el articulado de la propia Convención.

Véase ahora que contempla la siguiente norma marco de ámbito internacional para con las intervenciones de los Estado ribereños afectados y/o amenazados en las situaciones de emergencia marina por contaminación accidental, esto es, el "Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en caso de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos de 1969[74] y su Protocolo de Londres de 2 de noviembre de 1973, relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos", y Enmiendas de 4 de julio de 1991[75], donde ya en su preámbulo, el primero -conocido abreviadamente como Convenio de Intervención- reseña:

> *"Convencidos de que en tales circunstancias[76] puede surgir la necesidad de tomar en alta mar medidas de carácter excepcional para proteger esos intereses y que tales medidas no lesionen el principio de la libertad de los mares"*

Para ello dispone en primer lugar:

> *"Art. 1 - Las Partes del presente Convenio podrán tomar en alta mar las medidas necesarias para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave e*

---

[74] Instrumento de adhesión en BOE nº 49, de 26.de febrero de 1976

[75] Instrumento de adhesión en BOE nº 112, de 11 de mayo de 1994

[76] Del párrafo anterior del mismo preámbulo: *"La necesidad de proteger los intereses de sus poblaciones contra las graves consecuencias de un accidente marítimo que cause un riesgo de contaminación del mar y del litoral por hidrocarburos*".

inminente contra su litoral o intereses conexos, debido a la contaminación o amenaza de contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos[77]*, resultante de un accidente marítimo u otros actos relacionados con ese accidente, a los que sean razonablemente atribuibles consecuencias desastrosas de gran magnitud"*

Dada la conflictividad inherente a tal facultad para tomar medidas "necesarias", el art.5 acota la extensión de las mismas en lo siguiente:

- Serán proporcionales al daño causado o riesgo previsto.
- Cesarán tan pronto se haya conseguido el objetivo
- La proporcionalidad de las mismas se ponderará mediante:
    - La extensión y probabilidad de los daños inminentes si no se toman esas medidas.
    - La probabilidad de que esas medidas sean eficaces.
    - El alcance de los daños que pueden ser causados por esas medidas.

Y lejos el Convenio de convertir lo dispuesto por el art. 1 en una "carta blanca" para los Estados ribereños, establece en el art. 2 la necesidad de consultar con el Estados ribereños afectados y especialmente con el Estado/os de bandera de los buques afectados.

En lo que aquí interesa continúa el art.2 como sigue:

"Art. 2-b) El Estado ribereño notificará sin demora las medidas que se propone tomar a aquellas personas físicas o jurídicas que, según le conste o haya llegado a su conocimiento durante las consultas, tengan intereses que con toda probabilidad quedarán afectados por esas medidas. El Estado ribereño tendrá en cuenta toda opinión que le expresen esas personas".

[77] Ampliado a las SNPP mediante el "*Protocolo relativo a la intervención en alta mar por contaminación por sustancias distintas a hidrocarburos (1973)"* - BOE nº 112, de 11.05.1994

Esto es inequívocamente el propietario del buque en todo caso[78]. No cuesta demasiado entender que si los salvadores actúan por y para el propio naviero con el objetivo de obtener una recompensa salvando el barco y la carga, su opinión técnica sobre las operaciones debería también ser tenida en cuenta; sobre todo en el marco de que suelen ser los propios salvadores los más interesados en el éxito final de las operaciones -*"No cure, No pay"*-, esto es, implícitamente evitando o minimizando el daño al medio marino[79].

Y dado que la primera línea –la más efectiva y eficiente como se ha visto- en la LCCM la constituyen precisamente aquellos intereses privados involucrados comercialmente en las no siempre fáciles operaciones de auxilio, remolque y salvamento, no parece muy razonable ni económico debilitar a aquella desoyendo los criterios técnicos de sus propios integrantes.

No ocurriría necesariamente lo mismo con la opinión de otros expertos conexos, ya que a ellos se refiere el mismo art. 3.c) con "el Estado ribereño puede iniciar consultas con expertos independientes"

Sin embargo nada en el Convenio condiciona a los Estados ribereños para que en casos de urgencia no puedan puentear lo anterior:

> *"Art. 3-d) en casos de extrema urgencia que exijan la adopción inmediata de medidas, el Estado ribereño puede tomar las medidas que la urgencia de la situación haya hecho necesarias sin notificación ni consulta previas, o sin continuar las consultas ya iniciadas"*

Aunque si así lo hiciesen, el art. 6 determina que deberán responder consecuentemente de los daños causados y *"tendrán la obligación de pagar una indemnización equivalente al monto en que los daños resultantes de esas medidas excedan de los que hubieran sido razonablemente necesarios".*

---

[78] También podría considerarse al propietario de la carga, aunque su opinión debería ser razonablemente convergente con la del propietario del buque que la mantiene a flote

[79] Recuérdese aquí que la compensación especial del art.14 del Convenio Internacional de Salvamento marítimo 1989 solo garantiza -cuando no exista consecución efectiva del auxilio- un pago igual a los gastos del salvador en casos de alto riesgo o peligro para el medio marino, residiendo realmente el negocio de los salvadores en la consecución firme del salvamento del buque y su carga.

5.5. - Trasposición e implementación según el ordenamiento jurídico español

¿Y cómo traspone e implementa nuestro ordenamiento jurídico todo lo anterior?

Más bien parcamente y mediante el Real Decreto 210/2004 que bien podría considerarse un *tótum revolútum*[80] de la seguridad marítima en vez de una norma jurídica precisa y certera, encaminada a presidir las vitales relaciones de necesaria cooperación entre los diversos intereses conexos que se dan en todas y cada una de las emergencias en las que un buque se ve forzado -en su contra de su voluntad- a solicitar asistencia externa, situaciones en las que *"disponer de una jerarquía de mando es esencial si se desea maximizar todos los esfuerzos implicados en el salvamento de las vidas y bienes de a bordo así como evitar la contaminación"*[81].

Puede leerse en el preámbulo de dicha norma jurídica -2002/59/CE-, concretamente en su párrafo cuarto:

> *"Otra novedad importante de la Directiva 2002/59/CE consiste en abordar la regulación de la asistencia a los buques que se encuentren en situación de peligro en consonancia con las directrices aprobadas por la Asamblea de la Organización Marítima Internacional (en adelante OMI) el 5 de diciembre de 2003, mediante la Resolución A. 949(23) sobre directrices relativas a lugares de refugio para barcos necesitados de asistencia, conforme a las cuales, si bien los Estados ribereños no están obligados a autorizar el acceso de los buques a un lugar de refugio, sí deben sopesar equilibradamente los factores que dicha medida conlleva, razón por la cual la Directiva 2002/59/CE impone a los Estados miembros el deber de elaborar planes para albergar en las aguas bajo su jurisdicción a buques en peligro".*

Por otra parte, la referenciada Directiva 2002/59/CE indica en el párrafo 14 de su Considerando:

---

[80] Ámbito del RD 210/2004: Notificación y seguimiento de los buques, Notificación de mercancías peligrosas o contaminantes a bordo de buques, Seguimiento de los buques peligrosos e intervención en caso de problemas y accidentes en el mar, Medidas complementarias, Circunstancias para la acogida de buques en lugares de refugio y Medidas que pueden adoptarse en caso de amenaza para la seguridad marítima y el medio ambiente, entre otros asuntos que, y en aras de la seguridad marítima, ya por si solos y atendiendo a su naturaleza merecerían actividad legisladora singular.

[81] Directrices para el control de buques en situaciones de emergencia - 1.Introducción / párrafo 1.2.1- MSC.1/Circ.1251 de 19 de octubre de 2007

"En caso de incidente o accidente en el mar, la cooperación plena y completa de las partes implicadas en el transporte contribuye de manera significativa a la eficacia de la intervención de las autoridades competentes".

Es por lo anterior por lo que cabría esperar que el desarrollo del susodicho RD 210/2004 en lo tocante a *"la regulación de la asistencia a los buques que se encuentren en situación de peligro"* y objeto de la misma se realizase -también y complementariamente a lo dispuesto por la Resolución OMI A. 949(23)- presidida por *"la cooperación plena y completa de las partes implicadas"* ya que la misma constituye, como ya se ha visto, la mejor aproximación a las situaciones de emergencia si se desea gestionar las mismas con las mayores garantías de eficacia y éxito en la salvaguarda del medio marino, el buque y su carga.

Continua el Considerando de la Directiva europea indicando en su párrafo quinceavo y en relación a la posibilidad de prohibición a la entrada o salida de un puerto comunitario que la misma se asentará *"sobre la base de las previsiones meteorológicas y sobre el estado del mar… que susciten una amenaza grave para la seguridad de la vida humana o de contaminación"* y en lo que aquí interesa:

"… Sin perjuicio de la obligación de asistencia a los buques en peligro... [82]*"*

Sin duda la voluntad del legislador europeo nace de la comprensión meridiana de que la decisión de condenar a un buque en peligro a los envites de la mar y a su propia suerte, constituye en si misma una amenaza mayor para el interés general que la propia emergencia de a bordo.

Y en relación con la obligación de prestar asistencia a los buques en peligro, tal y como cita el susodicho párrafo cuarto del preámbulo del RD 210/2004:

"… la Directiva 2002/59/CE impone a los Estados miembros el deber de elaborar planes para albergar en las aguas bajo su jurisdicción a buques en peligro".

Ahora bien, la misma Directiva en el párrafo decimosexto del su "Considerando" aclara:

[82] Según el diccionario RAE de la lengua corresponde con: *"Acción de prestar socorro, favor o ayuda"*.

"Cuando sea necesario y factible, estos planes deben suministrar recursos y equipos adecuados para la asistencia, el salvamento y las operaciones de intervención en caso de contaminación".

Engarzando así lo anterior con el conocimiento que demuestra el legislador europeo al respecto de que la simple designación de un lugar de refugio para un buque necesitado de asistencia no constituye, en si misma y por si sola, la solución a la propia emergencia, sino más bien un eslabón conexo al conjunto de decisiones estratégicas, tácticas y operativas precisas de ser diligentemente puestas en práctica y sirvientes a la consecución efectiva, eficaz y eficiente del *"salvamento y las operaciones de intervención en caso de contaminación".*

Entrando ahora ya en el acervo normativo promulgado -con capacidad de afectar al patrimonio jurídico de las partes implicadas y desde el principio de colaboración reciproca exigido- coinciden el legislador europeo y el español en lo siguiente:

"2002/59/CE - Artículo 19 - Medidas relativas a los incidentes o accidentes en el mar -1. En caso de incidente o accidente en el mar referidos en el artículo 17[83]*, los Estados miembros tomarán todas las medidas apropiadas, cuando sea necesario, de conformidad con el Derecho internacional para garantizar la seguridad marítima, la seguridad de personas y la protección del medio ambiente marino y costero".*

"RD 214/2002 – Artículo 19 - Medidas relativas a los incidentes o accidentes en el mar 1. La Administración marítima adoptará, en caso de incidente o accidente en el mar, las medidas apropiadas, de conformidad con las normas internacionales, para garantizar la seguridad marítima y de la vida humana en el mar y la protección del medio ambiente marino y costero".

[83] a) cualquier incidente o accidente que afecte a la seguridad del buque, como abordajes, varadas, daños, fallos o averías, inundaciones o corrimientos de la carga, o cualquier defecto en el casco o fallo estructural;
b) cualquier incidente o accidente que comprometa la seguir dad de la navegación, como los fallos que puedan afectar a la maniobrabilidad o navegabilidad del buque, cualquier defecto de los sistemas de propulsión o aparatos de gobierno, la instalación de producción de electricidad o los equipos de navegación o comunicación;
c) cualquier situación que pueda desembocar en una contaminación de las aguas o del litoral de un Estado miembro, como cualquier vertido o riesgo de vertido de productos contaminantes en el mar;
d) cualquier mancha de materiales contaminantes o contenedores o bultos a la deriva observados en el mar

Esto es y en cualquier caso, las medidas se tomarán con arreglo al Derecho o normas internacionales.

Veamos pues cuales son las medidas que dispone el legislador español en el Anexo IV[84] (en aplicación del artículo 19, apartado 1) del RD 214/2002 y que resultan ser, básicamente y en lo que sigue, una mera trascripción de lo dispuesto en el Anexo IV (en aplicación del apartado 1 del artículo 19) de la Directiva 2002/59/CE:

Anexo IV - RD 214/2002

"Cuando, a raíz de un incidente o de circunstancias como las descritas en el artículo 17 que involucren a un buque, la Administración marítima considere que, de conformidad con el derecho internacional, sea necesario evitar, reducir o eliminar una amenaza grave e inminente que pese sobre su litoral o intereses anejos, la seguridad de los demás buques y de sus tripulaciones y pasajeros o de las personas en tierra, o que se debe de proteger el medio marino podrá, entre otras cosas:

a) Restringir los movimientos del buque u ordenarle que siga un rumbo determinado, sin que esta decisión afecte a la responsabilidad del capitán en lo que respecta al gobierno seguro de su buque.

b) Emplazar al capitán del buque a que ponga fin a la amenaza para el medio ambiente o la seguridad marítima.

c) Enviar a bordo del buque a un equipo de evaluación con la misión de determinar el grado de riesgo, de ayudar al capitán a remediar la situación y de mantener informada a la estación costera competente.

d) Ordenar al capitán dirigirse a un lugar de refugio en caso de peligro inminente, o imponer el practicaje o el remolque del buque a costa del operador o de la empresa naviera".

Ahora bien, atendiendo al sentido literal del segundo párrafo del artículo 19.1 de la Directiva 2002/59/CE: *"El anexo IV contiene una lista no exhaustiva de las medidas que los Estados miembros pueden tomar en aplicación del presente artículo"*, el

[84] Anexo IV redactado conforme establece el apartado cinco del artículo único del R.D. 201/2012, de 23 de enero, por el que se modifica el R.D. 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece el sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo («B.O.E.» 4 febrero 2012).Vigencia: 16 marzo 2012.

legislador español introdujo en el elenco de acciones posible dos nuevos párrafos (véase nota 33), siendo el contenido del primero de ellos:

> *"e) Cualesquiera otras medidas que la Administración marítima considere necesarias para salvaguardar la vida humana en la mar y la protección y lucha contra la contaminación del medio marino".*

Cabe, aquí y ahora, recordar siquiera lo que el Derecho internacional marítimo ha entendido al respecto de lo que se considerarán medidas oportunas y razonables – distintas de las *"Cualesquiera otras medidas que la Administración marítima considere necesarias*"- en los casos de contaminación accidental que suponga una seria amenaza para los intereses legítimos de los Estados ribereños. Concretamente según la Convención de Naciones Unidas de 1982 y el Convenio de Intervención en Alta Mar de 1969:

- UNCLOS '82 -

> *Artículo 194.1*
>
> *"… las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación…"*
>
> *Artículo 194.2*
>
> *"… las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control … no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y que la contaminación causada … no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía…"*
>
> *"Artículo 195*
>
> *Al tomar medidas… los Estados actuarán de manera que, ni directa ni indirectamente, transfieran daños o peligros de un área a otra o transformen un tipo de contaminación en otro"*.
>
> *Artículo 221*
>
> *"… las medidas que guarden proporción con el daño real o potencial…*"
>
> *Artículo 225*

"En el ejercicio de las facultades de ejecución contra buques extranjeros previstas en esta Convención... no ocasionarán riesgo alguno a los buques, no los conducirán a un puerto o fondeadero inseguro, ni expondrán el medio marino a un riesgo injustificado".

- Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en caso de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos de 1969 -

Artículo 1

"… las medidas necesarias para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave e inminente…"

Artículo 5.1

"… las medidas… serán proporcionales al daño causado o riesgo previsto"

Artículo 5.2

"Esas medidas no rebasarán lo razonablemente necesario para conseguir el objetivo… cesarán tan pronto como se haya conseguido dicho objetivo… no se coartarán innecesariamente los derechos e intereses del Estado del pabellón, terceros Estados u otras personas físicas o jurídicas interesadas"

Artículo 5.3

"Para apreciar si las medidas guardan proporción con los daños, se tendrá en cuenta:

a) la extensión y probabilidad de los daños inminentes si no se toman esas medidas,

b) la probabilidad de que esas medidas sean eficaces, y

c) El alcance de los daños que pueden ser causados por esas medidas"

Y por último, quizás lo que resulte de más calado para lo que aquí interesa desde la perspectiva del Derecho internacional al respecto de la discrecional voluntad del legislador español al haber establecido unilateralmente la posibilidad de implementar *"Cualesquiera otras medidas que la Administración marítima considere necesarias"*:

Artículo 5.4

"Toda parte del Convenio que haya tomado medidas en contravención de lo estipulado en el mismo, causando daños a otros, tendrá la obligación de pagar una indemnización equivalente al monto en que los daños resultantes de esas medidas excedan de los que hubieran sido razonablemente necesarios para conseguir el objetivo mencionado en el Artículo 1".

Vistas las consideraciones sobre lo dispuesto por el legislador español al respecto de la introducción del apartado e) en el Anexo IV del RD 210/2004[85], razonemos ahora sobre la segunda modificación introducida al final del mismo:

"En el caso de que el buque esté siendo remolcado en virtud de un acuerdo de remolque o salvamento, las medidas adoptadas por la Administración marítima según lo dispuesto en las letras a) y d) podrán aplicarse asimismo a las empresas de asistencia, salvamento y remolque involucradas".

Considerando que las medidas adoptadas por la Administración marítima se circunscriben -excluyendo expresamente el controvertido punto e)- únicamente a los apartados a) y d) -dado que ya existe remolque efectivo del buque en necesidad de asistencia- y que estos apartados afectan entonces únicamente al remolcador en lo que tocante a:

"a) Restringir los movimientos del buque u ordenarle que siga un rumbo determinado…"

"d) Ordenar al capitán dirigirse a un lugar de refugio en caso de peligro inminente…"

[85] Anexo IV redactado conforme establece el apartado cinco del artículo único del R.D. 201/2012, de 23 de enero, por el que se modifica el R.D. 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece el sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo («B.O.E.» 4 febrero 2012).Vigencia: 16 marzo 2012

Quizás sea el momento de conocer cuál es la opinión[86] de los destinatarios de la norma -los salvadores- y expresada a través de su asociación internacional mayoritaria, la ISU, a cerca de los poderes de intervención del Estado ribereño:

> *"Es obvio que los salvadores no obtienen sus éxitos actuando de manera autárquica. El resultado de muchas operaciones dependerá de la efectiva y eficiente cooperación con las múltiples partes implicadas e incluyendo las Autoridades marítimas en tierra.*
>
> *Existen una multitud de convenios, directivas, planes nacionales de respuesta, reglas y normas cuya consideración resulta pertinente en cualquier accidente marítimo. También existen asuntos de índole práctica como la demora de los equipos de respuesta en los puestos fronterizos o como el bloqueo o falta de colaboración en el acceso al buque averiado. Algunas veces podrían exigirse garantías económicas aparentemente poco razonables. Todo lo anterior puede evitar o menoscabar un resultado satisfactorio.*
>
> *En mayoría de los casos la intención es ayudar al Estado ribereño y a todas las otras partes a identificar diligentemente la mejor opción medioambiental. La amenaza o constatación de episodios de contaminación levanta con casi absoluta certeza agudos problemas políticos e hiere simultáneamente sensibilidades –a nivel regional, nacional y algunas veces incluso internacionales- y muy probablemente existirá tensión entre el gobierno central y las autoridades locales; consecuentemente estas presiones serán más patentes en las comunidades costeras que lidian con las consecuencias del problema cuando la normativa, la legislación, la planificación y la preparación fallen por una razón u otra y la contaminación aparezca o manifieste su amenaza.*
>
> *Más con todos los intereses conexos trabajando en sintonía con los salvadores, los anteriores asuntos pueden ser notablemente minimizados, repercutiendo ello y en última instancia en beneficio del propio buque al facilitar la más efectiva y eficiente respuesta.*
>
> *La eficiencia en la respuesta es siempre incrementada mediante detallados planes de contingencia y entrenamiento conjunto. Los inventarios de los medios de respuesta deberían incluir la relación de todos los medios de salvamento disponibles a nivel local, regional, nacional e internacional. La excelencia implicaría formación conjunta de los organismos públicos y de los salvadores comerciales.*
>
> *La idea es asegurar que si alguna vez el despliegue de medios es preciso, el entrenamiento y la familiarización a priori facilitarán la entrada de los equipos de salvamento y su equipo sin demoras en los puntos de entrada, por ejemplo, debidas a trámites burocráticos de aduanas.*

---

[86] Extracto de la ponencia *"La cooperación durante la crisis entre los intereses del buque y los salvadores"*, 23 de Diciembre, 2012 - ITS VANCOUVER 2010 - Todd Busch, Presidente de la Unión Internacional de Salvamento (ISU)

Para facilitar una rápida y efectiva respuesta, la ISU contempla el modelo británico como un ejemplo sobresaliente de excelencia en términos de mando, control y cooperación. En el Reino Unido un competente y experimentado funcionario es designado como el representante del ministro de transportes –abreviadamente SOSREP- quien combina la comprensión de las operaciones de salvamento con un extraordinario poder político delegado. De hecho, acorde al sistema británico los políticos podrían no intervenir mientras las operaciones de salvamento se llevan a cabo. Todas las decisiones cruciales se centralizan en dos individuos: el SOSREP y el Capitán de salvamento. Este modelo ve incluso reforzada su efectividad cuando los intereses del buque asistido resultan convergentes y colaboradores.

Los salvadores precisan de libertad de acción si de ellos se espera que presten sus mejores esfuerzos. Necesitan saber que su plan, su personal y su equipo cuentan con el apoyo de los intereses del buque".

Quizás sirva para contextualizar lo anterior hacer referencia a lo indicado por el Considerando 14) de la Directiva 202/59/CE del Parlamento Europeo y El Consejo de 27 de junio de 2002 relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo:

"En caso de incidente o accidente en el mar, la cooperación plena y completa de las partes implicadas en el transporte contribuye de manera significativa a la eficacia de la intervención de las Autoridades competentes".

CAP. 6 – LA GESTION EFICAZ DE LA PRIMERA LINEA DE DEFENSA EN LA LCCM ACCIDENTAL: 1) LOS PODERES DE INTERVENCION DEL ESTADO

6.1. - Áreas y actores en la emergencia marítima

La atención de cualquier amenaza marítima significativa para con el medio ambiente precisará necesariamente de la gestión de cuatro cometidos claros; a saber:

- **Búsqueda y Rescate "SAR"** Todas las operaciones de salvaguarda y rescate de la tripulación del buque en situación de emergencia[87].
- **Salvamento marítimo "SALVAGE"** (1ª línea de defensa): Todas las operaciones encaminadas a salvar el buque y su carga cuando estos puedan afectar adversamente el medio ambiente.
- **Limpieza en la mar** (2ª línea de defensa): Todas las operaciones encaminadas a contener y eliminar los HC y otros contaminantes que se hayan vertido al medio marino.
- **Limpieza en la costa** (3ª línea de defensa): Todas las operaciones encaminadas a contener y eliminar los HC y otros contaminantes que hayan derivado hasta la costa.

Si bien todas y cada una de ellas precisan de ser eficaces y eficientes, en lo tocante a evitar o minimizar las consecuencias medioambientales de la emergencia marítima resulta obvio que cuanto más exitosas resulten las operaciones de salvamento marítimo (1ª línea de defensa), menos gravosas resultarán las necesidades y costos asociados a la limpieza en la mar (2ª línea de defensa) y limpieza de la costa (3ª línea de defensa); en ello radica precisamente su importancia singular.

El despliegue y control de esa 1ª línea de defensa y el subsiguiente desarrollo de la actividad que le es propia, el salvamento marítimo del buque en situación de emergencia (en principio como una actividad privada entre el armador y el salvador),

[87] Según la Circular OMI-MSC-1251 sobre directrices para el control de buques en una emergencia, el buque se encuentra en una emergencia (a punto de hundirse, con fuego incontrolado a bordo, etc.) y su tripulación ya ha sido rescatada con la posible excepción de aquellos que permanecen a bordo, o aquellos que han sido trasladados a bordo como parte de la tripulación de salvamento, con el objetivo de intentar lidiar con la situación de a bordo.

se verá condicionada por tres aspectos fundamentales y ajenos a los intereses comerciales concomitantes:

- Los poderes de intervención (PI) del Estado ribereño (Convenio de Intervención de Londres de 1969).
- Los recursos y equipos de los planes para la asistencia, el salvamento y las operaciones de intervención en caso de contaminación (Directiva Europea 2002/59/CE modificada por la 2009/17/CE y la 2011/15/EU).
- Los lugares de refugio disponibles para buques necesitados de asistencia (Resolución OMI - A.949 (23) y los servicios de asistencia marítima implementados (Resolución OMI – A.950 (23).

Asimismo, las decisiones que se tomen respecto de lo anterior no estarán *de facto* libres de controversia dados los numerosos y diversos intereses -comerciales e institucionales- en juego siempre que se gestiona una amenaza significativa para con el medio ambiente. Estos serán los representados por:

- Armador/Naviero
- Salvadores
- Aseguradores del buque y su carga
- Club P&I
- Autoridad Portuaria
- Autoridades locales y regionales
- Instituciones gubernamentales
- Grupos medioambientales

La presión dinámica y constante que todos ellos ejercerán en la representación de sus legítimos intereses no es sino un motivo más para que las operaciones de salvamento marítimo de los buques en emergencia -1ª línea de defensa en la LCMM accidental, esto es, el control y gestión de la acción combinada de los poderes de intervención del Estado ribereño, los planes de asistencia a buques en peligro y los lugares de asistencia disponibles- resulten lo más diligentes, eficaces y efectivos posibles.

Acorde al derecho internacional, la naturaleza de las instrucciones susceptibles de ser impuestas al buque y sus salvadores no podrían ser de naturaleza más extensa[88], siempre y cuando las mismas tengan por objeto acciones destinadas a la evitación o minimización de la contaminación o del riesgo de que ésta ocurra, así como que las mismas se circunscriban al buque, su carga y sus salvadores.

6.2. - Idoneidad tradicional en el uso de los poderes de intervención

Históricamente el uso de los poderes de intervención en casos de emergencia ha sido considerado como una medida draconiana y de último recurso, cosa que no es de extrañar si se tiene en cuenta su origen[89]. Aunque las lecciones aprendidas de cada uno de los accidentes subsiguientes -tanto de los de gran envergadura como de los menores y de los asociados a descargas intencionales- han permitido que tales medidas -extremas e ineficaces[90]- no se hayan vuelto a poner en práctica, lo cierto es que el enroque del enfoque mental en lo que respecta a la idoneidad del uso de los poderes de intervención sigue presidido por su condición de medida extraordinaria y remota, medida que precisa inequívocamente de la intervención y aprobación previa de la autoridad política.

Un ejemplo de tal mentalidad obtusa resulta evidente en capítulo 14 del informe emitido por el *Marine Accident Investigation Bureau* (MAIB) a cerca de la procedente

---

[88] Siempre y cuando se hayan hecho de forma efectiva con el control del buque en situación de emergencia o el pabellón de los buques salvadores sea el mismo que el del Estado ribereño que dicta las instrucciones.

[89] El origen novedoso de los mismos se remonta a las consecuencias del accidente en 1967 del TORREY CANYON con 120.000 Tons de crudo en sus bodegas y que varó frente a las costas británicas. Ante la falta de previsión ante accidentes de tal magnitud y al hecho de que la contaminación había alcanzado las costas tanto británicas como francesas, las Autoridades británicas decidieron bombardear el buque y su carga hasta hundirlos. La operación no pudo considerarse un éxito precisamente ya que fueron necesarios dos días de bombardeos aéreos (84 bombas de 1.000 libras y numerosos bidones de JET-A1) para que el buque se hundiera finalmente en un lugar con una sonda de apenas 30 metros vertiendo el total de sus 120.000 Tons de crudo. Las barreras de cerco dispuestas sirvieron de poco dada su fragilidad en alta mar. El accidente y las dificultades en su gestión sirvieron para que diversos países europeos descubriesen su falta de preparación e implementaran las primeras medidas legales y materiales en materia de prevención, respuesta y colaboración, surgiendo de todo ello el Convenio de Intervención en alta mar firmado en Londres en 1969.

[90] Uso de masivo de dispersantes tras el hundimiento y que resultaron de toxicidad superior al propio vertido del buque.

gestión de los poderes de intervención durante las operaciones de salvamento en la emergencia del *SEA EMPRESS*[91]. Veamos sus principales conclusiones al respecto:

- Los PI fueron concebidos para su uso únicamente en el caso de que un buque contaminante o potencialmente contaminante se negase gravosamente a cumplir con las instrucciones de la Autoridad marítima en lo concerniente a:
    - El contrato de salvadores competentes.
    - El rechazo del remolque.
    - La negativa a arrumbar al lugar de refugio asignado.
    - La incapacidad sobrevenida de colaborar con las operaciones de salvamento.
- Los PI no fueron concebidos para ser usados en una situación el la que salvadores competentes se encuentren claramente llevando a cabo sus mejores esfuerzos para solucionar la emergencia.
- Los salvadores contratados por el *SEA EMPRESS* desde el inicio de la emergencia eran de una reputación internacional intachable -SMIT&TAK-, por lo que el uso de los PI solo se hubiera justificado en el caso de que la Autoridad marítima hubiera considerado que existía una alternativa mejor a la implementada. Dos motivos podrían haber justificado la consideración de tal alternativa:
    - La divergencia técnica entre la Autoridad marítima y el salvador al respecto de las bondades del plan de salvamento.
    - El convencimiento por parte de la Autoridad marítima al respecto de que el plan de salvamento habia sido influenciado por criterios comerciales en vez de atenerse a lo más conveniente para el interés general.
- El primero de esos motivos se considera altamente improbable ya que la Autoridad marítima simplemente carecía del nivel de competencia (*expertise*) y de experiencia en operaciones comerciales de salvamento marítimo precisa

[91] Durante el desarrollo de las operaciones de salvamento marítimo llegaron a intervenir simultáneamente 12 remolcadores, embarrancando el petrolero siendo asistido por los mismos de nuevo en 3 ocasiones distintas todo y disponer de propulsión propia durante toda la emergencia. El trasbordo de la carga remanente a bordo (53.000 de las 130.000 Tons iniciales) solo pudo iniciarse al 7º día de la emergencia.

para contradecir a unos salvadores de renombre internacional. Aun en el caso de que el plan de actuación diseñado por los salvadores presentase alguna merma, sería más procedente comunicarla a los mismos que hacer uso de los PI para subsanarla.

- Respecto de la posibilidad de la prevalencia de los intereses comerciales *versus* el interés general en el diseño del plan de salvamento, ésta también se considera improbable por lo que sigue:
- Aunque resulta plausible la presencia de "interferencias" comerciales de los propios salvadores o la imposición de "restricciones" provenientes de otras Autoridades, como las portuarias, respecto del plan de salvamento más eficaz, el Convenio Internacional de Salvamento de Londres de 1989 garantiza a aquellos mismos hasta un 100% de bonificación respecto de los gastos devengados en las operaciones si con ello se consigue proteger el medio ambiente de una contaminación real o potencial. Ello es así para garantizar que el salvador no atiende a consideraciones exclusivamente comerciales cuando el valor del buque y carga salvado es de poco monto.
- Otro aspecto negativo a considerar cuando se invocan los PI es su efecto sobre los salvadores. Aunque se trata de una medida legal, se considera cuestionable la procedencia de tales "interferencias" en un plan de operaciones durante su desarrollo, ya que la concepción del mismo y su implementación requieren de un alto grado de capacitación (*expertise)* y originalidad en unas severas condiciones de peligro y tensión; en tales condiciones la intromisión de criterios externos, aun por parte de la propia Autoridad marítima, podría llegar a interpretarse por el salvador como "injerencias" fuera de lugar.
- En el caso de que las referidas "injerencias" gubernamentales hubieran llegado a producirse, no se considera una posibilidad remota el que los salvadores se hubieran "relajado" sobrevenidamente para con las operaciones. No se pretende decir que una empresa respetada como SMIT&TAK hubiera simplemente abandonado flagrantemente sus obligaciones contractuales, pero sí que la motivación y excelencia en la gestión del personal implicado se hubiera resentido conllevando una

elongación todavía mayor de las operaciones, aumentando el riesgo de nuevos daños estructurales en el buque y de nuevos vertidos contaminantes.

- Consecuentemente, la mera existencia de los PI es considerada la última medida coercitiva presente en el trasfondo de cualquier operación de salvamento marítimo y como símbolo del poder legal del estado ribereño. Sin embargo, su uso debería ser limitado a las más extraordinarias circunstancias e incluso entonces abordados con extrema caución. La simple existencia de los PI debería, en cualquier caso pero especialmente en los más extremos, ser garantía suficiente para influir en los salvadores y evitar así situaciones de confrontación.

6.3. - Revisión del criterio tradicional en el uso de los poderes de intervención

Independientemente de las conclusiones del MAIB al respecto de la idoneidad de las decisiones tomadas por la Autoridad marítima británica durante el accidente del "SEA EMPRESS", lo cierto es que de sus desastrosas consecuencias surgió el encargo del gobierno británico para que Lord Donaldson de Lymington[92] realizase una investigación sobre las bondades y eficacia del sistema en vigor durante el accidente para el mando y control sobre las operaciones de salvamento marítimo acorde a las prerrogativas del Convenio Internacional de Intervención en alta mar de Londres 1969. Veamos cuales fueron sus consideraciones al respecto del uso de los PI durante las emergencias marítimas:

- La primera consecuencia inevitable del enfoque actual es que cualquier uso, o comunicación de intención de uso, de los PI conllevaría un marcado resentimiento de los salvadores y Autoridades portuarias afectadas.
- De lo anterior no queda más remedio, y en aras de la precisa colaboración para el buen fin de las acciones, que el plantear como primera prioridad de la emergencia la necesidad de alcanzar el consenso en todas y cada una de las fases de la misma.

[92] Juez decano del Tribunal Marítimo de Londres durante 10 años, ya había sido comisionado en 1994 para investigar el también desastroso accidente del BRAER; su aclamado informe al respecto "*Safer ships, cleaner seas*" contuvo 103 recomendaciones que fueron en su inmensa mayoría adoptadas diligentemente por el gobierno británico.

- El consenso implica definitivamente la necesidad de realizar múltiples y continuas consultas con todas aquellas partes que tengan, o crean tener, interés legítimo en el desarrollo y resolución del salvamento. En otras palabras, *"it is command & control by committee" (sic).*

Al respecto de la bondad de que en el caso de que un Estado ribereño se vea en la necesidad de gestionar una emergencia por contaminación -material o potencial- marítima accidental y la misma sea gestionada colegiadamente, las Directrices sobre el control de los buques en caso de emergencia MSC.1/Circ.1251 establecen en la introducción de su anexo único, párrafos primero y segundo, lo que sigue:

> *"1.1 Se reconoce que, en caso de emergencia, tiene que haber una línea de mando y control clara y el reparto de responsabilidades entre las partes debe ser inequívoco".*
>
> *1.2 Hay dos cuestiones principales: 1.2.1 la importancia de contar con una jerarquía de mando clara en caso de emergencia cuando deban realizarse los esfuerzos máximos para salvar vidas y bienes y prevenir la contaminación".*

Diez años más tarde del comisionado para la investigación de Lord Donaldson (1997), la propia OMI instruyó (2007) a los Gobiernos Miembros, capitanes de buques, compañías, salvadores y otras partes relacionadas con una emergencia marítima en el sentido de la imperiosa necesidad de contar con una jerarquía de mando clara , derivándose de lo anterior que las emergencias marítimas gestionadas colegiadamente no facilitan la gestión eficaz de las mismas.

Continuó Lord Donaldson en su investigación y en este sentido planteando dos preguntas cruciales:

> ***"¿Por qué precisa el Estado del poder para controlar las operaciones de salvamento marítimo?"***
>
> ***"¿Cuáles son las consecuencias de que la Autoridad marítima no haga oír su decisiva opinión actuando en defensa del más amplio interés general?"***

Responde a la primera cuestión aclarando el por qué NO precisa el Estado de los PI, esto es, no son necesarios para proteger el medio ambiente de la incompetencia y/o "presiones" comerciales sobre los criterios técnicos de los salvadores y/o

Autoridades portuarias. Aunque la competencia (*expertise*), experiencia y recursos disponibles de éstos últimos puedan variar considerablemente, la incompetencia es una cosa muy distinta. A pesar de que los salvadores profesionales tengan poderosos motivos para conseguir sus propósitos en el mínimo tiempo posible y con los mínimos recursos precisos, ello no conlleva necesariamente que vayan a soslayar intencionalmente las consecuencias medioambientales de sus actos.

No, la respuesta no es lo anterior. Al igual que el armador/naviero, los salvadores profesionales y las Autoridades portuarias (actuando por los legítimos intereses de su puerto) tienen su propio cometido en el proceso de toma de decisiones; asimismo lo tiene la Autoridad marítima como representante del más amplio interés general en lo tocante a la salvaguarda del medio ambiente. Sin embargo, cualquier proceso de toma de decisiones precisa de una última y definitiva opinión sobre lo ponderado y, en este contexto, se considera la más apropiada aquella que representa el más amplio interés general.

Ahora bien, una cosa es tener la última palabra y otra muy distinta la confrontación; es en el interés de todas las partes implicadas que el salvamento marítimo sea considerado como un ejercicio de cooperación. Es tan solo en el caso de existir genuinas, y a menudo sólidamente fundadas, diferencias de opinión al respecto de cuáles son las decisiones más apropiadas a tomar que debe entonces el representante del más amplio interés general hacer oír y prevaler su decisiva opinión.

Y es la posibilidad de que tal representante del interés general no haga valer su potestad lo que lleva a Lord Donaldson a plantear la segunda cuestión:

> *"¿Cuales son las consecuencias de que la Autoridad marítima no haga oír su decisiva opinión actuando en defensa del más amplio interés general?"*

A este respecto indica que la más aceptada consecuencia hasta el momento ha venido siendo el que la Autoridad marítima tendría la misma, sino menos, responsabilidad en los resultados que los salvadores o la Autoridad portuaria, ya que simplemente sería un miembro más del comité.

Lord Donaldson rechaza firmemente este posicionamiento ya que la Autoridad marítima ostenta tanto la potestad como el deber legal de hacer oír y prevaler su decisiva opinión en todas y cada una de las fases del salvamento, impartiendo si es preciso instrucciones. Es por ello que debe considerarse que su no acción, si omite lo anterior, da por entendido que aprueba tácitamente los planes de los salvadores y la Autoridad portuaria.

Añade el antiguo juez decano del juzgado marítimo de Londres que las respuestas equivocadas que han venido dándose a las dos preguntas planteadas justificarían por si solas una revisión completa del protocolo de actuación de la Autoridad marítima en la fase de salvamento marítimo de cualquier emergencia.

Todo lo anterior queda patente en la segunda conclusión, de las cuatro que contiene, el informe *"Command and Control"* fechado en 1999 y que se transcribe íntegramente a continuación:

> *"La segunda (conclusión) es que una vez el incidente se ha desarrollado hasta el punto en que el Gobierno, en lo referente a sus poderes estatutarios y responsabilidades, resulta estar investido del poder para dictaminar instrucciones dado que se ha alcanzado el umbral preciso para ello, el mismo tiene la ineludible y continua responsabilidad de monitorizar y controlar la operación en su conjunto. El umbral de intervención es, esencialmente, aquel en que la opinión del Ministro de Fomento[93] y actuando a través de su representante designado considera que existe una amenaza de significativa contaminación[94] para la zona UK de control de la contaminación, sus aguas territoriales o su costa.*
>
> *Ello no quiere decir que el control precise de ser pro-activo e implementado mediante el dictamen de instrucciones. El mismo puede, y a menudo resultará, ser pasivo en lo concerniente a la monitorización de las propuestas, y su progreso, para la gestión de las operaciones llevadas a cabo sobre el buque en situación de emergencia y cualesquiera sus salvadores. Dicho control puede asimismo tomar la forma de aquiescencia con las operaciones en lo tocante a la máxima salvaguarda posible del amplio interés general relativo a la protección del medio ambiente, y a la prestación de toda la asistencia y apoyo posibles. Es solo en el caso de existir diferencia de opinión al respecto de cuál es la mejor forma de servir al prevalente interés general, que el representante designado del Ministro de Fomento reivindicará su responsabilidad para controlar la operación de una forma más activa, concretamente, impartiendo instrucciones.*

---

[93] Texto original: "*Secretary of State*".

[94] Nótese la diferencia entre "*significativa amenaza de contaminación"* y "*amenaza de significativa contaminación"*

La necesidad de aceptación respecto de este concepto de responsabilidad continua por parte del representante designado del Ministro de Fomento una vez el umbral de intervención ha sido alcanzado, independientemente de la necesidad o no de impartir instrucciones, es la principal lección a aprender del incidente del SEA EMPRESS[95]. En esos días (1996) la visión aceptada al respecto del cometido del representante designado del Ministro de Fomento no era otra que la de promover el consenso en el plan de actuación, y aunque el mismo pudiera y debiera ejercer su influencia, el dictamen por su parte de cualquier instrucción debía ser considerado como una medida draconiana de último recurso. El resultado de ello era, o aparentaba ser, control colegiado o por comité, el cual y en este contexto, es tanto infectivo como inapropiado".

Aclarada la visión meridiana de Lord Donaldson sobre el eficaz y procedente uso de los PI para el control de las emergencias marítimas, cabría ahora conocer como se expresa la OMI al respecto de la implementación de los mismos a través de sus "Directrices sobre el control de los buques en caso de emergencia" de la MSC.1/Circ.1251 . A saber en lo que aquí interesa:

"5.4 Algunos Estados cuentan con una legislación que les permite intervenir de forma más activa[96] en las situaciones descritas en 5.1[97] cuando un buque se encuentra en aguas de su jurisdicción. Los Estados que tengan la intención de ejercer sus atribuciones en virtud de dicha legislación deben garantizar que:

1.- la jerarquía de mando de su organización en tierra sea clara y que cada uno de sus niveles cuente con procedimientos sobre las medidas que deben adoptar y los límites de sus atribuciones;

2.- el capitán del buque, la compañía y el equipo de salvadores reciban información clara sobre cuál es la estructura jerárquica en tierra;

---

[95] 73.000 Tons de crudo ligero vertidas

[96] Formas por lo tanto susceptibles de adecuación a la voluntad política de conformidad con el art. 221 – UNCLOS '82

[97] 1) El buque ha sufrido un accidente que no disminuye su capacidad náutica (por ejemplo, pérdida de carga, descarga accidental de hidrocarburos, etc.) pero que, de todas maneras, debe notificarse. 2) A juicio del capitán, el buque necesita asistencia, pero no está en una situación de peligro que requiera el salvamento de las personas a bordo (a punto de hundirse, con un incendio que se propaga, etc.) 3) El buque se encuentra en una situación de peligro y ya se ha rescatado a las personas a bordo, con la posible excepción de quienes han permanecido en el buque, o han sido trasladados a él, para intentar salvarlo

4.- el capitán, la compañía y el equipo de salvadores reciban información clara sobre su grado de responsabilidad y las limitaciones impuestas a su libertad de acción

5.- cuando se emita una orden, que el destinatario tenga claro de quién proviene, a quién está dirigida y en nombre de qué autoridad; "

Nada de lo anterior parece tampoco aconsejar que los PI sean adoptados colegiadamente o por comité, ya que como se ha indicado, las decisiones consensuadas precisan de innumerables consultas y deliberaciones, convirtiendo así la eficaz gestión de los PI en un imposible de coordinación de intereses, todos ellos legítimos, pero necesariamente contrapuestos y en un contexto, el de la misma urgencia resultante de la naturaleza rápidamente cambiante de la propia emergencia, que desaconseja seriamente cualquier dilación protocolaria en la toma de decisiones críticas, típicamente en un ambiente de potencial desacuerdo, demora y confrontación entre las partes allá en donde la particularidades marítimas del incidente resultan siempre desafiantes, en un medio hostil, bajo un apremio imperante y con la innegable presión de no acabar finalmente evitando la catástrofe medioambiental en ciernes; todo ello por no hablar simplemente de las astronómicas cifras económicas también en franca lid.

6.4. - Los poderes de intervención según el ordenamiento jurídico español

¿Y cómo aborda el uso de los PI la legislación marítima española acorde al marco de las Directrices MSC.1/Circ.1251 y la Directiva 2002/59/CE consolidada a fecha 16.03.11?

RDL 2/2011 TRLPMM - Artículo 299. *Asistencia y refugio*

"1. El Director General de la Marina Mercante es la Autoridad competente para la toma de decisiones respecto de los buques necesitados de asistencia, entendiendo por tales aquellos que, por su propia situación o por circunstancias externas, se encuentren en peligro de naufragar o que, en general, supongan una amenaza para la navegación o la integridad del medio ambiente marino.

El citado órgano directivo, que podrá recabar asesoramiento de un Comité

técnico, adoptará, con plena independencia de criterio, cualesquiera medidas que considere pertinentes ante buques necesitados de asistencia para:

- *a) Eliminar o disminuir el riesgo de naufragio de tales buques.*
- *b) Salvaguardar la seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar.*
- *c) Prevenir o luchar contra la contaminación del medio ambiente marino.*

Lo dispuesto en los párrafos anteriores se entiende sin perjuicio de la normativa nacional e internacional sobre salvamento de vidas humanas en la mar".

RD 210/2004 - Artículo 19. Medidas relativas a los incidentes o accidentes en el mar

"1. La Administración marítima adoptará, en caso de incidente o accidente en el mar, las medidas apropiadas, de conformidad con las normas internacionales, para garantizar la seguridad marítima y de la vida humana en el mar y la protección del medio ambiente marino y costero.

2. Cuando la Administración marítima considere que, en caso de accidente o incidente de un buque de los previstos en el artículo 17, sea necesario alejar, reducir o eliminar un peligro grave e inminente que amenace al litoral o a los intereses de la zona costera afectada, a la seguridad de los demás buques, de sus tripulaciones, de los pasajeros o de las personas en tierra, o proteger el medio marino, podrá adoptar, entre otras, las medidas siguientes:"

- Véase el Anexo V más abajo

"3. El operador, la empresa naviera, el capitán del buque y el propietario de las mercancías peligrosas o contaminantes transportadas a bordo deberán prestar toda la cooperación que, con respeto al ordenamiento jurídico nacional e internacional, le sea requerida por la Administración marítima con la finalidad de reducir al mínimo las consecuencias de un incidente o accidente en el mar.

A tal efecto transmitirán a las autoridades competentes, si éstas así lo requiriesen, la información contemplada en el artículo 12.

4. El capitán de un buque al que se apliquen las disposiciones del Código IGS

informará a la empresa naviera, con base en dicho código, de cualquier incidente o accidente a los que se refiere el apartado 1 del artículo 17. En cuanto haya sido informada de tal situación, la empresa deberá ponerse en comunicación con la estación costera competente y ponerse a su disposición en la medida necesaria.

5. Las autoridades españolas, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno, tendrán en cuenta las disposiciones aplicables de las Directrices de la OMI sobre el trato justo a la tripulación en el caso de accidentes marítimos en aguas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción".

RD 210/2004 – *ANEXO V*[98]

"Medidas que pueden adoptarse en caso de amenaza para la seguridad marítima y el medio ambiente (En aplicación del artículo 19, apartado 1).

Cuando, a raíz de un incidente o de circunstancias como las descritas en el artículo 17 que involucren a un buque, la Administración marítima considere que, de conformidad con el derecho internacional, sea necesario evitar, reducir o eliminar una amenaza grave e inminente que pese sobre su litoral o intereses anejos, la seguridad de los demás buques y de sus tripulaciones y pasajeros o de las personas en tierra, o que se debe de proteger el medio marino podrá, entre otras cosas:

- *a) Restringir los movimientos del buque u ordenarle que siga un rumbo determinado, sin que esta decisión afecte a la responsabilidad del capitán en lo que respecta al gobierno seguro de su buque.*
- *b) Emplazar al capitán del buque a que ponga fin a la amenaza para el medio ambiente o la seguridad marítima.*
- *c) Enviar a bordo del buque a un equipo de evaluación con la misión de determinar el grado de riesgo, de ayudar al capitán a remediar la situación y de mantener informada a la estación costera competente.*
- *d) Ordenar al capitán dirigirse a un lugar de refugio en caso de peligro inminente, o imponer el practicaje o el remolque del buque a costa del*

[98] Anexo IV redactado conforme establece el apartado cinco del artículo único del R.D. 201/2012, de 23 de enero, por el que se modifica el R.D. 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece el sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo («B.O.E.» 4 febrero 2012).*Vigencia: 16 marzo 2012.*

operador o de la empresa naviera.

- *e) Cualesquiera otras medidas que la Administración marítima considere necesarias para salvaguardar la vida humana en la mar y la protección y lucha contra la contaminación del medio marino.*

En el caso de que el buque esté siendo remolcado en virtud de un acuerdo de remolque o salvamento, las medidas adoptadas por la Administración marítima según lo dispuesto en las letras a) y d) podrán aplicarse asimismo a las empresas de asistencia, salvamento y remolque involucradas".

Respecto del contenido del RD 210/2004 puede observarse que se ha producido una trascripción literal de lo dispuesto por Directiva consolidada 2002/59/CE con una salvedad. Acogiéndose a que el art. 19 de la Directiva indica:

"El anexo IV contiene una lista no exhaustiva de las medidas que los Estados miembros pueden tomar en aplicación del presente artículo".

El legislador español introdujo en el Anexo V el punto e):

"e) Cualesquiera otras medidas que la Administración marítima considere necesarias para salvaguardar la vida humana en la mar y la protección y lucha contra la contaminación del medio marino"

Dada la amplitud, flexibilidad y oportunidad de la expresión "*Cualesquiera otras*" -tan sólo limitada por el marco del derecho internacional- y que el RD 210/2004 alude en su art.1 a la "Administración marítima" como sujeto de tales acciones, resulta de interés conocer la definición que el propio RD 210/2004 da de tal actor:

RD 210/2004 – *Artículo 3 – Definiciones*

"l) Autoridades competentes: la Dirección General de la Marina Mercante y, bajo su dirección, las capitanías marítimas y la entidad pública empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), integradas todas ellas en la Administración marítima".

6.5. - La Autoridad marítima competente

Al no existir en tal RD definición directa a cerca de lo que debe entenderse por "Administración marítima" en lo concerniente a las medidas relativas a los incidentes

o accidentes en el mar, deberemos pues hacer uso de la indirecta y a partir de la definición anterior; de esta forma la “Administración marítima” estaría integrada por:

- La Dirección General de la Marina Mercante
- Las capitanías marítimas
- SASEMAR

Dicho triunvirato decisorio parece no ajustarse, al menos de entrada, a las Directrices MSC.1/Circ.1251; concretamente allá en donde el art.5.4 recomienda:

> *“1.- la jerarquía de mando de su organización en tierra sea clara y que cada uno de sus niveles cuente con procedimientos sobre las medidas que deben adoptar y los límites de sus atribuciones”.*

Sin embargo el principio de jerarquía normativa disiparía la confusión, ya que si acudimos al RDL 2/2011 TRLPMM en su “art. *299* - Asistencia y refugio” se aclara:

> *“1. El Director General de la Marina Mercante es la Autoridad competente para la toma de decisiones respecto de los buques necesitados de asistencia…”*

Se despeja así la incertidumbre precedente al respecto de a quién corresponde ejercer los PI respecto del control de los buques necesitados de asistencia. Ahora bien, el “Anexo II – Definiciones a los efectos de esta Ley no contiene referencia alguna a lo que debe entenderse por “Autoridad competente”.

Atendiendo nuevamente a las “Directrices sobre el control de los buques en caso de emergencia” de la MSC.1/Circ.1251, el art. 5.4 recomienda:

> *“5.- cuando se emita una orden, que el destinatario tenga claro de quién proviene, a quién está dirigida y en nombre de qué autoridad”*

Quizás, y en ausencia de cualquier otra definición legal en el ordenamiento jurídico marítimo español al respecto del confinamiento de la expresión “Autoridad competente”, sirva la que la Directiva 2009/17/CE hace de ella en su art. 20:

> *“Art. 20 - Autoridad competente para la acogida de buques necesitados de asistencia*

1. Los Estados miembros designarán una o varias autoridades competentes que posean la experiencia necesaria y la competencia para poder tomar, en el momento de las operaciones, decisiones independientes por su propia iniciativa respecto de la acogida de buques necesitados de asistencia".

Dicho artículo contiene cuatro condicionantes al estado de "Autoridad competente", a saber:

1. Que posea la **experiencia** necesaria.
2. Que posea la "**atribución legal**"[99] necesaria.
3. Que posea la **independencia** necesaria.
4. Que posea la **iniciativa** propia necesaria.

Dado que el apartado segundo del mismo art. 20 otorga a la "Autoridad competente" la capacidad legal para adoptar cualesquiera de las medidas recogidas en el Anexo IV – 2002/59/CE tal y como sigue:

"2. La autoridad o autoridades a que hace referencia el apartado 1 podrán, según convenga, y en particular en caso de amenaza para la seguridad marítima y la protección del medio ambiente, adoptar cualquiera de las medidas incluidas en la lista, no exhaustiva, del anexo IV".

Y como quiera que el contenido del Anexo IV – 2002/59/CE ha sido traspuesto íntegramente mediante el RD 210/2004 y sus modificaciones, las alusiones directas o indirectas a la "*Autoridad marítima*" que se efectúan en su art. 19 "Medidas relativas a los incidentes o accidentes en el mar" y su art. 20 "Autoridad competente para la acogida de buques necesitados de asistencia" deberían entenderse cargadas de la misma necesidad de experiencia, atribución legal, independencia e iniciativa para con la misma.

Acotados ya por imperativo legal del Parlamento Europeo y del Consejo los imprescindibles atributos de la Autoridad marítima en lo concerniente al ejercicio de los PI (amén de la capacidad de autorizar la acogida en un lugar de refugio de los buques necesitados de asistencia, aspecto que se estudia en el siguiente capítulo),

[99] El texto original en ingles utiliza la expresión "power" en lugar de "competent"; es por ello y entendiendo que se trata de un desafortunado error de traducción que implicaría un bucle lingüístico en la definición "la Autoridad competente poseerá competencia", se utilizará la expresión "atribución legal/legitimación" para referirse a "power".

incorporemos a este análisis la visión que del cargo y de la persona que lo ostenta manifestó Lord Donaldson en su afamado informe "*Command and control*"; textualmente:

> *"Estamos convencidos de que el control último de las operaciones de salvamento marítimo debe ejercerse por un funcionario de carrera al que hemos venido a denominar SOSREP[100]. El mismo no debería ser el Director General del Maritime and Coastguard Agency (MCA). El cometido del director General es el de continuar gestionando la Agencia en general y como hasta ahora, manteniendo informados a los Ministros a cerca de los pormenores de las operaciones y de los planes futuros para las mismas. No nos es posible enfatizar lo suficiente el hecho de que a pesar de que tanto el Director General como los Ministros deberán en última instancia rendir cuentas por las decisiones del SOSREP, mientras las operaciones estén en curso las dos únicas opciones para los mismos son respaldarle o destituirle. No deben interferir en su actuación o dar la impresión de estar al mando. Al SOSREP se le requerirá la toma de decisiones extremadamente difíciles y potencialmente controvertidas, no siendo le posible al mismo tomar aquellas bajo un juicio estrictamente profesional, como debe ser, si el mismo no se sabe digno de confianza y debe acabar protegiendo sus espaldas.*
>
> *Las cualidades y cualificaciones de la persona seleccionada para cubrir el puesto de SOSREP deben reflejar la responsabilidad que recaerá sobre el mismo en el caso de un accidente grave. Es probable que deba lidiar con salvadores profesionales, armadores/navieros con el soporte, si no están controlados por, de las aseguradoras y en particular, los experimentados Clubs P&I. Podría tener que enfrentarse a Autoridades portuarias con un buen conocimiento local y a la presión de grupos con intereses medioambientales y Autoridades locales. Sin lugar a dudas todos los anteriores compartirán las intenciones generales, pero sobre el cómo deben ser materializadas es probable que acabe siendo terreno abonado para la discordia como consecuencia de preferencias distintas que reflejan las distintas visiones sobre lo que debe ser prioritario. El SOSREP debe poseer en gran medida, y preferentemente, una personalidad carismática. Debe ser capaz de escuchar, y ser visto escuchando, las distintas visiones en conflicto de aquellos junto a los que esté trabajando. Una vez ha escuchado sus argumentos, debe ser capaz de diligentemente hacer prevaler su autoridad más de una manera en la que transmita respeto y aceptación".*

Tomando por cierto todo lo anterior, no parece ir desencaminada la Directiva 2009/17/CE en sus exigencias de experiencia, atribución legal, independencia e iniciativa para con el cargo de "Autoridad marítima competente" en lo referente al

[100] *Secretary of State Representative*

control y gestión eficaz de las situaciones en las que los buques precisen de asistencia. Pero la susodicha Directiva le impone en su art. 20.3 un último requisito al cargo:

> *"3. La autoridad o autoridades a que hace referencia el apartado 1 se reunirán periódicamente para intercambiar experiencias y conocimientos especializados y mejorar las medidas adoptadas en virtud del presente artículo. Podrán reunirse en cualquier momento, debido a circunstancias particulares".*

Esto es, sustanciar reuniones periódicas con sus homólogos europeos a fin de canjear experiencias y conocimientos especializados. Y no tan solo con el fin del intercambio de información en sí mismo, sino con el objetivo de analizarla, contrastarla y de sus conclusiones, mejorar las medidas dispuestas por el art. 20.

Ciertamente la voluntad del Parlamento Europeo y el Consejo no parece empresa baladí ni ajustada a una dedicación parcial al propio asunto, de tal manera que tan solo el referido art. 20 encomienda a la "Autoridad competente" lo que sigue:

- El criterio para adoptar cualquiera de las medidas incluidas en la lista, no exhaustiva, del anexo IV según convenga, y en particular en caso de amenaza para la seguridad marítima y la protección del medio ambiente.
- La participación en la realización de los planes de acogida de buques necesitados de asistencia, elaborados previa consulta a las partes interesadas y sobre la base de las Resoluciones A.949 (23) y A.950 (23) de la OMI .
- El pronunciamiento sobre la admisión de un buque a un lugar de refugio tras la evaluación previa de la situación sobre la base de los planes de acogida, velando por que los buques sean así acogidos si ello resulta ser la mejor solución para la protección de la vida humana y del medio ambiente.
- El intercambio periódico de experiencias y conocimientos especializados con sus homólogos.
- La propuesta de mejoras en lo tocante a las disposiciones del propio art. 20.

En la actualidad el ordenamiento jurídico español encomienda al Director General de la Marina Mercante otras tantos cometidos que precisan de igual, sino más, plena dedicación y maestría profesional a partes iguales. A saber:

- Presidente de la Sociedad Estatal de Seguridad y Salvamento Marítimo[101] (art. 271 del RDL TRPMM 2/2011).
- Secretario[102] de la Comisión Nacional de Salvamento[103] (arts. 2 y 7 del RD 1217/2002).
- Miembro nato del Comité Ejecutivo[104] de Salvamento Marítimo (art. 8.2 del RD 1217/2002), pudiendo el Secretario General de Transportes delegar en el Director General de la Marina Mercante su Presidencia (art. 8.3 del RD 1217/2002).
- Jefatura de la Dirección General de la Marina Mercante**,** órgano competente para la ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil española con todas las funciones[105] atribuidas legalmente por el RDL

[101] Corresponden al Presidente las funciones siguientes: a) Representar de modo permanente a la Sociedad y a su Consejo de Administración en cualesquiera actos y frente a toda persona física o jurídica, ya sea pública o privada, en juicio o fuera de él, sin perjuicio de las facultades de apoderamiento propias del Consejo de Administración. b) Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Administración, dirigiendo sus deliberaciones y dirimiendo los empates con su voto de calidad. c) Velar por el cumplimiento de las normas aplicables a la Sociedad y por la ejecución de los acuerdos tomados por el Consejo de Administración. d) Ejercer las facultades especiales que el Consejo delegue en él expresamente.

[102] Corresponde al Secretario la organización de los trabajos de la Comisión, incluyendo las tareas de asesoramiento y asistencia técnica o material, elaboración de informes, actas, propuestas de acuerdos o resoluciones relativas a las competencias de la Comisión Nacional y, en general, la preparación, desarrollo y seguimiento de las sesiones ordinarias y extraordinarias.

[103] La Comisión Nacional de Salvamento Marítimo conocerá de los asuntos relativos a la planificación y seguimiento en materia de salvamento marítimo que le sean sometidos por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla y, en todo caso, de los siguientes: a) Los proyectos de planificación o programación en materia de salvamento marítimo de las Administraciones públicas participantes, previamente a su aprobación por el órgano correspondiente. b) Los criterios a emplear en la elaboración de los planes autonómicos de salvamento marítimo a fin de acomodar éstos a las directrices sobre movilización y coordinación de recursos que figuren en el Plan nacional. c) El examen de la efectividad e idoneidad de las medidas adoptadas o de los medios empleados en aplicación de los planes de salvamento marítimo o de sus programas de desarrollo. d) Las incidencias acaecidas entre las Administraciones participantes con ocasión del ejercicio de sus competencias en materia de salvamento marítimo. e) La proposición de nuevas medidas o la modificación de las medidas adoptadas en los planes o programas de desarrollo. f) La promoción de las actuaciones de información y divulgación relacionadas con el salvamento marítimo. g) Cualesquiera otras que se establezcan legal o reglamentariamente.

[104] Órgano de apoyo a la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo, encargado de preparar las reuniones de ésta y efectuar el seguimiento de sus decisiones.

[105] La ordenación y control del tráfico marítimo, incluido el establecimiento y aplicación del régimen tarifario y de prestación de servicios marítimos y la propuesta de establecimiento de obligaciones de servicio público; la elaboración de estudios de

TRLPMM 2/2001.

No podrá decirse, a tenor de lo anterior, que el cargo de Director General de la Marina Mercante carece de cometidos y responsabilidades, probablemente incluso más allá de los que la mejor de las voluntades de servicio público pudiera afrontar íntegramente. Pero incluso armado con ella, resulta imposible satisfacer la voluntad del Considerando (16) de la Directiva 2009/17/CE, allá en donde considera conveniente la estabilidad temporal del representante público en el cargo:

> *"Considerando (16)… Es oportuno que esa autoridad competente tenga un carácter permanente"*

Paralelamente a lo anterior y dada la naturaleza intrínseca de cargo político temporal que ostenta cualquier Director General de la Marina Mercante, parece difícil conciliar la inherente dependencia jerárquica del mismo con las exigencias establecidas por la Directiva 2009/17/CE en lo tocante al imperativo necesario de que la "Autoridad marítima competente" en los casos de intervención y acogida a los buques necesitados de asistencia posea, amén de habilitación legal, asimismo de experiencia, independencia e iniciativa propia; todo ello sin considerar su deseable carácter permanente, de *per se* imposible.

---

transporte marítimo; el despacho, registro y abanderamiento de buques civiles; el auxilio, salvamento, remolque, hallazgos y extracciones marítimas y la ejecución y control de la normativa de protección marítima, la seguridad de la navegación y el salvamento de la vida humana en la mar; el fomento de la actividad náutica de recreo, la participación en la Comisión de Faros u otros instrumentos de colaboración institucional en materia de señalización marítima, la coordinación de las emergencias marítimas y la activación de los equipos de evaluación de emergencias y el seguimiento y control de su actividad, así como de su formación y adiestramiento. El registro y control del personal marítimo civil y de la composición mínima de las dotaciones de los buques civiles, así como la determinación de las condiciones generales de idoneidad, profesionalidad y titulación para formar parte de las tripulaciones de los buques civiles españoles, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. La prevención y lucha contra la contaminación marina procedente de buques, embarcaciones y plataformas fijas, así como la limpieza de las aguas marinas. La determinación del equipamiento mínimo de que deban ir provistos los buques y embarcaciones en función de los Convenios SOLAS, MARPOL y demás normas internacionales, supranacionales o nacionales derivadas de aquéllos; la ordenación y ejecución de las inspecciones y controles técnicos, estructurales y de equipamiento de los buques civiles españoles, de los que se encuentran en construcción en España o en el extranjero y de los extranjeros cuando así se autorice por acuerdo internacional, en cumplimiento de la normativa mencionada; las inspecciones como Estado rector del puerto, y la supervisión de los sistemas de comunicaciones marítimas de acuerdo con los convenios internacionales, así como la realización de auditorías a las organizaciones reconocidas y autorizadas como entidades colaboradoras en materia de inspección marítima. La elaboración y propuesta de la normativa sectorial, en especial la derivada de regulaciones comunitarias o de organizaciones internacionales, el asesoramiento jurídico interno y la tramitación de expedientes sancionadores. La coordinación de la actividad internacional de la Dirección General de la Marina Mercante, especialmente en lo relacionado con la Comunidad Europea y la Organización Marítima Internacional. La elaboración de la propuesta de anteproyecto de presupuestos y la gestión y tramitación de los créditos y gastos asignados al órgano directivo y la gestión de asuntos relativos a la contratación, así como la dirección, coordinación y control de las capitanías marítimas, sin perjuicio de las competencias de otros órganos superiores o directivos del Ministerio de Fomento y en coordinación con ellos; la implantación de las aplicaciones informáticas para la gestión de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General.

En opinión de Lord Donaldson, para obtener esta combinación de experiencia-independencia-iniciativa-permanencia, básica para la "Autoridad marítima competente" si se desea, además de respetar el marco jurídico comunitario, disponer de un líder con fundadas garantías en el control y gestión eficaz de la estratégica 1ª línea de defensa -esto es, el salvamento marítimo de buques en peligro- sería preciso[106]:

> "***Recomendación 10.*** *La Maritime and Coastguard Agency (MCA) debería tratar inmediatamente de reclutar a un persona para ocupar el puesto de SOSREP[107]. El Director General de la MCA debería ser capaz de ofrecer un paquete flexible de incentivos salariales asociados al cargo con el propósito de asegurar los servicios profesionales de una persona adecuadamente cualificada.*
>
> *Una vez nombrados el SOSREP y sus delegados[108], uno por cada región marítima de la MCA (3), precisarán de adquirir un conocimiento detallado sobre las técnicas más actuales de salvamento marítimo y su idoneidad y eficacia en un amplio espectro de circunstancias. Asimismo, el SOSREP prestará amplia dedicación a la evaluación y aprobación de los planes de contingencias locales, regionales, portuarios y de cualesquiera otros pudieran verse implicados, directa o indirectamente, en operaciones de salvamento marítimo. Es de igual importancia hasta donde sea posible que el SOSREP conozca y sea conocido bajo un punto de vista personal por parte de los principales actores que se verán implicados en un incidente bajo su control. Ello implicará necesariamente un extenso régimen de visitas y ejercicios".*
>
> *"**Recomendación 11.** El presupuesto de capacitación para la MCA precisará de ser incrementado por un periodo de dos años. Este incremento debería ser suficiente para formar al SOSREP y sus delegados en las técnicas actuales de salvamento marítimo, así como para llevar a cabo una serie de ejercicios contemplados en el PNC con al menos uno por cada región marítima. Será también preciso para la MCA asegurarse de que todos los miembros de su plantilla que pudieran verse implicados en las operaciones de salvamento marítimo en la mar fuesen adecuadamente formados en técnicas de supervivencia. El costo de un ejercicio completo se ha estimado aproximadamente en 100.000 libras, mientras que uno simulado vendría a suponer unas 20.000 libras".*

---

[106] Según su informe "*Command and control*", presentado en 1999 y del que el Gobierno Británico implementó inmediatamente 23 de sus 26 recomendaciones.

[107] Equivalente británico de la "*Autoridad marítima competente*" en la Directiva 2009/11/UE.

[108] Equivalentes británicos a los asesores de seguridad marítima y emergencias del Director General de la Marina Mercante, conocidos cariñosamente como "fachadas" al existir teóricamente uno de ellos por cada fachada marítima, esto es, la mediterránea, la atlántica y la cantábrica.

Dos recomendaciones más del mismo informe complementan lo anterior en lo tocante a la integración en el PNC de las operaciones de salvamento marítimo y con el objetivo de conseguir invariablemente un control y gestión eficaces de la 1ª línea de defensa en la LCMM accidental por parte de la "Autoridad marítima competente", tal y como conmina la Directiva 2009/17/CE que en su Considerando (12) ya observa: *" ... como contempla la Resolución A.949(23) de la OMI, deben designarse una o varias autoridades competentes para que tomen decisiones* ***con objeto de reducir al mínimo los riesgos*** *para la seguridad marítima, para la seguridad de la vida humana y del medio ambiente."*; y en el caso de accidentes de singular envergadura esa misma reducción de riesgos pasa para Lord Donaldson necesariamente por:

> *"Desde nuestro punto de vista, existen hasta cuatro cometidos principales que podrían ser asociados a la contaminación marina accidental. Estos son la búsqueda y rescate de vidas humanas (SAR), el salvamento marítimo de buques (Salvage), la limpieza en la mar y la limpieza de la costa. Creemos que el SOSREP no podría entregarse completamente a las operaciones de salvamento marítimo si éste es así mismo responsable de las operaciones de limpieza.*
>
> ***Recomendación 13.*** *El Plan Nacional de Contingencias debería dejar claro que las operaciones de salvamento marítimo de buques bajo control del SOSREP constituyen un área de gestión separada de las responsabilidades tocantes a las operaciones de limpieza. La respuesta en la mar para su limpieza debería rendir cuentas frente al Director de las operaciones marítimas y al Jefe de los guardacostas.*
>
> ***Recomendación 14.*** *El Plan Nacional de Contingencias debería reflejar que durante una operación de salvamento marítimo importante, el SOSREP debería estar respaldado por la Unidad de Control de Salvamento (SCU), la cual interactuará con el equipo de salvamento a bordo de buque. En el interés de un proceso de toma de decisiones ágil, la SUC precisa de ser tan reducida como sea posible. Debería, en circunstancias normales, ser integrada estrictamente por tan solo el SOSREP, el delegado de los salvadores, un único representante de los propietarios, cargadores y aseguradores, un representante de la MCA con experiencia en operaciones de respuesta en la mar, un enlace del grupo medioambiental y un asesor personal del propio SOSREP. Caso de ocurrir el incidente en las cercanías de un puerto, o si es probable que un puerto vaya a ser utilizado como lugar de refugio al que trasladar en buque en avería, o si es probable que los recursos de un puerto sean requeridos, entonces un representante debería también participar."*

CAP.7 - LA GESTION EFICAZ DE LA PRIMERA LINEA DE DEFENSA EN LA LCCM ACCIDENTAL: 2) LOS PLANES DE ACOGIDA A LOS BUQUES NECESITADOS DE ASISTENCIA

7.1.- El derecho de acogida *versus* el derecho de rechazo

Dado que en la mayoría de los incidentes y accidentes marítimos el buque siniestrado - salvo casos en puntuales, por ejemplo, si acaba naufragando- retendrá a bordo parte de su carga en las bodegas y de su combustible en los tanques almacén, normalmente la opción más respetuosa con el medio ambiente pasará por efectuar un trasbordo tanto de su carga como de su combustible. Dichas operaciones, no necesariamente sencillas[109], ofrecen muchas más garantías de éxito si se realizan en aguas protegidas y por ello calmas, reduciéndose así las posibilidades de que se produzcan nuevos vertidos durante las mismas. Es por ello que en la mayoría de incidentes y accidentes marítimos, el traslado del buque averiado a un fondeadero, rada, puerto o terminal petrolera acabe siendo la mejor opción para mitigar, contener y evitar la contaminación marina.

A pesar de que la naturaleza impredecible de los siniestros marítimos puede acabar obligando -como la mejor de las peores opciones- a convertir cualquier sitio[110] en un lugar de refugio, también resulta obvio que unos lugares ofrecerán mejores condiciones que otros para el desarrollo seguro de las operaciones. También, y en combinación con lo anterior, los daños colaterales inevitables para evitar una contaminación masiva del mar tendrán un menor impacto en unas zonas que en otras. De la ponderación objetiva por parte del Estado ribereño de las ventajas e

[109] En enero de 2007 el portacontenedores *MSC NAPOLI* de 4.500 TEU -muchos conteniendo MM.PP.- y navegando por el canal de la Mancha con un temporal de fuerza 11, quedó a la deriva tras perder la propulsión al inundarse su sala de máquinas como consecuencia de la fractura a dos bandas de su caso. Varado finalmente en la costa de un parque natural -por decisión del SOSREP y como la mejor opción disponible- las operaciones de salvamento marítimo, trasbordo de su carga/combustible y remoción de sus restos se prolongaron durante 924 días. La operación, controlada por el SOSREP británico hasta el último de sus días, se considera un referente internacional del buen hacer por parte de las Autoridades marítimas en lo tocante al salvamento marítimo.

[110] Considérese que el *MSC NAPOLI* fue varado en las aguas de un parque natural británico -concretamente en Lyme Bay, lugar clasificado por la UNESCO como patrimonio de la humanidad- todo y que la emergencia se inició en aguas bajo responsabilidad francesa.

inconvenientes de cada unos de los potenciales lugares de refugio para los buques necesitados de asistencia versan los planes de acogida.

Pero una cosa es la existencia y contenido de los planes de asistencia y otra, muy distinta, es la autorización para que un buque necesitado de asistencia sea acogido conforme al preceptivo contenido de dichos planes. La cuestión de fondo reside en la existencia contrapuesta del derecho de un buque en situación de peligro a entrar en uno de esos lugares de refugio *versus* la prerrogativa del estado ribereño a denegar esa misma entrada.

No es ésta controversia baladí, pudiendo contemplarse cuatro enfoques principales de la misma; a saber:

7.2. - Derecho prevalente del buque al lugar de refugio

Este primer enfoque considera que un buque siempre debe tener garantizado su acceso a un lugar de refugio independientemente de la naturaleza de la emergencia a bordo, entendiéndose que éste es consecuencia de una antigua norma del derecho consuetudinario del mar y así planteado por la mayoría de los manuales de derecho internacional. Dicho enfoque se ve reforzado por el hecho de que un buque en situación de emergencia es considerado, total o parcialmente, exento para con la legislación nacional que resultaría de aplicación en una recalada voluntaria, así como de tasas y gravámenes. El buque no recala libremente con propósitos comerciales sino como resultado de un peligro para él mismo, su carga y/o tripulación, esto es, por fuerza mayor; por ello es beneficiario de excepcionales condiciones favorables.

A pesar de las profundas y firmes raíces históricas de esta norma del mar no escrita, la misma también presenta inconvenientes, básicamente, no se ajusta a la práctica contemporánea -y habitual- de los Estados e ignora los riesgos medioambientales que dicho acceso prevalente podría suponer para el Estado ribereño de acogida.

7.3. - Derecho prevalente del Estado ribereño a denegar la acogida

Este segundo enfoque, que considera que los Estados afectados tienen el meridiano y definitivo derecho a negar la entrada a un lugar de refugio todo buque en

emergencia, es secundado minoritariamente por los especialistas internacionales. A pesar de ello, éstos fundamentan sus pretensiones en los siguientes argumentos:

- Soberanía absoluta de los Estados ribereños en sus aguas territoriales e interiores sin que ningún tratado internacional menoscabe la misma apelando a un supuesto derecho de acogida.
- Derecho básico internacional de los Estados a la autoprotección.
- Extrapolación positiva del Convenio internacional de Intervención de Londres (1969) respecto del derecho de un Estado ribereño a la intervención en alta mar si el buque supone una amenaza medioambiental para sus intereses legítimos -pudiendo el buque en emergencia ser remolcado mar adentro o incluso bombardeado hasta hundirlo-, postulando en consecuencia, la coherencia de la prohibición de entrada en sus propios puertos con los mismos objetivos.
- El cambio en el uso y costumbre contemporáneo de los Estados ribereños, ya que han venido rechazando en cada vez más numerosos casos la entrada en sus puertos de los buques en emergencia, entendiendo por ello que la antigua norma consuetudinaria no existe ya.
- La interpretación de que la susodicha norma consuetudinaria tenía como principal razón de ser la salvaguarda de las vidas de los miembros de la tripulación y, por ende, no resulta de aplicación en lo concerniente a la protección de embarcaciones, sus cargas e intereses comerciales concomitantes.

A pesar de lo anterior, y a nivel político más que legal, también es cierto que la aplicación sin más consideraciones del enfoque del derecho prevalente de los Estado ribereños a denegar la acogida a los buques en situaciones de peligro propicia con demasiada facilidad la aparición de lo que bien podría llamarse el síndrome de “no en mi patio trasero” y en referencia a la ligereza con que dicho

enfoque sustenta la decisión de, simplemente, alejar el peligro y *"rezar para que se hunda"*[111].

7.4. - Derechos de entrada y rechazo ecualizados

Este tercer enfoque considera la necesidad inexcusable de sopesar ambos intereses legítimos y coexistentes para encontrar una solución *ad hoc* en cada caso particular y no de forma apriorística. No se trata en realidad de discernir entre el derecho prevalente al acceso o al rechazo del buque en emergencia, sino de ponderar derechos y riesgos para encontrar la opción más equitativa a una situación en la que ambos actores tan solo comparten el hecho de preferir su no existencia.

Bien puede entenderse que este ha sido el criterio elegido por la UE para la redacción del art. 20 de la Directiva 2002/59/CE (modificada por la 2009/17/CE y la 2011/15/UE):

> *"Artículo 20 - Lugares de refugio112 - Los Estados miembros, previa consulta a las partes interesadas, elaborarán, teniendo en cuenta las directrices pertinentes de la OMI, planes para albergar, en las aguas bajo su jurisdicción, buques en peligro. Dichos planes contendrán las disposiciones necesarias y los procedimientos que tengan en cuenta las limitaciones operativas y medioambientales para garantizar que los buques en peligro puedan dirigirse inmediatamente a un lugar de refugio sujeto a la autorización de la autoridad competente...".*

Un enfoque equitativo como el anterior resulta de mayor utilidad práctica ya que reconoce el antiguo derecho consuetudinario del mar a un lugar de refugio para los buques en peligro al tiempo que integra las recientes y legítimas preocupaciones de los Estados ribereños para con patrimonio medioambiental e intereses concomitantes.

Sin embargo, el mismo tampoco está libre de controversia ya que en la práctica poco difiere del segundo enfoque -derecho prevalente al rechazo- al ser la ponderación

---

[111] Dicho "síndrome" entraría en colisión directa con lo dispuesto por la Conferencia UNCLOS '82 en su art. 195 *"Al tomar medidas … los Estados actuarán de manera que, ni directa ni indirectamente, transfieran daños o peligros de un área a otra o transformen un tipo de contaminación en otro"*

[112] Acorde al art.3 - Definiciones de la 2002/59/CE, "lugar de refugio": el puerto, la parte del puerto o todo atracadero o fondeadero de protección o cualquier otra zona protegida definida por un Estado miembro para acoger buques en peligro.

entre derechos, intereses y riesgos llevada a cabo por una parte nada neutral, esto es, la Autoridad del estado ribereño de acogida. En tanto y cuando no exista un Órgano decisorio realmente neutral la posibilidad de simplemente desplazar el peligro a otras aguas más lejanas sigue demasiado latente. Además existe la posibilidad de que la Autoridad competente simplemente carezca de los conocimientos náuticos necesarios y sea presionada políticamente, no siendo capaz de justificar razonadamente su criterio final y obvie lo dispuesto por el art.195 de UNCLOS, esto es, simplemente no considere los legítimos intereses de los Estados ribereños vecinos o de la comunidad internacional.

7.5. - Gestión eficaz del derecho de acogida

Este cuarto enfoque consiste en una versión más afinada del tercero, considerando que el derecho consuetudinario de entrada para los buques en peligro no ha desaparecido y que su acogida por el estado ribereño debe llevarse a cabo presidida por el criterio de una gestión necesariamente eficaz.

La asunción del derecho de entrada es el punto de partida, y lo es respaldado por un criterio técnico ampliamente aceptado: La mejor opción para evitar los daños medioambientales causados por un buque necesitado de asistencia -siempre latentes y principal motivo de controversia entre las partes- es casi siempre permitir su entrada a un lugar de refugio con aguas calmas y en donde poder efectuar con mayores garantías de éxito las necesarias operaciones de contención de los contaminantes, trasiego de la carga/bunkers y reparación segura de daños[113]. Este argumento técnico, por si solo, parece suficiente para considerar que la autorización de entrada bajo el amparo de lo establecido por los preceptivos planes de acogida debería ser la norma y su denegación la excepción.

Sin embargo la posibilidad de que el buque no sea autorizado a recalar en el lugar de refugio debe seguir vigente más condicionada a una valoración de riesgos que manifiestamente, y a través de los criterios establecidos por las propias Directrices IMO, demuestre que existen mejores opciones u objeciones insalvables, esto es,

---

[113] Así, las propias Directrices OMI sobre lugares de refugio para buques necesitados de asistencia exponen: *"1.3 - Cuando un buque se ve afectado por un suceso, el mejor método para impedir los daños o la contaminación debidos al deterioro progresivo del buque sería alijar la carga y el combustible y reparar el buque. Es preferible que esta operación se efectúe en un lugar de refugio*

haciendo una realidad la inversión de la carga de la prueba para que sea el Estado ribereño de acogida quien deba demostrar la improcedencia de la acogida en el contexto general de un acceso diligente garantizado pero condicionado a su viabilidad operativa y medioambiental.

Nada de lo anterior sería cabal si la Autoridad decisoria no se encarna en una persona con neutral, de contrastada maestría en el asunto y capaz de recabar e integrar objetivamente el asesoramiento de los salvadores, Autoridades portuarias, equipos de rescate SAR y lucha contra la contaminación, naviero/armador, aseguradores de buque/ carga, prácticos y grupos medioambientales, entre otros. Todo ello en el marco de las directrices preestablecidas en los correspondientes planes de contingencias y sin obviar las posibles repercusiones de las decisiones para con los países ribereños vecinos y comunidad internacional, debiendo además ser capaz de motivar pública y razonadamente el porqué de sus resoluciones.

El inconveniente de este cuarta aproximación al problema adolece principalmente de ser todavía un ideal ya que las condiciones para que pueda darse una valoración neutral de los factores emergentes durante una emergencia carece de soporte legal definitivo, esto es, no existe todavía convenio internacional sobre lugares de refugio para buques necesitados de asistencia ni las directrices IMO al respecto tienen carácter vinculante para las partes signatarias[114].

7.6. - Liderazgo internacional de la UE: la Directiva consolidada 2002/59

Dada la ausencia de marco legal internacional y a que la manera de gestionar la acogida o rechazo de un buque en peligro viene necesariamente condicionada por la sobrevenida e inmediata necesidad de toma de decisiones que inevitablemente conlleva la amenaza en ciernes, dando lugar a decisiones no siempre diligentes ni coordinadas, la UE decidió legislar sobre el asunto aun antes de que las Directrices

[114] Si bien el Comité Marítimo Internacional (CMI) presentó en su Conferencia del 2008 un anteproyecto de convenio internacional al uso, la conveniencia y contenido del mismo provocó posicionamientos dispares: La IAPH abogó por que se hicieran primero vinculantes las directrices OMI para valorar después la necesidad de dicho convenio internacional al respecto, siendo su entender secundado por los Clubs P&I; por otra parte la ISU defendió, junto a la IUMI , las bondades inmediatas de tal instrumento específico de tal suerte que a pesar de que existieron fuertes reticencias a su aprobación por parte de algunas delegaciones nacionales, el mismo fue aprobado y elevado al Comité Legal de la OMI. Éste en su 95º sesión lo consideró concluyendo que el actual marco de convenios internacionales, junto a las Directrices OMI de la Resolución A.949(23) , constituían estructura suficiente para la gestión de los lugares de refugio para buques necesitados de asistencia y no desarrolló la propuesta del CMI ni consideró la necesidad de convertir la Directrices en vinculantes.

OMI de la Resolución A.949 (23) fueran aprobadas. Así pues y en la estela del hundimiento del *PRESTIGE* la Directiva 2002/59/CE -dentro del paquete de medidas "ERIKA II" de la UE- vino a considerar por primera vez la necesidad de que los Estados miembros elaborasen planes de acogida para los buques necesitados de asistencia. Así, su Considerando (16) exponía:

> *"(16) La falta de disponibilidad de lugares de refugio puede tener consecuencias graves en caso de accidente en el mar[115]. Por tanto, los Estados miembros deben elaborar planes para que, si la situación así lo requiere, los buques en peligro puedan encontrar refugio en sus puertos o en cualquier otra zona protegida, en las mejores condiciones posibles. Cuando sea necesario y factible, estos planes deben suministrar recursos y equipos adecuados para la asistencia, el salvamento y las operaciones de intervención en caso de contaminación…".*

Legislando al respecto a continuación, tal y como sigue en su artículo 20,

> *"Art. 20 - Lugares de refugio*
>
> *Los Estados miembros, previa consulta a las partes interesadas, elaborarán, teniendo en cuenta las directrices pertinentes de la OMI, planes para albergar, en las aguas bajo su jurisdicción, buques en peligro. Dichos planes contendrán las disposiciones necesarias y los procedimientos que tengan en cuenta las limitaciones operativas y medioambientales para garantizar que los buques en peligro puedan dirigirse inmediatamente a un lugar de refugio sujeto a la autorización de la autoridad competente. Cuando los Estados miembros lo consideren necesario y factible, dichos planes incluirán disposiciones para facilitar los recursos y equipos adecuados para la asistencia, el salvamento y las operaciones de intervención en caso de contaminación.*
>
> *Los planes para acoger buques en peligro deberán estar disponibles a petición del interesado. Los Estados miembros informarán a la Comisión, a más tardar el 5 de febrero de 2004, de las medidas adoptadas en aplicación del primer párrafo".*

[115] Art. 3 – Definiciones. "lugar de refugio": el puerto, la parte del puerto o todo atracadero o fondeadero de protección o cualquier otra zona protegida definida por un Estado miembro para acoger buques en peligro.

Si bien las directrices OMI referidas no se promulgarían hasta el año siguiente (2003), el propio articulado del artículo 20 ya permitió entonces esclarecer varias obligaciones para los Estados ribereños que se han mantenido invariables desde entonces. A saber:

- Los Estados miembros elaborarán necesariamente planes para albergar a los buques en peligro.
- Dichos planes tendrán en cuenta las Directrices OMI (aunque no necesariamente deberán ceñirse a las mimas).
- Los planes incluirán las valoraciones operativas y medioambientales de la acogida del buque en peligro.
- Los planes facilitaran la acogida inmediata del buque en peligro, aunque la misma queda supeditada limitaciones operativas y medioambientales. Así el art.18.1 (b) habilita a la Autoridad marítima para que en los casos de condiciones meteorológicas o de estado de la mar excepcionalmente desfavorables se pueda prohibir la entrada y/o salida de los buques en la zona afectada si se considera que puede poner en peligro la vida humana o la integridad del medio marino, todo y sin perjuicio de la obligación de asistencia a los buques en peligro del art. 20.
- La expresión "buque en peligro" es de un alcance menor que la de "buque necesitado de asistencia" que finalmente fue la plasmada en las Directrices OMI.
- Los planes de acogida serán de libre acceso para el interesado.
- La acogida no es obligatoria, quedando sujeta a autorización por parte de la Autoridad competente[116].
- Obligación de informar[117] a la Comisión sobre las medidas adoptadas sobre planes de acogida para buques en peligro, esto es, elaborar un listado de los mismos y comunicarlo.

[116] Del capítulo anterior: Autoridad con experiencia, habilitación legal, independencia, iniciativa y carácter permanente.

[117] Si bien el plazo inicial tuvo como fecha límite el 5/02/2004 el hundimiento del "*PRESTIGE"* hizo que éste se redujera al 1/07/2003

El paquete de medidas para aumentar la seguridad marítima en las aguas comunitarias "ERIKA III" contuvo la Directiva 2009/1738 que enmendó la Directiva 2002/59. Esta nueva Directiva derogó el citado Artículo 20 y lo reemplazo con una versión más detallada aunque manteniendo los preceptos anteriores. Uno de los principales objetivos de la enmienda en lo tocante a los lugares de refugio fue:

> *"La necesidad de que la Autoridad responsable para la designación de los lugares de refugio esté claramente identificada y que ésta disponga de la información necesaria sobre la cual se tomarán las decisiones, incluyendo un preciso listado de todos los potenciales lugares de refugio a largo y ancho de toda la costa"*[118].

Los Considerandos de la misma contienen un destacable elenco de voluntades políticas, tales como:

- Ampliación del concepto "buque en peligro" a el término "buque necesitado de asistencia" en concordancia con las Directrices OMI de la Resolución A.949 (23).[119]
- Necesidad de designar una Autoridad competente en el asunto que posea capacitación y experiencia en lo concerniente a la designación de lugares de refugio.[120]
- Necesidad de que cuando un buque solicite un lugar de refugio, especialmente cuando exista riesgo para la vida humana o integridad del medio marino, dicha Autoridad (de carácter permanente) esté en disposición de tomar decisiones e imponer acciones con independencia.[121]
- Que dichas decisiones deben estar en concordancia con las Directrices OMI sobre lugares de refugio y ser transparentemente motivadas.[122]

---

[118] European Commission, Commission Staff Working Paper – Annex to the Commission on the third package of legislative measures on maritime safety in the European Union {COM(2005) 585 final} <http://www.euro.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriSer.do?/uri=CELEX: 52005SC1496:EN:NOT>

[119] Directiva 2009/17/EC Considerando 11

[120] Directiva 2009/17/EC Considerando 12

[121] Directiva 2009/17/EC Considerando 16

[122] Directiva 2009/17/EC Considerando 17

- Que se permite la adecuación de la motivación de las decisiones en casos particulares[123] para asegurar la armonización y efectividad de las Directrices OMI con el trabajo de la EMSA.[124]
- Que existe la necesidad de implementar un sistema que garantice una diligente compensación por cualquier daño causado por la autorización de acogida en un lugar de refugio.[125]
- Que aunque la Autoridad competente puede solicitar prueba de la existencia de cobertura de la responsabilidad dimanante del buque en la acogida, la misma no puede resultar en demora del proceso de toma de decisiones, ni la ausencia de garantía aseguradora puede derivar en una denegación automática de la acogida.[126]
- Necesidad de que los Estados miembros identifiquen ciertamente los posibles lugares de refugio.[127]
- Necesidad de que los estados miembros publiquen los detalles de contacto de la Autoridad competente y permitan que la información relativa la los lugares de refugio sea proporcionada a las partes implicadas en las operaciones de asistencia marítima.[128]
- Que en el caso de un accidente marítimo, los marinos implicados sean tratados justamente, sus derechos humanos respetados y su dignidad mantenida en cualquier momento, así como que las investigaciones que se desarrollen sea llevadas a cabo de forma justa y diligente.[129]

---

[123] Directiva 2009/17/EC Considerando 14

[124] Directiva 2009/17/EC Considerando 13

[125] Directiva 2009/17/EC Considerando 18

[126] Directiva 2009/17/EC Considerando 21

[127] Directiva 2009/17/EC Considerando 19

[128] Directiva 2009/17/EC Considerando 20

[129] Directiva 2009/17/EC Considerando 15

En línea con la intención política de los Considerandos, el nuevo articulado normativo reestructuró el antiguo Artículo 20 añadiéndoles 4 subartículos. El nuevo Artículo 20 aborda la designación de la Autoridad competente por parte de los Estados miembros, dejando claro que dicha Autoridad debe contar con la capacitación y experiencia precisa para tomar decisiones, así como que dicha Autoridad debe poder actuar con independencia e iniciativa propia:

> *"Artículo 20 - **Autoridad competente para la acogida de buques necesitados de asistencia***
>
> *20.1 - Los Estados miembros designarán una o varias autoridades competentes que posean la experiencia necesaria y la competencia para poder tomar, en el momento de las operaciones, decisiones independientes por su propia iniciativa respecto de la acogida de buques necesitados de asistencia".*

Las decisiones que tal Autoridad puede tomar están relacionadas en el Anexo IV de la Directiva 2002/59, aunque dicho elenco no es excluyente de otras que pudieran considerarse necesarias; incluyen la habilitación legal para instruir al Capitán del buque necesitado de asistencia para que ponga rumbo a un lugar de refugio y para imponer el remolque y/o practicaje del buque hasta dicho lugar. Sin embargo, la Directiva 2009/17 tampoco no hace referencia alguna a la obligación de los puertos a aceptar a un buque en peligro.

> *"20.2 - La autoridad o autoridades a que hace referencia el apartado 1 podrán, según convenga, y en particular en caso de amenaza para la seguridad marítima y la protección del medio ambiente, adoptar cualquiera de las medidas incluidas en la lista, no exhaustiva, del anexo IV."*
>
> *"ANEXO IV - Medidas que pueden tomar los Estados miembros en caso de amenaza para la seguridad marítima y el medio ambiente (en aplicación del artículo 19, Medidas relativas a los incidentes o accidentes en el mar, apartado 1)*
>
> *a) Restringir los movimientos del buque u ordenarle que siga un rumbo determinado; esta disposición no afecta a la responsabilidad del capitán en lo que respecta al gobierno seguro de su buque;*

b) Emplazar al capitán del buque a que ponga fin a la amenaza para el medio ambiente o la seguridad marítima;

c) Enviar a bordo del buque a un equipo de evaluación con la misión de determinar el grado de riesgo, ayudar al capitán a remediar la situación y mantener informada a la estación costera competente;

d) Ordenar al capitán dirigirse a un lugar de refugio en caso de peligro inminente, o imponer el practicaje o el remolcado del buque.

En el caso de que el buque esté siendo remolcado en virtud de un acuerdo de remolque o salvamento, las medidas adoptadas por la autoridad competente del Estado miembro con arreglo a las letras a) y d) podrán aplicarse asimismo a las empresas de asistencia, salvamento y remolque involucradas".

El nombramiento de una Autoridad capaz de tomar decisiones independientes ha sido una de las mejoras más trascendentes y espoleada como consecuencia del hundimiento del "*PRESTIGE".* Las decisiones y actuaciones del Gobierno español en la emergencia fueron criticadas[130] por el Parlamento europeo y el mismo abogó profusamente por el nombramiento en cada Estado miembro de una Autoridad marítima al estilo del SOSREP británico[131]. El Parlamento europeo incluyó lo que sigue en su resolución para la mejora de la seguridad marítima:

"12. Se encomienda a cada Estado miembro ribereño para que establezca un esquema claro de toma de decisiones, así como una estructura de mando para gestionar las emergencias marítimas bajo una Autoridad envestida de la habilitación legal y poseedora de capacitación y experiencia para tomar las decisiones necesarias que resultarán vinculantes para todas las partes involucradas en la emergencia, particularmente aquellas concernientes a la elección e imposición de un lugar de refugio o puerto."[132]

---

130 Parlamento europeo, *Informe del Parlamento europeo sobre la mejora de la seguridad marítima como respuesta al accidente del "PRESTIGE"* (2003/2066(INI) (Sterckx Report) Conclusión 2 <www.europapl.europa.eu/ sides/getDoc.dotype=Report&reference= A5-2003-0278>.

131 Declaración de motivos *Explanatory Statement – Raporteur's Proposals* 2.2.

132 Parlamento europeo, "*Resolución sobre la mejora de la seguridad marít*ima P5_TA(2004)0350 de fecha 21 de abril de 2004'" [2004] Diario Oficial de la Unión Europea C 104 E/730 párrafo 12.

A este respeto, la introducción de una Autoridad independiente ha sido en términos generales apoyada por la Organización de Puertos Marítimos Europeos (ESPO), pero dicha organización simultáneamente ha mantenido sus reservas sobre la potencialidad de los daños y perjuicios que la decisiones impuestas de dicha Autoridad podrían obligar a soportar a los puertos de acogida, por lo que ha defendido la necesidad de abordar el asunto incluyendo en la agenda la creación de un correlativo paquete de compensaciones. La ESPO ha recalcado asimismo su entender a cerca de que las compensaciones resulten efectivas con diligencia y que cualquier daño sin compensación disponible debería ser asumida por la Autoridad independiente.[133]

Acaba el nuevo Artículo 20 imponiendo la necesidad de que las Autoridades competentes de los Estados miembros mantengan entre si encuentros técnicos regulares al anticipar que las emergencias marítimas contienen la contrastada potencialidad de trascender los límites territoriales de cada una de ellas y corroborando que la cooperación, entre cuando menos a los Estados ribereños limítrofes, es la mejor garantía en la gestión exitosa de las mismas.

> *"20.3 - La autoridad o autoridades a que hace referencia el apartado 1 se reunirán periódicamente para intercambiar experiencias y conocimientos especializados y mejorar las medidas adoptadas en virtud del presente artículo. Podrán reunirse en cualquier momento, debido a circunstancias particulares".*

El nuevo sub artículo 20 bis compele a los Estados miembros a la elaboración de planes para dar refugio a los buques necesitados de asistencia y a que su elaboración cuente necesariamente con la participación de la Autoridad marítima competente identificada en el Artículo 20, debiendo los mismos basarse, aunque no circunscribirse necesariamente, en la Directrices OMI al respecto y pudiendo informar sobre los mismos a los demás Estados miembros siempre sobre la base de la confidencialidad.

> *"Artículo 20 bis -* ***Planes de acogida de buques necesitados de asistencia***

[133] European Sea Ports Organisation (ESPO), "*Third Maritime Safety Package"* de fecha 8 de marzo de 2006. Informe complementario, Mayo 2006 < http://www.espo.be>.

1. Los Estados miembros elaborarán planes para la acogida de buques con el fin de responder a los riesgos que entrañen los buques necesitados de asistencia que se encuentren en aguas de su jurisdicción, incluidas, en su caso, las amenazas para la vida humana y el medio ambiente. La autoridad o autoridades mencionadas en el artículo 20 participarán en la elaboración y realización de dichos planes.

2. Los planes contemplados en el apartado 1 se elaborarán previa consulta a las partes interesadas y sobre la base de las Resoluciones A.949 (23) y A.950 (23) de la OMI, e incluirán como mínimo la siguiente información:

a) identidad de la autoridad o de las autoridades encargadas de recibir y dar curso a las alertas;

b) identidad de la autoridad competente de evaluar la situación, y tomar una decisión de admisión o de rechazo de un buque necesitado de asistencia en el lugar de refugio establecido;

c) información sobre el litoral del Estado miembro y todos aquellos elementos que permitan efectuar una evaluación previa y una toma rápida de decisiones en relación con el lugar de refugio para un buque, con inclusión de los factores ambientales, económicos y sociales y las condiciones naturales;

d) procedimientos de evaluación para la admisión o rechazo de un buque necesitado de asistencia en un lugar de refugio;

e) medios e instalaciones adecuados para asistencia, salvamento y lucha contra la contaminación;

f) procedimientos de coordinación y decisión internacionales;

g) procedimientos de garantía financiera y responsabilidad establecidos respecto de los buques acogidos en un lugar de refugio.

3. Los Estados miembros publicarán el nombre, así como las direcciones de contacto, de las autoridades mencionadas en el artículo 20 y de las autoridades designadas para recibir y atender las alertas.

Los Estados miembros notificarán, previa petición, la información pertinente sobe los planes a los Estados miembros vecinos.

Al seguir los procedimientos previstos en los planes de acogida de buques necesitados de asistencia, los Estados miembros velarán por que la información pertinente se facilite a las partes implicadas en las operaciones.

Si así lo solicitan los Estados miembros, la información recibida con arreglo a los párrafos segundo y tercero estará sometida a la obligación de confidencialidad.

4. Los Estados miembros informarán a la Comisión a más tardar el 30 de noviembre de 2010 de las medidas adoptadas en aplicación del presente artículo".

El nuevo sub artículo 20 ter confirma que la Autoridad competente es sobre la que recae la potestad y responsabilidad de tomar las decisiones oportunas frente a las solicitudes de un lugar de refugio por parte de un buque necesitado de asistencia, bordeando su articulado el establecimiento de la obligación de acogida de un buque necesitado de asistencia al condicionar la decisión tomada por aquella a circunscribirse y basarse en el contenido de los preceptivos planes de asistencia.

"Artículo 20 ter - ***Decisión sobre la acogida de buques***

La autoridad o autoridades mencionadas en el artículo 20 se pronunciarán sobre la admisión de un buque en un lugar de refugio tras una evaluación previa de la situación, efectuada sobre la base de los planes mencionados en el artículo 20 bis. Dicha autoridad o autoridades velarán por que los buques sean acogidos en un lugar de refugio si consideran que tal acogida es la mejor solución para la protección de la vida humana y el medio ambiente".

El nuevo sub artículo 20 *quater* aborda la cuestión de la compensación por daños causados en el lugar de refugio; de esta forma el Estado de acogida puede requerir al buque solicitante de refugio un certificado de cobertura aseguradora más dicho requerimiento no podrá demorar la valoración de la solicitud y su ausencia no será por si sola motivo de rechazo de la misma.

"Artículo 20 quater - ***Garantía financiera e indemnización***

1. La ausencia de certificado de seguro en el sentido del artículo 6 de la Directiva 2009/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril

de 2009, relativa al seguro de los propietarios de buques para las reclamaciones de Derecho marítimo (1), no dispensará a un Estado miembro de la evaluación previa ni de la decisión contempladas en el artículo 20 ter y no será, en sí misma, considerada razón suficiente para que un Estado miembro se niegue a acoger a un buque en un lugar de refugio.

2. Sin perjuicio del apartado 1, a la hora de acoger a un buque en un lugar de refugio, un Estado miembro podrá pedir al operador, al agente o al capitán del buque que presente un certificado de seguro en el sentido del artículo 6 de la Directiva 2009/20/CE. La solicitud de presentación de este certificado no debe retrasar la acogida del buque necesitado de asistencia".

Por último, el nuevo Artículo 20 *quinquies* otorga a la Comisión el papel de auditor de los mecanismos nacionales dispuestos para, y haciéndose eco de la inquietud de la ESPO al respecto de la necesaria existencia de mecanismos de compensación diligentes por los posibles daños causados en la imposición de la acogida del buque en peligro, que la implementación de los Artículos anteriores no resulte onerosa a los lugares de refugio dictaminados por la Autoridad competente, obligando a informar al respecto al propio Parlamento Europeo de las opciones disponibles.

"Artículo 20 quinquies - ***Examen de la Comisión***

La Comisión examinará los mecanismos existentes en los Estados miembros en materia de indemnización por los perjuicios económicos que hayan podido sufrir un puerto u otra entidad como consecuencia de una decisión adoptada de conformidad con el artículo 20, apartado 1. Sobre la base de dicho examen, la Comisión presentará y evaluará diferentes políticas. La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 31 de diciembre de 2011 sobre los resultados de dicho examen".

7.7. - El posicionamiento no vinculante de la OMI

Con posterioridad a la Directiva 2002/59/CE e impelida por la misma así como por los consecutivos incidentes del *"ERIKA", "CASTOR"* y "*PRESTIGE",* las Resoluciones 949 (23) y 950 (23) de la Asamblea de la OMI vinieron a dotar de

estructura y contenido[134] a los planes de asistencia requeridos por el artículo 20 de la Directiva 2002/59/CE en el marco general de los lugares de refugio y los servicios marítimo de asistencia (MAS).

Es conveniente tener presente que la elección del mejor lugar de refugio puede requerir de la cooperación interestatal entre aquellos países que compartan zonas de control de la contaminación marina adyacentes, ya que la contaminación o su riesgo no tienen por qué respetar dichas líneas imaginarias. Es por ello que el secretismo entre Estados colindantes en lo que respecta a los planes de acogida de los lugares de refugio disponibles no hace sino incrementar innecesariamente el riesgo de que el incidente marítimo acabe transformado en catástrofe marítima y costera[135].

Así, queda patente en el propio título del punto 3 de la Resolución 949(23) el carácter de recomendación no vinculante para los Estados ribereños:

> *"3. DIRECTRICES SOBRE LAS MEDIDAS QUE SE ESPERA ADOPTEN LOS ESTADOS RIBEREÑOS*
>
> *3.1. De conformidad con el derecho internacional, el Estado ribereño puede exigir al capitán o a la compañía del buque que tomen, dentro de un plazo determinado, las medidas apropiadas para que cese una amenaza de peligro. En caso de omisión o en situaciones de emergencia, el Estado ribereño puede hacer uso de su autoridad adoptando las medidas de respuesta que exija la amenaza.*
>
> *3.2. Es importante, por tanto, que los Estados ribereños establezcan procedimientos para resolver estas cuestiones, aun en los casos en que no haya un problema real de daños y/o contaminación".*

---

[134] Un amplio debate al respecto, no exento de controversia, tuvo lugar entre 2001 y 2002 durante las sesiones 74, 75 y 76 del MSC; así mismo ocurrió en los foros del Comité Marítimo Internacional (CMI) y la Asociación Internacional de Puertos (IAPH) que propusieron versiones alternativas al texto finalmente ratificado por la Asamblea de la OMI.

[135] El B/T *PRESTIGE* vio como sistemáticamente le era negado el acceso a un lugar de refugio por parte de España, Portugal y Francia; El B/T *CASTOR* por su parte vio sistemáticamente negada su recalada por parte de Marruecos, España, Gibraltar, Argelia, Túnez, Malta y Grecia; cabe reseñar que España fue el único de ellos que estudió la posibilidad de acogerlo y además rescató a su tripulación dejando el buque en manos de sus salvadores.

Es destacable para terminar que, y aun bajo carácter de recomendación, la observación que hace el punto 3.2 al respecto de que los procedimientos para casos de emergencia contemplen protocolos de actuación para hacer frente a la potencialidad de contaminación que inherentemente conlleva –como ya se apuntó con anterioridad- todo buque en situación de avería, se haya producido o no un derrame accidental desde el mismo.

CAP. - 8 EL SISTEMA NACIONAL DE RESPUESTA ANTE LA CONTAMINACION MARINA SEGUN EL R.D. 1695/2012

8.1. - Análisis de su Introducción

Abre su exposición el legislador haciendo referencia a la potestad exclusiva que, primero la Constitución y después el R.D. Legislativo 2/2001 del Texto Refundido de puertos del estado y de la marina mercante otorgan al Gobierno, a propuesta del Ministro de Fomento, para aprobar el Plan Nacional de Salvamento de la Vida Humana en el Mar y la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino. Si bien lo anterior es meridianamente cierto, no lo es menos que, como se expuso en el capítulo 4, la dotación económica asignada por el mismo Gobierno para labores de LCCM en los sucesivos PNS no ha hecho si no verse reducida paulatinamente, pasando sus percentiles sobre la asignación presupuestaria total de un escaso 6,2% en el PNS 2002-2005 a un figurativo 2,5% del PNS 2010-2018.[136]

Cabe así mismo reseñar que a pesar de lo indicado en este primer párrafo al respecto de que las CC.AA. deben acomodarse en los planes que aprueben a lo dispuesto en el RD 1695/2012 en lo tocante a las directrices relativas a la coordinación y movilización de recursos que figuren en el PNS, como se vio en el capítulo 4, el Tribunal Constitucional ya sentenció al respecto del ámbito competencial exclusivo -esto es, monopolio- del Estado en lo tocante a la legislación y ejecución de la LCCM[137] en todas aquellas aguas marítimas distintas de las interiores. Lo anterior -a efectos prácticos, la inexistencia de recursos autonómicos para la LCCM- no hace sino agravar la ya exigua y menguante dotación de medios y personal cualificado con que el prestatario exclusivo del servicio público de LCCM viene dotándose a si mismo en su solitaria pero trascendente encomienda constitucional.

El segundo párrafo se refiere a la competencia exclusiva del Estado derivada del art. 149.1.23ª para legislar los mínimos tocantes al medio ambiente, citando el art. 110,

[136] Representa una disminución porcentual del 60% en un periodo de 8 años.

[137] STC 40/1998, de 19 de febrero.

apartado l) de la Ley 22/1988 de Costas para atribuirle al Estado la ejecución de los acuerdos y Convenios internacionales en materias de su competencia, todo y que el propio Estado es quien ratifica los convenios internacionales y de que el TC declaró inconstitucional el susodicho apartado.[138]

El tercer párrafo de la Introducción hace alusión de nuevo al art. 110 de la Ley 22/1988 de Costas -sin mencionar a que apartado- en referencia a las facultades del estado para con la tutela y salvaguarda del dominio público, debiendo entenderse por alusiones que apunta al apartado c) de dicho artículo, ya que el mismo fue declarado constitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, 4 julio («B.O.E.» 29 julio), si se interpreta en el sentido fijado en su fundamento jurídico 7 A c), esto es, en lo referente a proteger su integridad como ocurre en los casos de contaminación por vertidos desde la mar o tierra139.

Aborda el cuarto párrafo la nuevamente competencia exclusiva del Estado -bajo el amparo del art. 149.1.29ª de la Carta Magna- para todo aquello entendido como seguridad pública. Así se remite a la Ley 2/1985 de Protección Civil que regula los cometidos y métodos de coordinación entre Administraciones Públicas en aquellas situaciones que supongan grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria. Si bien la inclusión de la mayoría de incidentes/accidentes marítimos en alguna de las 3 situaciones anteriores supone más bien la excepción que la norma, la historia más reciente nos recuerda que cualquier episodio de mala gestión sobre un buque necesitado de asistencia puede desembocar en -particularmente en la costa que no en la mar- un asunto de seguridad pública. Dicho ello y recordando el principio expuesto en el capítulo 5.1 de que la mejor contaminación es la que no llega a producirse, especialmente a gran escala, conozcamos algunas de las reflexiones de Lord Donaldson al respecto de las supuestas bondades resultantes de las equiparación entre los sistemas establecidos para el mando y control de las

---

[138] Letra l) del artículo 110 declarada inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, 4 julio («B.O.E.» 29 julio) en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los Tratados *Internacionales por las Comunidades Autónomas.*

[139] El fundamento 7 A c) establece: "A lo ya dicho sólo cabe añadir que como las facultades de policía que a la Administración estatal se atribuyen aquí son sólo las que se corresponden en razón de la titularidad demanial, la policía de las actividades que en el demanio deban llevarse a cabo, en cuanto no afecten a la integridad del mismo, ha de mantenerse, como es obvio, en manos de la Administración autonómica cuando sea ésta la que ostenta la competencia *ratione materiae*".

emergencias terrestres y su extrapolación al mando y control de las emergencias marítimas[140]:

- *"La visión del Home Office (Ministerio del Interior) para accidentes terrestres conlleva tres niveles de mando y control, concretamente, el operacional, el táctico y el estratégico. El control operacional alude a los servicios de emergencia en la zona del accidente. El control táctico entra en escena cuando dos o más servicios de emergencia actúan simultáneamente y es habitualmente ejercido por la Policía. El control estratégico es preciso cuando el accidente es de grandes proporciones y requiere del concurso de más servicios públicos, por ejemplo, la intervención de las autoridades responsables de las autopistas o de los servicios de acogida a los damnificados. Así resulta que el aspecto fundamental aquí es la coordinación y no el mando, existiendo dos razones fundamentales para ello: La primera es que existen muy pocas instrucciones a impartir por las Autoridades competentes; la segunda y más importante, es que no existe necesidad de impartir instrucciones. Ello es debido a que cada servicio de emergencia involucrado acostumbra a ser un experto en su materia y el desarrollo de sus cometidos no acostumbra a interferir en los de los demás servicios participantes en la emergencia; normalmente basta con garantizar que unos no se interponen en el cometido de los otros y que entre ellos se mantienen en buena comunicación y bien informados.*

- *" En las grandes emergencias, la Policía acostumbra a presidir las reuniones de coordinación así como ser quien informa a los medios. Su papel en la emergencia se considera como el de proporcionar un "cordón" para que los demás servicios de emergencias puedan llevar a cabo su cometido sin interferencias. Sin embargo, la Policía no está al mando de las brigadas de bomberos o los equipos médicos sino garantizando que éstos son capaces de desarrollar sus cometidos.*

- *" Es nuestra opinión que el ejercicio del mando y control en el contexto de las emergencias marítimas debe considerarse como de naturaleza muy distinta, y por ello, el tratar de ajustar a su idiosincrasia el rígido esquema "operacional-táctico-estratégico" no hace sino distorsionar la situación real.*

- *" En el contexto marino existen varias diferencias fundamentales. La estructura de mando y control debe permitir la posibilidad de llevar a cabo varias operaciones simultáneas desde la mar, desde el aire y desde la costa. Durante una emergencia marítima deben considerarse coexistiendo 5 áreas principales en las que la estructura de mando y control debe resultar eficaz, a saber:*

---

[140] Apéndice 6: Mando y control terrestres *versus* mando y control marítimos. *Lord Donaldson's "Command&Control" Inquiry for the British Government* – 1997.

a) *Búsqueda y rescate de tripulantes (SAR): Operaciones marinas y aéreas en la mar.*

b) *Atención a los supervivientes: Operaciones médicas en tierra.*

c) *Gestión del buque accidentado: Operaciones de salvamento en la mar.*

d) *Lucha contra la contaminación marina: Operaciones marítimas y aéreas.*

e) *Limpieza de la costa: Operaciones desde tierra.*

- *" El incidente podría no tener localización fija al estar el buque remolcado o a la deriva; y si no existe localización fija de la emergencia podría ser difícil prever su evolución debido a factores meteorológicos o de fiabilidad mecánica. Dado que la ubicación de la emergencia es clave para determinar qué o quienes se verán afectados, podría resultar complicado movilizar a los servicios de emergencia en el momento y lugar adecuado. Por otra parte, los "servicios de emergencia" en la mar son habitualmente ad hoc, esto es, la tripulación del buque necesitado de asistencia, sus salvadores y aquellos otros buques que presten asistencia. A diferencia de lo que ocurre en las emergencias terrestres con localización fija, las acciones u omisiones de los "servicios de emergencia" en la mar pueden desembocar en que la emergencia inicial se transforme en otra de naturaleza y riesgo completamente distintos a los de origen, conllevando nuevos peligros y retos para las otras partes implicadas, ya sea en la mar, el aire o en la costa. Un ejemplo claro de tal variabilidad e influencia sería el de la decisión de trasferir la carga contaminante a otro buque en la mar o, por el contrario, varar en la costa el buque en condición de avería. Así es de destacar que aunque la cooperación y coordinación de todos los medios marítimos, aéreos y terrestres permanece como una necesidad primordial, aparece en la emergencia marítima un ingrediente novedoso y esencial, esto es, el apremio en la existencia de unas directrices generales sobre todos ellos.*

- *" Otra diferencia fundamental reside en que las operaciones de salvamento marítimo del buque en peligro implican normalmente la celebración de un contrato privado entre el propietario del buque y sus salvadores, existiendo en el caso de riesgo o materialización de contaminación marina otros dos actores con intereses legítimos en el resultado de las operaciones: El SOSREP (Secretary of State Representative o Autoridad competente) y, en el caso de producirse o acabar el incidente/accidente en aguas portuarias, la propia Autoridad portuaria. Los intereses que es éstos últimos deben salvaguardar incluyen:*

  a) *Garantizar la seguridad de la navegación.*

  b) *Evitar los posibles perjuicios a las operaciones comerciales en el puerto.*

  c) *Proteger los recursos e instalaciones de la rada del puerto para los pescadores, navegantes de recreo, turistas y población local.*

- *" Las directrices generales a impartir no pueden ser caracterizadas ni de operacionales,*

ni de tácticas, ni de estratégicas. Diferentes contextos dimanantes de diferentes evoluciones de la propia emergencia y su cambiante localización, harán precisos diversos criterios técnicos consistente y constantemente adaptados en respuesta a la evolución de la propia situación y a la visión de la misma que posea la persona bajo cuyo control se imparten las directrices generales sobre su gestión. Simultáneamente al control ejercido, siempre existirán salvadores y propietarios bajo cuyo mando -que no necesariamente control- se encontraran sus buques, su personal y sus equipos; así mismo también podrían coexistir al mando de sus competencias -que no control sobre la sobre la gestión general de la emergencia- Autoridades portuarias, Autoridades locales, buques de recuperación de contaminantes y medios aéreos para el rociado con dispersantes".

Las reflexiones de Lord Donaldson acerca de lo impropio del modelo de gestión de las emergencias terrestres cuando se lidia con emergencias marítimas, hace suponer que el legislador introdujo el asunto de la seguridad pública en el SNR más bien pensando en aquellos desafortunados casos en que la falta de un acertado mando y control en las operaciones de salvamento marítimo de buques -así como en la contención y limpieza de los contaminantes vertidos a la mar desde el propio buque- adquiriese proporciones dantescas, es decir, de magnitud tal que sus efectos sobre la población en la costa puedan llegar a considerarse *"grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria"*.

Trasformada la emergencia marítima en cualquiera de los tres supuestos anteriores, bien podría afirmarse que, los salvadores han resultado incompetentes, y/o los planes de acogida para buques necesitados de asistencia, diseñados e implementados -2002/59/CE art. 20 *bis*- precisamente para evitar lo anterior, han resultado fútiles, y/o la Autoridad al mando -2002/59/CE art. 20- no resulta ser tan competente, independiente o profesional como la propia evolución la emergencia, siempre cambiante y polimórfica ha acabado demandando; todo y a tenor del propio resultado catastrófico.

Continua pues la Introducción del RD 1695/2012 en sus párrafos quinto y sexto aludiendo primero al Convenio OPRC 90, traspuesto al ordenamiento jurídico español desde un lejano 1995[141] y después a su Protocolo OPRC-HNS 2000, cuya

[141] Ratificado el 3/12/1993 y traspuesto por el BOE nº133, de 5/06/1995

adhesión por parte del Estado español se sustanció en 2006142. Dicho Convenio y su Protocolo obligan, ya desde entonces, a las Partes firmantes a establecer e implementar -desde las bases de la preparación, respuesta y cooperación- medidas adecuadas para gestionar eficazmente los episodios de contaminación marina de todos los niveles -causadas bien por HC, bien por SNPP- ya sea individualmente o, en caso de necesidad -y en régimen de cooperación sufragada económicamente por la Parte solicitante- con otros Estados parte, afectados o no por la propia contaminación.

Así pues, prosigue el legislador recordando que tanto el art. 6 del OPCR 90 y como el art.4 del OPCR-HNS obligan a los Estados firmantes a establecer un "Sistema Nacional" que garantice la adecuada capacidad de preparación y respuesta a todos los niveles e independientemente se trate de contaminación causada por HC o SNPP. Lo que no se recoge en los artículos referidos es los mismos también obligan a las Partes a:[143]

> *"2) Además, cada Parte, con arreglo a sus posibilidades, individualmente o mediante la cooperación bilateral o multilateral y, si procede, en colaboración con el sector naviero y el sector de las sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, las autoridades portuarias y otras entidades pertinentes, establecerá:*
>
> > *a) el equipo mínimo, previamente emplazado, para hacer frente a sucesos de contaminación en función de los riegos previstos, y programas para su utilización;*
> >
> > *b) un programa de ejercicios y de formación del personal pertinente para las organizaciones de lucha contra sucesos de contaminación;*
> >
> > *c) planes pormenorizados y medios de comunicación para hacer frente a sucesos de contaminación. Tales medios deberían estar disponibles de forma permanente; y*

[142] Instrumento de adhesión en el BOE nº201, de 23/08/2006

[143] OPCR-HNS 2000 - Art. 4.2 – Planes nacionales y regionales de preparación y lucha contra la contaminación

d) Un mecanismo o sistema para coordinar la lucha contra sucesos de contaminación, incluidos, si procede, los medios que permitan movilizar los recursos necesarios".

Dado que uno de los ejes fundamentales del presente trabajo -como se expuso en el capítulo 5- es la consideración de que la aproximación más diligente, racional y efectiva -y por ende económica y sostenible- en la LCCM consiste en disponer lo necesario -aquella 1ª línea de defensa: Salvadores, lugares de refugio y Autoridad capaz-, ya no para combatir la contaminación producida, sino para precisamente evitar que dicha lucha o contramedidas sean bien innecesarias o de trascendencia menor; trayendo a colación precisamente parte del articulado nº4 anterior: *"Equipo mínimo – Ejercicios y formación – Planes pormenorizados",* bien podría haberse incluido en las referencias introductorias del RD 1695/2012 y alusivas al Convenio de Preparación, Respuesta y Cooperación 90 y su Protocolo para las Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas 2000 alguna mención a cerca de las bondades contrastadas de una 1ª línea de defensa efectiva y eficiente.[144]

Indica el siguiente párrafo séptimo de la Introducción, que el RD 253/2004[145] 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 ha constituido la *"norma fundamental aplicable a nivel nacional en el ámbito de la contaminación… circunscrita al ámbito de los hidrocarburos".* Respecto al carácter de norma fundamental atribuida por el legislador del RD 253/2004, cabe reseñar las acotaciones que a su alcance atribuía la propia introducción de susodicho RD 253/2004:

"Este real decreto recoge una serie de aspectos técnicos y administrativos que afectan a todas las operaciones con hidrocarburos que se realizan en nuestras costas y aguas, incluido el suministro de combustible a los buques.

[144] Considérese la ejemplar gestión de la emergencia marítima del MSC *NAPOLI* en el canal de la Mancha por parte del SOSREP británico en 2007 haciendo uso casi exclusivo, precisamente, de la 1º línea de defensa: Salvadores, lugares de refugio y Autoridad capaz, todo en un contexto integrado por un excelente equipo permanente con formación y experiencia práctica auspiciada por unos planes pormenorizados que dan resultados ejemplarizantes. Véase http://www.cedre.fr/en/spill/napoli/napoli.php.

[145] Vigente hasta el 16/01/2013

Asimismo establece la posibilidad de que la Capitanía Marítima imponga medidas especiales de garantía y protección del medio ambiente marino, condicionando las operaciones de carga o descarga de hidrocarburos, cuando se aprecie que el buque que pretende realizar dichas operaciones no reúne las condiciones técnicas mínimas exigibles o su tripulación carece de la adecuada preparación, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales sobre la materia".

Por ello no se acaba de entender el supuesto carácter de *"norma fundamental aplicable a nivel nacional en el ámbito de la contaminación"* más allá de los derrames accidentales que se puedan producir durante las operaciones de carga, descarga, transbordo y manipulación de crudos y productos petrolíferos a bordo de los buques y en los terminales de las refinerías, o en las maniobras de suministro de combustibles en fondeaderos y muelles de los puertos españoles. Son éstas, situaciones que merecen en todo caso de preparación y capacidad de respuesta, más resultan difícilmente asimilables a aquellas que potencialmente amenazan el medio marino cuando un buque se encuentra necesitado de asistencia y de cuya naturaleza se dio cuenta en el capítulo 2.

Indica la segunda parte de mismo párrafo séptimo, que el Plan Nacional de Contingencias fue aprobado *"para hacer frente a los supuestos de contaminación por hidrocarburos"* sin hacer tampoco mención expresa al verdadero peligro potencial que debe analizarse, valorarse y prevenirse, esto es, el peligro de una marea negra. Sin embargo y acorde a lo allí expuesto:

"El Plan Nacional de Contingencias por contaminación marina accidental ... para hacer frente a los supuestos de contaminación por hidrocarburos y contiene recomendaciones para la elaboración de los planes territoriales, competencia de las comunidades autónomas, y de los planes interiores, referidos a instalaciones mar adentro, puertos, terminales marítimos o a industrial litorales (sic)".

De lo cual cabría inferir que, aparte del carácter no vinculante de sus disposiciones (*"recomendaciones")* para con sus destinatarios (CC.AA.) al tratarse de una Orden

comunicada no publicada en BOE, el mismo no abordaba aparentemente cuestión alguna referida a las obligaciones del Estado asumidas, entre otros, mediante la ratificación del Convenio OPCR 90–HNS 2000 y relativas a la salvaguarda de la integridad del medio marino en casos de accidentes marítimos; salvaguarda o protección del demanio público que, como ya se observó más arriba[146] y en el capítulo 4, corresponde en exclusiva al Estado.

El párrafo octavo no hace sino constatar la alarmante ausencia de marco normativo estatal desde la entrada en vigor el 14 de junio de 2007 del Protocolo HNS 2000, concerniente a la gestión de los accidentes marítimos que impliquen vertidos o riesgo de vertidos de SNPP, todo y el meridiano riesgo potencial que soportan nuestras costas, con un ingente tráfico de mercancías peligrosas, especialmente y como se vio en el capítulo 3, en el estrecho de Gibraltar y frente a las costas de Finisterre.

En consecuencia, resulta significativa la apertura que el legislador eligió para el párrafo octavo de la Introducción del RD 1695/2012:

> *"A efectos de cubrir el vacío legal expuesto y de acuerdo con las disposiciones anteriormente citadas..."*

A tenor de todo lo expuesto hasta ahora, cabría albergar la duda de si el vacío legal al que se alude es en realidad tan solo concerniente a las SNPP o es de un alcance más profuso; para disipar las posibles dudas, puede utilizarse el listado de Convenios relativos a la protección del medio marino ratificados por el Estado español y que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente aloja en su página WEB:[147]

- Instrumento de Ratificación del Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo, hecho en La Valetta el 25 de enero de 2002 (BOE nº 178, de 26.07.2007)
- Mandato de Jakarta sobre conservación de la biodiversidad marina y costera
- Convenio de Bonn (CMS) sobre especies migratorias
- Acuerdo sobre conservación de los cetáceos del mar Negro, mar Mediterráneo y zona Atlántica contigua (ACCOBAMS)
- Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles

[146] Ver pie de página nº4 de este mismo capítulo

[147] http://www.magrama.gob.es/es/costas/legislacion/convenios_internacionales.aspx

- Instrumento de Ratificación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (BOE nº 70, de 23.03.2011)
- Convenio sobre la Diversidad Biológica
- Enmiendas de 2004 al Código Internacional para la construcción y el equipo de buques que transporten productos químicos peligrosos a granel (código CIQ) (publicado en el BOE nº 139 de 11 de junio de 1986, nº 295, de 10 de diciembre de 1999 y nº 30, de 4 de febrero de 2000), adoptadas el 10 de diciembre de 2004, mediante Resolución MSC 176(79) (BOE nº 68, de 20.03.2007)
- Enmiendas de 2005 al Plan de Evaluación del estado del buque, (CAS) (publicado en el BOE nº 169 de 16 de julio de 2003) aprobadas el 22 de julio de 2005, mediante la Resolución MEPC 131 (53) (BOE nº 39, de 14.02.2007)
- Enmiendas de 2005 al Anexo del Protocolo de 1997, que enmienda el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978 (Enmiendas al Anexo VI del MARPOL y al Código Técnico sobre los Nox) (publicado en el BOE de 17 y 18 de octubre de 1984 y de 2 de junio de 2006) aprobadas el 22 de julio de 2005, mediante la Resolución MEPC 132(53) (BOE nº 39, de 14.02.2007)
- Enmiendas de 2004 al Código Internacional para la seguridad del transporte de combustible nuclear irradiado, plutonio y desechos de alta actividad en bultos a bordo de los buques (Código CNI) (publicado en el BOE número 221, de 14 de septiembre de 2001 y número 257, de 26 de octubre de 2001), aprobadas el 10 de diciembre de 2004, mediante Resolución MSC 178(79) (BOE nº 39, de 14.02.2007)
- Enmiendas de 2004 al Código Internacional para la construcción y el equipo de buques que transporten gases licuados a granel (código CIG) (publicado en el BOE nº 139 de 11 de junio de 1986), adoptadas el 10 de diciembre de 2004, mediante Resolución MSC 177(79) (BOE nº 39, de 14.02.2007)
- Enmiendas de 2004 al Anexo del Protocolo de 1978, relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973 (Anexo I revisado del MARPOL 73/78) (publicado en el BOE de 17 y 18 de octubre de 1984) aprobadas el 15 de octubre de 2004, mediante Resolución MEPC 117(52) (BOE nº 38, de 13.02.2007)
- Enmiendas de 2004 al Anexo del Protocolo de 1978, relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973 (Anexo II revisado del MARPOL 73/78) (publicado en el BOE de 17 y 18 de octubre de 1984) aprobadas el 15 de octubre de 2004, mediante Resolución MEPC 118(52) (BOE nº 38, de 13.02.2007)
- Instrumento de adhesión de España al Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000 (BOE nº 201, de 23.08.2006)
- Instrumento de Ratificación del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 (BOE nº 77, de 31.03.2006)
- Instrumento de Ratificación del Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989, hecho en Londres el 28 de abril de 1989 (BOE nº 57, de 08.03.2005)
- Instrumento de Adhesión de España al Protocolo de 1996 que enmienda el Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de Derecho Marítimo, 1976, hecho en Londres el 2 de mayo de 1996 (BOE nº 50, de 28.02.2005)
- Instrumento de Adhesión de España al Protocolo de 1997 que enmienda el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978, hecho en Londres el 26 de septiembre de 1997 (BOE nº 251, de 18.10.2004)
- Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del mar Mediterráneo (DOUE nº L 261, de 06.08.2004)
- Enmiendas al Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, hecho en Barcelona el 10 de junio de 1995 (BOE nº 173, de 19.07.2004)
- Plan de evaluación del estado del buque (CAS) adoptado el 27 de abril de 2001 mediante Resolución MEPC.94(46) (BOE nº 169, de 16.07.2003)
- Instrumento de aceptación por parte de España del Anexo V y Apéndice 3 del Convenio para la protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, adoptado en Sintra (Portugal) el 23 de julio de 1998 (BOE nº 45, de 21.02.2001)

- Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (BOE nº 302, de 18.12.1999)
- Decisión 1999/801/CE del Consejo, de 22 de octubre de 1999, Enmiendas al Protocolo revisado sobre protección del Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre (DOCE nº L 322, de 14.12.1999)
- Decisión 1999/802/CE del Consejo, de 22 de octubre de 1999, Enmiendas al Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y al Protocolo sobre la prevención de la contaminación causada por vertidos desde buques y aeronaves (DOCE nº L 322, de 14.12.1999)
- Enmiendas de 27 de febrero de 1998, al Anexo I y adopción de los Anexos VIII y IX del Convenio de Basilea de 22 de marzo 1989 (BOE nº 120, de 20.05.1999)
- Instrumento de ratificación del Convenio para la protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, hecho en Paris el 22 de septiembre de 1992 (BOE 150, de 24.06.1998)
- Decisión 98/249/CE del Consejo de 7 de octubre de 1997 relativa a la firma en nombre de la Comunidad del Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico (DOCE nº L 104, de 03.04.1998)
- Protocolo de 1992 que modifica el Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1971, hecho en Londres el 27 de noviembre de 1992 (BOE nº 244, de 11.10.1997)
- Protocolo ZEP y DB-anexos II y III spp 2009
- Instrumento de ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1922 (BOE nº 39, de 14.02.1997)
- Instrumento de ratificación de la Parte XI de la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, hecho en Nueva York el 28 de julio de 1994 (BOE nº 38, de 13.02.1997)
- Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, hecho en Londres el 30 de Noviembre de 1990 (Instrumento de ratificación de 3 de diciembre de 1993) (BOE nº 133, de 05.06.1995)
- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea 22 de marzo 1989 (BOE nº 227, de 22.09.1994)
- Protocolo relativo a la intervención en alta mar por contaminación por sustancias distintas a hidrocarburos (1973) (BOE nº 112, de 11.05.1994)
- Decisión 94/156/CE del Consejo de 21 de febrero de 1994 relativa a la adhesión de la Comunidad al Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico (Convenio de Helsinki de 1974) (DOCE nº L 73 de 16.03.1994)
- Decisión 94/157/CE del Consejo de 21 de febrero de 1994 relativa a la celebración en nombre de la Comunidad del Convenio sobre protección del medio marino de la zona del mar Báltico (Convenio de Helsinki revisado - 1992) (DOCE nº L 73 de 16.03.1994)
- Protocolo de El Cairo al Convenio de Barcelona, de 11 de octubre de 1991. Nuevo anexo IV (BOE nº 295 de 10.12.1993)
- Enmiendas al Convenio de Londres de 3 de noviembre de 1989. (LDC. 37(12)) (BOE nº 187, de 06.08.90)
- Protocolo de Enmienda al convenio de París, hecho en París el 26 de marzo de 1986. Instrumento de ratificación de España (BOE nº 115, de 14.05.1990)
- Protocolo de enmienda al convenio de Oslo, hecho en Oslo el 2 de marzo de 1983. Instrumento de adhesión de España (BOE nº 232, de 27.09.1989) Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas mar del Mediterráneo, hecho en Ginebra el 3 de abril de 1982 (BOE nº 9, de 11.01.1988)
- Convenio internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, de 2 de noviembre de 1973 (con el Protocolo de Londres de 17 de febrero de 1978 y Enmiendas posteriores) (BOE nº 249, de 17.10.1984)
- Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, hecho en Atenas el 17 de mayo de 1980 (BOE nº 152, de 26.06.1984)
- Convenio internacional de constitución de un Fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, hecho en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 (Instrumento de adhesión de 22de septiembre de 1981) (BOE nº 60, de 11.03.1982)
- Protocolo correspondiente al convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños

causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, hecho en Londres el 19 de noviembre de 1976 (BOE nº 30, de 04.02.1982) Enmiendas al Convenio de Londres de 24 de septiembre de 1980. (LDC. 12(V)). Modificación Listas de sustancias (BOE nº 108, de 06.05.1981)

- Convenio internacional para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, firmado en París el 4 de junio de 1974 (BOE nº 18, de 21.01.1981)
- Enmiendas al Convenio de Londres de 12 de octubre de 1978. (LDC. 5(III)). Sobre control de incineración en la mar (BOE nº 268 de 7.11.1980)
- Convenio internacional para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y Protocolos anejos, hechos en Barcelona el 16 de febrero de 1976 (BOE nº 44, de 21.02.1978)
- Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, hecho en Bruselas en 29 de Noviembre de 1969 (Instrumento de ratificación de 15 de noviembre de 1975) (BOE nº 58, de 08.03.1976)
- Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969 (BOE nº 49, de 26.02.1976)
- Convenio internacional sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (LDC), hecho en Londres, Méjico DF, Moscú y Washington el 29 de diciembre de 1972 (BOE nº 269, de 10.11.1975)
- Convenio internacional para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques aeronaves, hecho en Oslo el 15 de febrero de 1972 (BOE nº 99, de 25.04.1974)
- Convenio de Washington (1973) sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
- Instrumento de ratificación de 29 de agosto de 1965 al Convenio Internacional para la exploración del mar de 12 de septiembre de 1964 (BOE nº 227, de 22.09.1969)

Disipadas así las dudas sobre el posible vacío legal en lo relativo a los compromisos legales del Estado español para con la protección del medio marino -más allá de la dicotomía HC/SNPP- cabría citar sucintamente algunos de los contenidos incluidos en el primero de la larga lista y ratificado en 2007; se trata del PROTOCOLO SOBRE COOPERACIÓN PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN POR LOS BUQUES Y, EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, COMBATIR LA CONTAMINACIÓN DEL MAR MEDITERRÁNEO, HECHO EN LA VALETTA EL 25 DE ENERO DE 2002 y allí se puede leer entre otros:

> *"Reconociendo asimismo la importancia de contar con una acción inmediata y eficaz a nivel nacional, subregional y regional para adoptar medidas de emergencia a fin de hacer frente a la contaminación o una amenaza de contaminación del medio marino."*
>
> *Aplicando el principio de cautela, el principio «quien contamina paga» y el método de la evaluación del impacto ambiental, y utilizando además las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales, tal como se dispone en el artículo 4 del Convenio.*

Artículo 4. ***Planes de urgencia y otros medios para prevenir y combatir sucesos de contaminación****.*

1. Las Partes se esforzarán por mantener y fomentar, ya actuando individualmente, ya en cooperación bilateral o multilateral, planes de urgencia y otros medios para prevenir y combatir sucesos de contaminación. Figurarán entre estos medios, de forma especial, el equipo, los buques, las aeronaves y el personal necesarios para operar en situaciones de emergencia, la promulgación, según proceda, de legislación pertinente, el desarrollo o fortalecimiento de la capacidad para responder a un suceso de contaminación y la designación de una autoridad o autoridades nacionales encargadas de la aplicación del presente Protocolo".

Quizás ahora sí pudiera sugerirse que la expresión utilizada, "vacío *legal",* no resulte demasiado afortunada, acomodándose por ventura mejor a la situación real la de "vacío de desarrollo normativo". En cualquier caso, arriba aquí la Introducción y en sus párrafos octavo y noveno, a la clarificación del propósito en si mismo del Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina, a saber:

- *"... crear y regular un sistema de organización interadministrativa que constituya el instrumento técnico y de coordinación entre las diversas administraciones públicas"*
- *"... proporcionar una respuesta adecuada a los supuestos de contaminación del medio marino y de la ribera del mar"*
- *"... proporciona los mecanismos de respuesta ante los diversos sucesos e incidentes derivados de la contaminación marítima y de la ribera del mar"*
- *"... creación de los órganos precisos"*
- *"... desarrollo de los sistemas de relación y coordinación de las diversas administraciones públicas"*
- *"... garantizar una actuación eficaz respecto de los supuestos de contaminación"*

De todos ellos merece un especial seguimiento el último de los mismos, esto es, *"garantizar una actuación eficaz"* ya que resulta obvio y vinculante el que todo lo

demás carecerá de propósito si no se logra que los medios sirvan para materializar tal fin.

En lo que aquí interesa, finaliza la Introducción al SNR ante la contaminación marina señalando que la coordinación integral de la LCCM accidental *"constituye un asunto de especial interés para el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis".* Acorde a la información que el Ministerio de Defensa proporciona en su página WEB[148,] se entienden por *"Situaciones de Crisis"*: los conflictos armados, el estado de sitio y el estado de alarma y excepción. En esta modesta opinión, cuesta razonar y encontrar paralelismos entre el estilo de gestión eficaz para una emergencia marítima de un buque necesitado de asistencia y el estilo de gestión eficaz de un conflicto armado o un estado de sitio; por ende, el legislador debe necesariamente referirse a una suerte de "estado de alarma y excepción".

Conozcamos pues algo más sobre la alarma que no excepción[149]. La Ley Orgánica 4/1981 define (art.1.1) que procederá la declaración del estado de alarma *"cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes"*. Así mismo se producirá ese estado, cuando (art. 4) *"se produzcan catástrofes, calamidades o desgracias públicas"* (terremotos, inundaciones, incendios, accidentes de gran magnitud...). Así pues, el nexo existente entre el SNR ante la contaminación marina y el Sistema Nacional de gestión de Crisis solo tendrá razón de ser en el contexto de una emergencia marítima cuando los preceptivos mecanismos de prevención, respuesta y control de la misma resulten fallidos, esto es, ineficaces.

Recordando aquí y ahora la última de las razones de ser del propio SNR ante la contaminación marina -"*garantizar una actuación eficaz respecto de los supuestos de contaminación"* - no parece torticero interpretar que el meridiano fracaso del mismo sea precisamente la única justificación posible para acreditar el que el SNR

---

[148] http://www.defensa.gob.es/ladefensa/situacionesCrisis/#sub5

[149] El estado de excepción "será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados" (art. 116.3 de la Constitución) cuando "el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para establecerlo y mantenerlo" (art. 13 de la L. O. 4/1981)

constituya "*un asunto de especial interés para el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis".*

Por último, llama poderosamente la atención el que no exista en la Introducción al RD que regula el SNR español en los casos de contaminación marina referencia alguna a la Directiva consolidada[150] del Parlamento europeo y del Consejo 2002/59/CE, todo y que la promulgación de su primera versión se vio notablemente acelerada a instancias de la Delegación española tras el hundimiento del "PRESTIGE", resultando particularmente relevante la ausencia de mención expresa respecto del contenido del artículo 19:

"Artículo 19 - Medidas relativas a los incidentes o accidentes en el mar

> *En caso de incidente o accidente en el mar referidos en el artículo 17[151], los Estados miembros tomarán todas las medidas apropiadas, cuando sea necesario, de conformidad con el Derecho internacional para garantizar la seguridad marítima, la seguridad de personas y la protección del medio ambiente marino y costero ".*

8.2. - Objeto y ámbito de aplicación del RD 1695/2012

El Artículo primero y único del RD tiene por objeto aprobar el Sistema Nacional de Respuesta ante un *"suceso de contaminación marina"* y resultará de aplicación en todos los casos de contaminación marina *"accidental o deliberada"*.

Conozcamos pues que entiende el legislador por un suceso de contaminación marina, pues el asunto no resultará baladí. Así, el art.2 ya del propio SNR adjunto al RD se recoge las definiciones pertinentes:

---

[150] Su tercera versión se publicó el 16.03.2011

[151] Incidentes o accidentes marinos según el art. 17: a) cualquier incidente o accidente que afecte a la seguridad del buque, como abordajes, varadas, daños, fallos o averías, inundaciones o corrimientos de la carga, o cualquier defecto en el casco o fallo estructural; b) cualquier incidente o accidente que comprometa la seguridad de la navegación, como los fallos que puedan afectar a la maniobrabilidad o navegabilidad del buque, cualquier defecto de los sistemas de propulsión o aparatos de gobierno, la instalación de producción de electricidad o los equipos de navegación o comunicación; c) cualquier situación que pueda desembocar en una contaminación de las aguas o del litoral de un Estado miembro, como cualquier vertido o riesgo de vertido de productos contaminantes en el mar; d) cualquier mancha de materiales contaminantes o contenedores o bultos a la deriva observados en el mar .

"«Suceso de contaminación marina»: un acontecimiento o serie de acontecimientos del mismo origen que supongan la introducción directa o indirecta en el medio marino de sustancias o energía que provoquen o puedan provocar efectos nocivos … y que exijan medidas de emergencia u otra respuesta inmediata".

De tal confinamiento resulta de interés el hecho en puridad de que para que se produzca la activación del SNR deba existir necesariamente *"introducción directa o indirecta"* de algún tipo de tóxico en el medio marino. Esto conlleva necesariamente la inaplicabilidad del propio SNR en aquellos incidentes/accidentes marinos en los que "tan solo" exista riesgo o amenaza potencial de que el medio marino sea polucionado si no se implementa una diligente y efectiva 1ª línea de defensa, o según la propia definición del SNR *"medidas de emergencia u otra respuesta inmediata"*.

Conozcamos a colación las definiciones que de suceso de contaminación marina efectúan otras normas jurídicas de alcance internacional:

- Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la contaminación por hidrocarburos - OPCR 1990

"Suceso de contaminación por hidrocarburos: un acaecimiento o serie de acaecimientos del mismo origen que dé o pueda dar lugar a una descarga de hidrocarburos y que represente o pueda representar una amenaza para el medio marino, o el litoral o los intereses conexos de uno o más Estados, y que exija medidas de emergencia u otra respuesta inmediata" .

- Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas - HNS 2000

  "Suceso de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (en adelante denominado "suceso de contaminación"): todo acaecimiento o serie de acaecimientos del mismo origen, incluidos un incendio o una explosión, que dé o pueda dar lugar a una descarga, escape o emisión de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, y que represente

o pueda representar una amenaza para el medio marino, el litoral o los intereses conexos de uno o más Estados, y que exija medidas de emergencia u otra respuesta inmediata".

- Protocolo sobre Cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del mar Mediterráneo – VALLETA 2002

  "Suceso de contaminación: se entiende un acaecimiento o serie de acaecimientos del mismo origen que dé o pueda dar lugar a una descarga de hidrocarburos y/o de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas y que represente o pueda representar una amenaza para el medio marino, o el litoral o los intereses conexos de uno o más Estados, y que exija medidas de emergencia u otra respuesta inmediata".

- Convenio Internacional relativo a la Intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos

  "*CONSCIENTES de la necesidad de proteger los intereses de sus poblaciones contra las graves consecuencias de un accidente marítimo que cause un riesgo de contaminación del mar y del litoral por hidrocarburos*,

  Artículo 1.1 - Las Partes del presente Convenio podrán tomar en alta mar las medidas necesarias para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave e inminente contra su litoral o intereses conexos, debido a la contaminación o amenaza de contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, resultante de un accidente marítimo u otros actos relacionados con ese accidente, a los que sean razonablemente atribuibles consecuencias desastrosas de gran magnitud".

- DIRECTIVA 2002/59/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de junio de 2002 relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo

"*Buque necesitado de asistencia: un buque en una situación que pueda causar su naufragio o suponer un peligro para el medio ambiente o la navegación..."*

- PLAN NACIONAL DE CONTINGENCIAS 2001

"1.6. Contingencia Marítima.- Cualquier accidente, incidente, acción o situación de la que resulte una sustancial contaminación o amenaza inminente de contaminación del mar por hidrocarburos, u otros productos nocivos para el medio ambiente marino, incluyendo entre otros: colisiones, vías de agua y otros que involucren a buques..."

A tenor de lo anterior bien puede inferirse que en el acervo normativo internacional -e incluso en el anterior PNC 2001- está bien asentada la idea de que la contaminación marina en sí misma y el riesgo de contaminación marina son aspectos concomitantes de las emergencias marítimas, y que acostumbran a hacer acto de presencia concadenadamente precisamente en aquellas situaciones en las que un buque se encuentra necesitado de asistencia. Dicha necesidad conlleva en su naturaleza más genuina de forma permanente una amenaza -grande, mediana o pequeña- para la integridad del medio marino, se consume o no su polución; y dicha sustanciación acostumbra a ser el resultado directo de las acciones u omisiones relativas a las *"medidas de emergencia u otra respuesta inmediata"* que se implemente antes y con el objeto de que no ocurra precisamente "*la introducción directa o indirecta en el medio marino"* o que la que ya se haya producido no evolucione hacia la *"catástrofe, calamidad o desgracia pública"* motivo legal para la declaración del estado de alarma por el Gobierno.

Es por ello, y por las alusiones efectuadas en la Introducción del RD que aprueba el SNR a los artículos 6 del Convenio OPCR -90 y 4 de su Protocolo HNS - 2000: *"Cada Parte establecerá un sistema nacional para hacer frente con prontitud y de manera eficaz a los sucesos de contaminación por hidrocarburos ",* que se entiende que un SNR ante la contaminación marina no puede dejar fuera de su ámbito de competencias, en su primer y único artículo, precisamente la primera y principal causa de contaminación de los mares, esto es, las emergencias marítimas y sus conexos sistemas y mecanismos necesarios para que la misma se resuelva tan diligente como eficientemente sea posible; todo ello bajo el razonable contexto de que el mejor SNR es aquel que canaliza lo necesario para que no llegue a existir

precisamente el propio "*suceso de contaminación marina",* tal y como es definido restrictivamente el propio RD 1695/2012.

También resulta innovador la inclusión del concepto contaminación *"accidental o deliberada"* en el ámbito de aplicación del susodicho RD. Se obtiene así una una norma reguladora de los medios de salvaguarda del medio marino que deja fuera de su marco competencial aquellas situaciones de riesgo hasta el mismo momento en que las mismas causan perjuicio cierto sin poder actuarse preventivamente; más a partir de la consumación del daño, expresamente se atribuye competencia independientemente de la casualidad, negligencia o dolo. Quizás la expresión *"Por "contaminación del medio marino" se entiende la introducción por el hombre, directa o indirectamente,..."* y utilizada por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, hubiera resultado menos evocadora y ajustada a Derecho.

8.3. - Sistema Nacional de Respuesta ante un suceso de contaminación marina

Antes de entrar a considerar propiamente lo dispuesto por el SNR, es clarificador para el asunto conocer siquiera parte de lo expuesto en la Introducción de la Orden comunicada de 23 de febrero de 2001 por la que se aprobó el Plan Nacional de Contingencias por contaminación marina accidental y a razón de los motivos que impulsaron su publicación:

> *"La experiencia acumulada a través de todos los derrames de hidrocarburos en el mar, bien sea por accidentes marítimos u otras causas, señala que los factores tiempo y organización son de primordial importancia a la hora de afrontar con posibilidades de éxito la lucha contra la contaminación producida.*
>
> *El factor tiempo está en muchas ocasiones íntimamente ligado con la organización, ya que un esquema organizativo claro y sencillo ahorra mucho tiempo a la hora de tomar decisiones sobre la utilización de distintos medios en las operaciones de contención, recuperación y limpieza de un derrame.".*

De esta exposición de motivos y necesidades del PNC 2001 destacan dos aspectos:

Primero, la valoración que para el éxito de la operaciones anticontaminación se le da a dos valores críticos en cualquier tipo de emergencia -sea ésta relativa a la contención, recuperación y limpieza de la contaminación o la evitación de su materialización y las consecuentes medidas paliativas- esto es, tiempo y organización. Se espera, en consecuencia, que dichos aspectos esenciales presidan la voluntad del legislador durante la planificación del articulado del SNR, todo y en aras de *"garantizar una actuación eficaz respecto de los supuestos de contaminación".*

Segundo, la consideración de que el Plan Nacional de Contingencias 2001 se circunscribió restrictivamente a aquellos supuestos relativos únicamente a "*la lucha contra la contaminación producida",* dejando expresamente fuera de su alcance aquellos supuestos en los que existiese amenaza, riesgo o posibilidad de materialización de la misma como consecuencia de la gestión y evolución final de un accidente marítimo. Aspecto este que, como ya se contrasto más arriba, difiere del enfoque del asunto otorgado internacionalmente por el Convenio OPCR 90 – HNS 2000, el Protocolo de Cooperación de la Valetta 2002, el Convenio de Intervención de Londres 1969 y la Directiva 2002/59/CE.

8.3.1 – Plan Marítimo y Planes interiores marítimos

Ahora sí, y sin olvidar lo anterior, pasemos a considerar propiamente el contenido del articulado del SNR 2012 en lo tocante a los referidos factores críticos de gestión de cualquier emergencia: Organización y tiempo. Define su artículo primero el propósito del mismo, indicando que tiene por objeto establecer un *"marco general de actuación integrado por planes de contingencias de distinto rango"*. ¿Y de que planes de contingencias estamos hablando?

El SNR establece (art.3) dos subsistemas de respuesta: el marítimo y el costero. Dado el alcance y contenido de este proyecto fin de carrera, su estudio se circunscribirá al subsistema marítimo. Así éste estará integrado (art.3.1) por:

- El Plan Marítimo Nacional (PMN), que no es sino un plan de contingencias para los sucesos de contaminación que afecten a las aguas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción; atendiendo a los

artículos 56.1.b.III) y 76.4.a) de la Conferencia UNCLOS 1982, ello resulta ser hasta las 200 millas de extensión de la zona económica exclusiva.

- Un Plan interior marítimo (PIM), que no es sino un plan de contingencias para aquellos sucesos de contaminación marina que afecten a las aguas de un puerto, terminal marítimo de mercancías, plataforma marina o cualquier otra instalación marítima situada en aguas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.

De lo anterior y simplificando la cuestión, ambos planes consisten en sendos planes de contingencias, resultando de aplicación el PMN para contaminaciones causadas por buques en la mar y el PIM para contaminaciones causada, bien por buques en aguas portuarias o por las propias instalaciones portuarias o plataformas. Compárese los planes de contingencias por contaminación no proveniente de tierra del SNR 2012 con la del PNC 2001:

"1.2.- CLASES DE PLANES DE CONTINGENCIAS: (2001)

1.2.1. Plan Interior de Contingencias.- Es aquél cuyo ámbito de aplicación se refiere a una determinada instalación mar adentro, puerto o terminal marítimo de carga y/o descarga de productos potencialmente contaminantes.

1.2.3. Plan Nacional de Contingencias.- Tiene su ámbito de aplicación en el mar Territorial y Zona Económica Exclusiva bajo jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional.

1.2.4. Plan Internacional de Contingencias.- Se aplica cuando la contaminación puede afectar a dos o más países próximos".

Respecto del contenido de los planes de contingencias, autentico epicentro de todo sistema de respuesta, el SNR 2012 (art.5) se remite a las recomendaciones de la OMI para este asunto y establece en consecuencia los siguientes mínimos en sus contenidos:

"a) *Ámbito de aplicación del plan.*

b) *Análisis de riesgos y áreas vulnerables, en el que se hará una evaluación de los posibles riesgos de contaminación en función de las condiciones meteorológicas, oceanográficas y ambientales, así como de las características y condiciones de operación de las instalaciones, identificando, en su caso, las áreas más vulnerables a proteger, mediante los correspondientes mapas de sensibilidad de la zona incluida en su ámbito de aplicación. En los análisis de riesgos se tendrá en consideración en todo caso la posible peligrosidad para las personas de los distintos supuestos y tipos de contaminación marina susceptibles de afectar al área de la costa de que se trate.*

c) *Determinación de las circunstancias de activación del plan, según las fases y situaciones que puedan presentarse, en función de la gravedad del suceso y los medios materiales y humanos que es preciso movilizar.*

d) *Composición y funciones de los órganos de dirección y respuesta del plan, donde se identificarán los cargos directivos responsables de dirigir las operaciones, así como los equipos de respuesta incluidos en el plan, y los cometidos de cada uno de ellos.*

e) *Procedimiento de notificación de incidencias, donde se describirá el sistema de comunicación a las autoridades competentes, el contenido de las comunicaciones, así como la persona o departamento responsable de tal notificación.*

f) *Sistema de coordinación con otros planes, en el que se determinará el procedimiento de integración o coordinación del plan con otros de igual o superior rango, de acuerdo con los criterios establecidos en este Sistema Nacional de Respuesta.*

g) *Procedimiento de actuación, que definirá los protocolos que deberán ponerse en práctica en caso de contingencia, así como las medidas de respuesta inmediata que tienen por objetivo la prevención y evitación de nuevos daños y la reparación de los ya producidos.*

h) *Circunstancias en las que se declarará el fin de la contingencia, cuando pueda considerarse terminado el episodio de contaminación que la originó.*

i) *Inventario de medios disponibles bajo su ámbito de competencia, donde se describirán los medios materiales disponibles para la contención y recuperación de un derrame contaminante (equipos de protección personal, material de contención y recogida del derrame, equipos de limpieza y descontaminación, o depósitos y estaciones de gestión de residuos tóxicos y peligrosos, entre otros), incluyendo la identificación del lugar o lugares de depósito y los responsables de su custodia, mantenimiento y operación.*

j) *Programa de mantenimiento de los medios materiales disponibles, especificando los periodos de revisión y las operaciones de mantenimiento, de acuerdo con la experiencia previa y las indicaciones del fabricante de cada equipo.*

k) *Programa de adiestramiento y ejercicios periódicos de simulación de activación del plan, donde se establecerán tanto los cursos teóricos de formación del personal adscrito a la lucha contra la contaminación, como los distintos niveles de ejercicios prácticos a realizar y su periodicidad.*

l) *Procedimiento de revisión del plan, en el que se definirán las condiciones y plazos para realizar revisiones periódicas del mismo, así como la constitución de una comisión encargada de los trabajos de revisión y del seguimiento de resultados en la aplicación práctica del plan.*

Dado que en la fecha de depósito (12/12/13) de este proyecto final de carrera no ha vencido el plazo de un año dado desde el 16 de enero de 2013 para la redacción y aprobación de los planes de contingencias denominados PNM y PIM, tan solo cabe esperar que los mismos incluirán todos y cada uno de las recomendaciones de la OMI cuando los mismos sean presentados. En cualquier caso y respecto a los contenidos de los planes de contingencias del 2001, las novedades de contenido mínimo obligatorio según el SNR 2012 estriban únicamente en lo tocante a:

- Análisis de riesgos y áreas vulnerables (b)

- Circunstancias en las que se declarará el fin de la contingencia (h)
- Inventarios de medios disponibles (i)
- Programa de mantenimiento de medios (j)
- Procedimiento de revisión del plan (l)

8.3.2 - Fases y situaciones de la emergencia

Conocido el contenido de los planes de contingencias, ya sea el del PNM o el de los PIM, y acorde éste a los mínimos recomendados por la OMI, cabe ahora conocer el tratamiento que el SNR 2012 da a las distintas fases y situaciones de evolución de la emergencia. Así el art.7.1 determina que los grados de respuesta se graduarán considerando:

> ***a)*** *Magnitud y peligrosidad del suceso de contaminación, clase y tipo del agente contaminante y lugar de la contaminación.*
>
> ***b)*** *Superficie y vulnerabilidad de las áreas potencialmente afectadas, atendiendo a razones económicas, ambientales, de protección de la salud y de la vida humana.*
>
> ***c)*** *Medios necesarios.*

Y que de lo anterior debe desprenderse (art.7.2) que son posibles dos fases en la emergencia:

> ***"I)*** *Fase de alerta. La fase de alerta de un determinado plan o conjunto de planes del Sistema Nacional de Respuesta ante un suceso de contaminación marina, implicará la puesta en disposición de actuar de los medios y recursos movilizables, según el ámbito de competencias del plan o planes de que se trate y en el grado de respuesta que corresponda a las características del posible suceso.*
>
> ***II)*** *Fase de emergencia. Se considerará fase de emergencia cuando, producido un suceso de contaminación marina, la prevención y reducción de los daños derivados o que puedan derivarse del mismo exige la movilización de medios y recursos de uno o más planes de los que integran el Sistema Nacional de Respuesta".*

De lo anterior se desprende que la fase de alerta simplemente consiste en la *"puesta en disposición de actuar de los medios y recursos movilizables"*, mientras que la fase de emergencia consistirá en *"producido un suceso de contaminación marina… la movilización de medios y recursos".* Dado que el SNR 2012 deja expresamente fuera de su ámbito de actuación la amenaza, peligro o posibilidad de contaminación, la fase de alerta y su consiguiente puesta en disposición de actuar de los medios parecen contradecir la propia definición de suceso de contaminación marina adoptada: *"un acontecimiento o serie de acontecimientos del mismo origen que supongan la introducción directa o indirecta en el medio marino...".* Quizás sea la adopción por parte del legislador de una fase de alerta, la mejor confirmación de la auténtica necesidad de evitar la contaminación en si misma en lugar de combatirla una vez producida, esto es, la necesidad de una 1ª línea de defensa (salvadores, lugares de refugio y Autoridad capaz) efectiva y eficiente en lugar de un poderoso y caro aparato público de contención y limpieza.

En cualquier caso, se ha tenido a bien subdividir la fase de emergencia -en donde ya existe vertido materializado- en otras tantas subfases o situaciones, y que para mejor comprensión del grado de complejidad y anidación alcanzado se transcriben íntegramente a continuación:

> *"Fase de emergencia*
>
> ***a)*** *Situación 0: se producirá cuando tenga lugar un episodio de contaminación marina de pequeña magnitud y peligrosidad, caracterizado por alguna de las siguientes circunstancias:*
>
> > ***i)*** *Que la contaminación marina esté dentro del ámbito de aplicación de un plan interior marítimo o/y un plan local.*
> >
> > ***ii)*** *Que la contaminación esté dentro del ámbito de aplicación de los planes interiores marítimos.*
> >
> > ***iii)*** *Que la contaminación afecte o pueda afectar exclusivamente y de forma limitada al frente costero de una entidad local.*
>
> *En esta situación de emergencia, se activarán al menos, en el grado de respuesta adecuado, el plan interior marítimo o/y el plan local que*

corresponda.

b) *Situación 1: se producirá cuando tenga lugar un episodio de contaminación marina de magnitud o peligrosidad media, caracterizado por alguna de las siguientes circunstancias:*

> ***i)*** *Que los medios disponibles en los planes activados en la situación 0 resulten insuficientes para combatir la contaminación.*
>
> ***ii)*** *Que la contaminación se hubiera producido fuera del ámbito de aplicación de los planes interiores marítimos.*
>
> ***iii)*** *Que por las circunstancias de vulnerabilidad de la zona afectada o amenazada, aun siendo aplicable la situación 0, se considere necesario por parte de las autoridades responsables, activar los planes correspondientes a la situación 1 en el grado de respuesta que se estime oportuno.*
>
> ***iv)*** *Que la contaminación afecte o pueda afectar al tramo de costa correspondiente a varios municipios limítrofes.*

En esta situación de emergencia se activarán, en el grado de respuesta adecuado, además del plan interior marítimo, en su caso, al menos el plan territorial de la comunidad autónoma y/o de la ciudad de Ceuta o Melilla o los planes locales del ámbito correspondiente y, en su caso, el Plan Marítimo Nacional.

c) *Situación 2: se producirá cuando tenga lugar alguna de las siguientes circunstancias:*

> ***i)*** *Que los medios disponibles en los planes activados en la situación 1 resulten insuficientes para combatir la contaminación.*
>
> ***ii)*** *Que la zona afectada o amenazada sea especialmente vulnerable.*

En esta situación de emergencia se activarán, en el grado de respuesta oportuno, los planes locales del ámbito correspondiente, el plan territorial de la comunidad autónoma o de la ciudad de Ceuta o Melilla afectada y, en su caso, el plan interior marítimo. El órgano de dirección del plan territorial podrá solicitar del Ministerio de Fomento el apoyo de medios marítimos y, en su

caso, la activación del Plan Marítimo Nacional. Asimismo, el órgano de dirección podrá solicitar del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la movilización de medios del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación, integrándose dichos medios, en su caso, en el plan territorial.

d) *Situación 3: se producirá cuando tenga lugar un episodio de contaminación marina de gran magnitud o peligrosidad, caracterizado por alguna de las siguientes circunstancias:*

i) *Que la contaminación afecte o pueda afectar a la costa de varias comunidades autónomas.*

ii) *Que la contaminación pueda afectar a las aguas o a la costa de Estados limítrofes.*

iii) *Que la contaminación se produzca en aguas bajo soberanía de los Estados limítrofes, pero que pueda poner en peligro, por su peligrosidad, extensión y proximidad geográfica, las aguas marítimas sobre las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, o las costas españolas.*

iv) *Que, estando en peligro la seguridad de personas y bienes, la emergencia sea declarada de interés nacional por el Ministro del Interior, según lo establecido en la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el* Real Decreto 407/1992, de 24 de abril.

En esta situación de emergencia se activarán el Plan Marítimo Nacional y el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación, además de los planes territoriales de las comunidades autónomas o de las ciudades de Ceuta y Melilla afectadas, así como, en su caso, los planes interiores marítimos y los planes locales correspondientes".

Lo anterior plantea al director de la emergencia la necesidad de tener que valorar en primera instancia la nada desdeñable cantidad de 13 supuestos en los que resulta posible encajar el episodio comunicado de contaminación; dado que el emplazamiento escogido -situaciones 0-1-2-3- conlleva activaciones concretas de planes de contingencias distintos, la primera dificultad que un suceso de

contaminación plantea la Autoridad competente consiste en su clasificación administrativa. Para ilustrar lo anterior se trascribe a continuación las distintas fases de respuesta que contempla el PNC británico, el denominado “Sistema modular de respuesta”:

*“**Nivel 1 – LOCAL** – Buques/Puertos/Terminales de HC/Autoridades locales:*

- *Pequeños derrames muy limitados en su extensión, normalmente producidos por una sola fuente como consecuencia de sus operaciones habituales y rutinarias. Las operaciones de respuesta se encuentran dentro de las posibilidades operativas de la Autoridad Local, portuaria o del propio contaminador. No se requiere asistencia externa.*

- *En respuestas locales, la MCA no tiene otro función más que monitorizar y mantener los registros de cualquier episodio de contaminación a efectos estadísticos.*

***Nivel 2 – REGIONAL** - Vessels/Puertos/Terminales de HC/Autoridades locales*

- *Un nivel de derrame y el limite a partir del cual lo medios de respuesta del nivel 1 resultan insuficientes para afrontar con garantías de éxito el episodio de contaminación. El puerto/terminal de HC activa la intervención de una organización de respuesta acreditada para el nivel 2. Cada puerto/Terminal de HC posee una valoración de riesgos particular que determina su capacidad efectiva de responder procedentemente a un vertido. Un incidente de nivel 2 es probable que se situé más allá de la capacidad de respuesta de una autoridad local y podría conllevar la respuesta simultánea del gobierno local y regional.*

Nivel 3 – NACIONAL

5. *Un incidente de nivel 3 está claramente más allá de la capacidad de respuesta conjunta local y regional. Se trata de un episodio de contaminación de grandes dimensiones en el cual más medios de*

respuesta y apoyo de una organización nacional o internacional podrán resultar indispensables. Se trata de un incidente que requiere de asistencia a través de la implementación de Plan Nacional de Contingencias y está sujeta a control gubernamental. La activación de una respuesta de nivel 3 no está determinada por ninguna característica o factor únicos. Todas las consideraciones listadas en el párrafo 3.2 (ver más abajo) *guiarán el proceso de decisión.*

6. *La cantidad o tipo de contaminante no son los únicos factores que determinan que nivel de respuesta en preciso o necesario. El nivel de respuesta se determina en función de la habilidad de la organización afectada de responder procedentemente al incidente. Pequeñas cantidades de SNPP o de otros contaminantes esparcidos ampliamente a lo largo de una gran superficie, incluyendo zonas de alta sensibilidad o de recursos económicos, podrían requerir una respuesta de nivel 2 ó 3".*

Comparando lo anterior al sistema establecido por el SNR 2012, llama la atención no solo lo reducido de las situaciones posibles de la emergencia (3 *versus* 13 anidadas*)* sino el hecho de que se indique expresamente que el criterio para la activación de los niveles de respuesta se basa en la anticipación de la escala probable del incidente; para ello se considerará:

"3.2. - Criterios de planificación

- *El riesgo de materialización de la contaminación cuando el incidente ocurre.*
- *El tipo de contaminante.*
- *La escala potencial/actual de la contaminación*
- *Las condiciones medioambientales (mar, viento, corrientes de marea, temperatura).*
- *Medios de respuesta precisos (materiales y personales)*
- *Grado de participación política.*

- *Potencial necesidad de respuesta sostenida a largo plazo.*
- *Ubicación geográfica y extensión de la contaminación, incluyendo.*
    - *Sensibilidad medioambiental/económica presente y futura.*
    - *Impacto internacional".*

8.3.3 – Órganos de dirección y respuesta a la emergencia

Veamos a continuación lo dispuesto por el SNR 2012 en lo concerniente a los órganos de dirección y respuesta de los planes de contingencias. Así en su art.6 se determina que cualquier plan de contingencias -en lo que aquí interesa, tanto el PNM como los PIM- contará necesariamente con los siguientes órganos:

> ***"a)*** *Un Director de la Emergencia, cuyo cometido es activar o desactivar el plan, establecer las líneas generales de actuación y las directrices a seguir por los grupos de respuesta mediante la oportuna toma de decisiones, realizar el seguimiento de los resultados y mantener las relaciones institucionales entre las administraciones públicas competentes.*
>
> ***b)*** *Un Comité Técnico Asesor, formado por expertos cuyos conocimientos en materias científicas, técnicas, jurídicas o económicas pudieran ser relevantes y cuyo cometido es asesorar al director de la emergencia.*
>
> ***c)*** *Un Coordinador de Operaciones, a cuyo cargo está la dirección de los grupos de respuesta que actúan en la zona afectada, que ejercerá sus funciones con sujeción a las directrices que al efecto imparta el director de la emergencia.*
>
> ***d)*** *Unos Grupos de Respuesta, encargados, según el plan al que estén adscritos, de la respuesta inmediata ante el riesgo (de explosión, incendio o riesgo químico, entre otros), del manejo de los equipos de lucha contra la contaminación, de la recuperación de los productos derramados, de la adecuada gestión de los residuos recogidos, de la limpieza de áreas contaminadas y de la protección de la biodiversidad.*

e) *Un Gabinete de Relaciones Públicas, encargado de las relaciones con los medios de comunicación y de la difusión de los comunicados elaborados por el director de la emergencia sobre la evolución de la situación.*

f) *Un Grupo de Apoyo Logístico, encargado de atender a las necesidades de los grupos de respuesta".*

Llevada la estructura de gestión anterior a la situación de emergencia más comprometida de las contempladas por el art.7, es decir, la denominada situación 3 que se *"se producirá cuando tenga lugar un episodio de contaminación marina de gran magnitud o peligrosidad"* y considerando que dicha situación obligaría a activar todos los planes de contingencias contemplados por el SNR 2012, esto es, "*el Plan Marítimo Nacional y el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación, además de los planes territoriales de las comunidades autónomas o de las ciudades de Ceuta y Melilla afectadas, así como, en su caso, los planes interiores marítimos y los planes locales correspondientes"*, y que en ese supuesto el art.13 establece que la coordinación de planes de contingencias activados responderá al principio de mando único, véase en la página siguiente el organigrama resultante del equipo de dirección y respuesta responsable de gestionar la peor situación considerada, y por ende, la más compleja y de mayor repercusión.

En relación con lo anterior, el art. 14 regula la composición de los órganos de coordinación de emergencia en situación 3 y que se transcriben a continuación:

"a) *El Consejo de Dirección estará integrado por el Director General de la Marina Mercante, el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el Director General de Protección Civil y Emergencias, el Director del Departamento de Seguridad Nacional, el Director General de Política de Defensa y el Almirante Segundo Jefe del Estado Mayor de la Armada, y los directores de los planes territoriales y locales que estén activados. Los miembros del Consejo de Dirección podrán delegar en cada caso concreto en la persona de su organización que consideren más adecuada.*

b) *El Consejo Técnico Asesor estará integrado por el Director del Instituto Español de Oceanografía, el Presidente de la Agencia Estatal de*

Meteorología, el Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Director del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, el Jefe de la División de Operaciones del Estado Mayor de la Armada, un representante de la Unidad Militar de Emergencias, el Director y el Jefe de Operaciones de SASEMAR, el Abogado del Estado Jefe correspondiente al departamento ministerial del coordinador general de la emergencia, así como un representante designado por la autoridad competente de cada uno de los planes territoriales que estén activados, o las personas en las que estos deleguen, y aquellos expertos nacionales o internacionales que sean requeridos para ello por el coordinador general de la emergencia.

c) *El Consejo Económico estará integrado por los subdirectores generales o equivalentes responsables de los asuntos económicos en los centros directivos correspondientes a los integrantes del consejo de dirección, o las personas en las que estos deleguen.*

d) *El Centro de información estará integrado por miembros del gabinete de prensa del ministerio que corresponda al coordinador general de la emergencia, junto con los representantes de los distintos departamentos y comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla concernidos".*

Emergencia en situación 3

En el caso de que concurra alguna de las circunstancias que definen una emergencia de situación 3, la estructura y funciones de los órganos de coordinación de planes, responderá al principio de mando único. Ver esquema que se presenta a continuación.

EMERGENCIA NIVEL 3: Se activa cuando hay máximo estado de alarma, y el vertido afecta a:

- varias comunidades.
- otros países.

SE ACTIVAN AMBOS PLANES

Plan Marítimo Nacional | **Plan Estatal Protección de la Ribera del Mar**

COORDINADOR GENERAL (MANDO ÚNICO)

- **MINISTERIO DE FOMENTO:** Para emergencias en la mar que puedan afectar a tierra.
- **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE:** Solo para vertido originado en tierra.
- **MINISTERIO DEL INTERIOR:** Solo en caso en que peligren personas y bienes y sean declaradas de interés general.

A partir de una orden del coordinador general se activan cuatro estamentos intercomunicados.

- **CONSEJO DE DIRECCIÓN:** Asesora al coordinador general en la toma de decisiones y aporta información adicional sobre áreas a proteger.
- **CONSEJO TÉCNICO ASESOR:** Facilita información científica y técnica de cualquier aspecto relevante así como la asistencia jurídica para la toma de decisiones.
- **CONSEJO ECONÓMICO:** Evalúa los gastos de la contaminación y coordina las reclamaciones.
- **CENTRO DE INFORMACIÓN:** Relación con los medios de comunicación.

CONSEJO DE DIRECCIÓN

Integrado por:

- Director general de la Marina Mercante.
- Director general de Sostenibilidad de la Costa y del Mar
- Director general de Protección Civil y Emergencias
- Director del Departamento de Seguridad Nacional
- Director General de Política de Defensa y el Almirante Segundo Jefe del Estado Mayor de la Armada
- Directores planes territoriales y locales activados.

CONSEJO TÉCNICO ASESOR

Integrado por:

- Instituto Español de Oceanografía.
- Presidente de la Agencia Estatal de Meteorología.
- Presidente Consejo Superior de Investigación Científicas.
- Director del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
- Jefe de División Operaciones del Estado Mayor de la Armada
- Representante Unidad Militar de Emergencias
- Director y Jefe de Operaciones SASEMAR
- Abogado del Estado.

CONSEJO ECONÓMICO

Integrado por:

- Subdirectores generales o equivalentes en asuntos económicos.
- Directivos correspondientes.
- Personas en las que éstos deleguen.

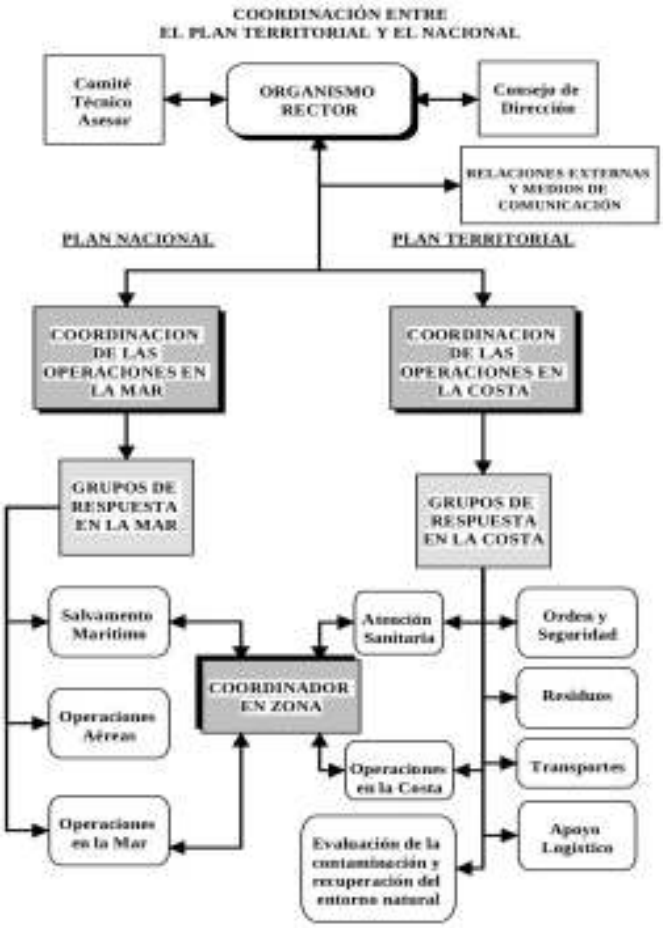
CONSEJO DE INFORMACIÓN

Integrado por:

- Miembros del Gabinete de prensa del ministerio que corresponda al coordinador general de la emergencia junto con representantes de los distintos departamentos y comunicaciones autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla concernidos.

Fig.28 - Organigrama para la Situación 3 (fuente: Revista *Marina Civil* nº 105)

Véase ahora el anterior organigrama de coordinación de planes de contingencias para la misma situación de emergencia, todo y según consta en el antiguo PNC 2001:



F

Fig.29 - Organigrama para la activación simultánea de los planes nacional y territorial (fuente: PNC 2001)

Dado que el SNR 2012 no es un plan de contingencias propiamente dicho sino un *"marco general de actuación integrado de por planes de contingencias de distinto rango"* no es posible establecer una comparación objetiva hasta la publicación del PNM y los planes del subsistema costero. En cualquier caso parece que poco se ha avanzado al respecto de las supuestas bondades de un coordinador general de carácter político y al mando de la emergencia, llamado a la sazón en el PNC 2001 por aquel entonces "*Organismo Rector*", que también contaba con su comité técnico asesor, su consejo de dirección y su gabinete de medios de comunicación, y que según la reciente sentencia del "*PRESTIGE*", de nada sirvió a la hora de tomar

decisiones técnicas efectivas sobre la emergencia sino más bien protocolarias, ya que los funcionarios que allí acudían convocados no lo hacían para deliberar colegiadamente sobre la mejores opciones de gestión sino para comunicar decisiones ya tomadas con anterioridad y por separado; ello es así porque el SNR únicamente eleva el rango político de la persona con mando legal sobre la emergencia -de Delegado del Gobierno a Ministro del Gobierno- sin entrar así a valorar en modo alguno el legislador la cuestionable conveniencia de quien esté al mando de un problema necesitado de soluciones técnicas sea un alguien provisto de soluciones políticas. La estructura de mando elegida (23 miembros como mínimo) tampoco parece ayudar a consagrar indispensables principios de gestión diligente y organización práctica que ya reconoció el PNC 2001 en su Introducción.

8.3.4 – Dirección de la emergencia en el modelo británico de gestión

Se citan a continuación y a efectos comparativos los miembros integrantes de Centro de Respuesta Marino (CRM) del MCA británico, localizado en la ubicación más apropiada y encargado de evaluar e implementar las mediadas más adecuadas para la contención, aplicación de dispersantes y limpieza de contaminantes basándose en toda la información a su alcance; a saber:

- Director y subdirector del Centro de Respuesta Marino
- Oficiales del MCA especialistas en contaminación y salvamento marítimo de buques.
- Científico medioambiental del MCA.
- Jefe de recursos y reclamaciones del MCA
- Autoridad portuaria o representante del operador si se trata de una plataforma.
- Representante de la Autoridad pesquera.
- Oficial de enlace con la Autoridad local.
- Oficial de enlace con el grupo de asesoramiento medioambiental.
- Oficial de enlace con el departamento de guardacostas.
- Representantes de las empresas privadas participantes.
- Oficial de relaciones públicas del MCA y Jefe de administración.

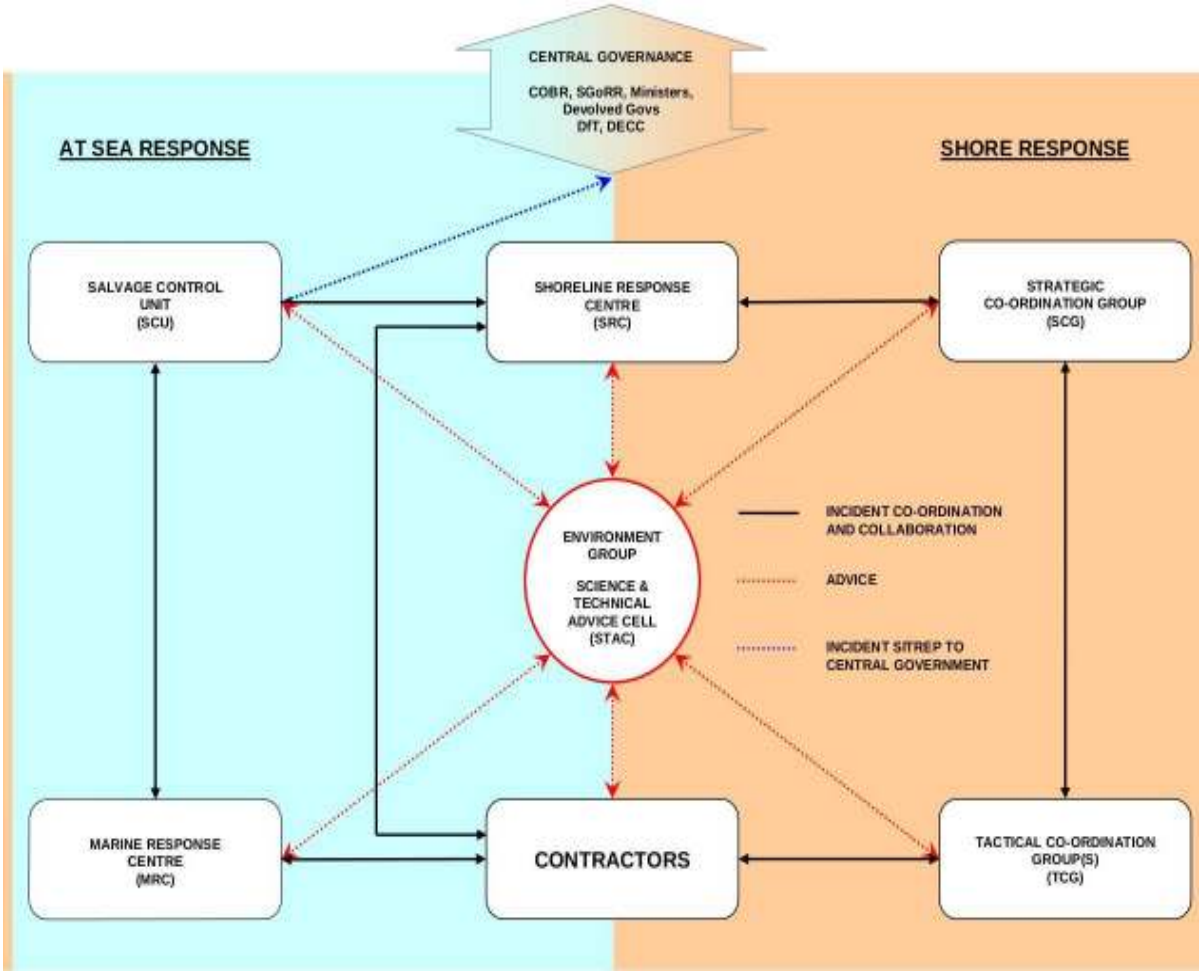


Fig.30- Organigrama británico **para cualquier incidente marítimo** en el que se vea implicado un buque (fuente: *MCA National Contingency Plan for marine pollution from shipping and offshore installations)*

En lo anterior puede observarse claramente el carácter técnico del órgano encargado de gestionar el episodio de contaminación marina. Del mismo modo queda patente en el siguiente organigrama para la gestión de incidentes marítimos causados por buques el carácter de coordinación y colaboración establecido en el PNC británico -frente al de subordinación jerárquica política del SNR 2012 y del PNC 2001- entre los distintos cuerpos técnicos del MCA que se ven paulatinamente llamados a participar en la misma emergencia y en función de su propia evolución.

Por último resta considerar lo dispuesto por el SNR 2012 para la nada baladí cuestión de que quien es responsable último sobre la decisión de activación de los planes de contingencias del subsistema marítimo, esto es, el PNM y los PIM. Así el art.8 ventila la cuestión como sigue:

*“**1.** Planes del subsistema marítimo:*

***a)** Los planes interiores marítimos serán activados por la autoridad o empresa a cargo de los mismos, en el grado de respuesta adecuado.*

***b)** La activación de un plan interior marítimo en fase de emergencia implicará la declaración de la fase de alerta del Plan Marítimo Nacional y del plan territorial correspondiente, así como de los esquemas de organización o funcionamiento de que dispongan en su caso las comunidades autónomas litorales o las ciudades de Ceuta y Melilla para hacer frente a determinadas actuaciones en la mar.*

***c)** El Plan Marítimo Nacional será activado por la autoridad marítima cuando resulte necesario para la prevención o mitigación de los daños, con la consiguiente movilización de los medios de intervención adscritos al mismo. La utilización de medios movilizados con anterioridad por los otros planes del subsistema marítimo se realizará en el marco de actuación del Plan Marítimo Nacional y siguiendo sus protocolos”.*

Dada de nuevo la criticidad que el factor tiempo acostumbra a poseer en relación a la consecuencias de los episodios de contaminación y a los pingües costos que pueden acarrear tanto la activación tardía como la errónea del PNM, sorprende aquí el criterio elegido por el legislador para la elección de su activador, esto es la Autoridad marítima, cuando su naturaleza no viene siquiera contemplada en el art.2 *“Definiciones”* y toda vez que el propio SNR 2012 no contempla un protocolo definido sobre el seguimiento y valoración de la emergencia que ha dado lugar a la activación del PIM más allá de la preceptiva comunicación a la Capitanía Marítima para que esta haga lo propio informando a la Delegación de Gobierno (art.9.1).

Sirva quizás aquí y ahora como esclarecedora el procedimiento contemplado para con este crucial aspecto en el PNC británico, en donde un oficial anticontaminación MCA, de guardia permanente, es además de primer punto de contacto, responsable expreso del seguimiento y valoración de la evolución del incidente. Así,

- *“Si el Oficial anticontaminación de guardia valora que la respuesta*

adoptada podría resultar inadecuada por cualquier motivo, una valoración más profusa es llevada a cabo por el mismo a efectos de determinar si el incidente merece la activación del plan de contingencias regional o nacional. Para ello confronta su valoración de la situación con la de la cualquier Autoridad responsable del plan de contingencias ya activado.

- *En el caso de que exista una amenaza, presente o venidera, de contaminación significativa, el Oficial anticontaminación informa inmediatamente a cerca del incidente al Director de operaciones MCA de guardia. Tras deliberar, deciden si el incidente y su gestión merecen la activación del siguiente nivel de respuesta. …. Es responsabilidad de todos los oficiales implicados el mantener un exhaustivo registro de todas las decisiones tomadas y acciones emprendidas.*
- *No obstante lo anterior, tanto el Oficial anticontaminación como el Director de operaciones poseen la autoridad para activar unilateralmente el nivel de respuesta regional o nacional si entienden que:*
  - *Un buque necesitado de asistencia pone de manifiesto el riesgo de contaminación significativa y requiere de una operación de salvamento marítimo del mismo.*
  - *Existe un derrame contaminante desde un buque que requiere del despliegue de equipos marinos y/o aéreos para su contención, dispersión, seguimiento o neutralización.*
  - *Existe un derrame contaminante desde una plataforma que requiere del despliegue de equipos marinos y/o aéreos para su contención, dispersión, seguimiento o neutralización ya que los medios del operador resultan insuficientes para ello.*
  - *Existe un derrame contaminante dentro de una zona portuaria que requiere del despliegue de equipos marinos y/o aéreos para su contención, dispersión, seguimiento o neutralización ya que los medios de la Autoridad portuaria resultan insuficientes para ello.*

- *Una Autoridad local requiere el despliegue de equipos anticontaminación nacionales debido a que el incidente se haya más allá de sus propias capacidades".*

CAP. 9 – CONCLUSIONES

Todas las emergencias marítimas en las que se ve involucrado un buque necesitado de asistencia presentan una seria amenaza para la integridad del medio marino. Ningún armador, naviero o gestor náutico desea encontrarse en la situación de tener que comunicar a las Autoridades su solicitud de asistencia; no hablemos ya del Capitán y su tripulación. "*Necesidad de asistencia"* es un término legalista que poco deja entrever la situación de peligro, socorro y urgencia que se está viviendo a bordo. Con toda probabilidad, con anterioridad a la comunicación oficial y habiendo tratado de denodadamente de solucionarla por sus propios medios, el buque afronta una situación que ya no sólo pone en peligro a aquellos que lo tripulan sino que amenaza con ser seguro titular de prensa a la mañana siguiente. Que el asunto pase de portada local a portada internacional no es tal sólo cuestión de suerte.

9.1 – La auténtica necesidad de asistencia

Quienes se encuentran en realidad necesitados de asistencia no son tanto, que también, los miembros de la tripulación -quienes, y en el mejor de los casos, tendrán algo emocionante que contar cuando regresen a casa después de que se les pase el susto en el cuerpo- como aquellos virtuales damnificados a los que la propia inasistencia puede dejar, de la noche a la mañana, lidiando con gigantes en un largo y penoso proceso judicial para intentar resarcirse -tan solo económicamente- de la experiencia y recuerdo de una triste catástrofe que no olvidarán en su vida. Debe entenderse claramente qué necesidad de asistencia significa emergencia, y que emergencia significa peligro. Peligro, por cierto, tan inminente como el trueno después del rayo o como la contaminación del mar después del quebranto/embarrancamiento del buque necesitado de asistencia.

En el capítulo 1 proporciona una visión ilustradora del peligro intrínseco que acarrean las emergencias marítimas, así como de algunas de las lecciones aprendidas durante las mismas. Las situaciones de peligro en la mar, y así se constata en los casos citados, *"BRAER" - "SEA EMPRESS" - "ERIKA" - "PRESTIGE"*, son consustanciales al mal tiempo. Un buque a la deriva en un

caluroso y tranquilo día de agosto, no supone la misma amenaza un día frío y furioso de diciembre. O lo que es lo mismo, “A perro flaco, todo son pulgas”.

El capítulo 2 trata de ofrecer una valoración del riesgo que soportan nuestras costas y sus moradores. Sucintamente: el estrecho de Gibraltar (14 km de anchura) es atravesado por una media anual de 100.000 buques y las verdes costas de Finisterre contempladas desde otros tantos 40.000 buques, año sí, año también. Dice el refrán que tanto va el cántaro a la fuente que acaba rompiéndose.

9.2 – Soluciones al estado de peligro

No cuesta entender que mientras el buque “necesitado de asistencia” -y su carga- se mantengan a flote, el peligro puede, desde luego, existir, pero no es comparable a la peligrosidad del mismo buque -y su carga- partiéndose en dos o retorciéndose contra las rocas mientras su carga “pasa a mejor dueño”. *Ergo* y frente a lo anterior, bien se consigue mantener el barco a flote y se trasborda su carga en la mar, bien se consigue un lugar de aguas tranquilas en donde permitirle yacer “plácidamente” al resguardo de los embates de la mar mientras se repara o descarga. Es el papel de los salvadores. La esencia del salvamento marítimo de buques consiste en lograr diligentemente una de esas dos soluciones, y por ello cualquier plan de auxilio a un buque en peligro debería tener como primera meta lo anterior. Tanto por el bien de todos los que están a bordo, como por el bien de todos los que están y viven de la costa y mar más cercanos.

Más si ello no acostumbra a resultar empresa fácil ni para los salvadores profesionales -el propio concepto de salvamento marítimo está basado, aunque no se circunscribe, en la entrega de recompensa por lo salvado-, no digamos ya para los no profesionales. No se trata precisamente de operaciones de rescate asimilables a la asistencia en carretera (firme), sino que la complejidad, gravedad y velocidad con que los accidentes marítimos tienden a desarrollarse y evolucionar hace imprescindible que se aborden con prontitud, medios y experiencia. Parece aquí adecuada la máxima de “Al Cesar lo que es del Cesar”.

Proporcional a la complejidad, gravedad y velocidad de trasformación de los peligros asociados a las emergencias marítimas, están los nada desdeñables intereses en

juego. Por citar algunos: Daños directos a bienes y daños directos e indirectos a actividades productivas y comerciales, menoscabo de actividades recreativas, de investigación, de salud y ocio, costes de limpieza y restauración, etc... . Aquí es donde aparece el Estado como garante de la integridad de sus ciudadanos, su medio marino y su territorio. El capítulo 3 aborda la necesidad de un servicio público contra la contaminación marina. Si bien resulta incuestionable en mandato constitucional al respecto, más perentoria resulta sin embargo la necesidad, tanto de aumentar la partida presupuestaria -medios materiales y humanos- asignada en siempre franca mengua, como la de revisar los conceptos mismos que presiden la operatividad de lucha contra la contaminación.

9.3 – Tres líneas de defensa consecutivas, tres vértices de un triángulo eficaz

La novación aquí consiste en comprender que la lucha más eficaz contra la contaminación es aquella que tiene por propósito el que la propia contaminación no llegue precisamente a producirse. Para ello solo existe un buen hacer: implementar, un sistema de defensa (también llamado SNR) con al menos 3+1 frentes concomitantes o sucesivos: 1) el salvamento del buque en peligro, 2) la contención y limpieza de la contaminación en la mar 3) la limpieza de la costa (**+** el rescate de la tripulación en peligro - frente 0). No debería costar entender que caso de resultar exitoso el primer frente, el segundo y tercero no serán necesarios; y viceversa, caso de fracasar el primero el segundo y terceros devendrán fundamentales. El exitoso modelo británico para la gestión de todas las emergencias marítimas da buena cuenta de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de este pragmático enfoque.

No le faltan al Estado herramientas legales para ello. Como recoge el capítulo 4, algunas son de carácter potestativo, como el Convenio de Intervención de Londres, y algunas son de carácter compulsivo como la Directiva comunitaria 2002/59. Esta última norma, ya por su tercera versión, otorga en la emergencia un papel fundamental a dos aspectos complementarios al de los propios salvadores, esto es, los lugares de refugio y la Autoridad marítima capaz.

Se constituye así un triángulo de gestión con tres asegurado el mismo. A su vez, el lugar de refugio precisa de ser designado por una Autoridad marítima competente, independiente, con iniciativa propia y, amén de habilitada legalmente, con la

confianza de que su criterio técnico -comprometido con el interés general pero a la vez razonable para con las complejas y cambiantes circunstancias particulares del accidente y conocedor de las limitaciones operativas de salvadores y salvados- no será cuestionado durante el rescate por el poder político. Este último, responsable final ante el Parlamento por la gestión de la emergencia, tendrá ocasión de alabar o censurar su actitud a posteriori. A nadie se le ocurriría cuestionar la competencia de un médico mientras practica una reanimación cardio-respiratoria. Asimismo, un carácter laboral permanente para la Autoridad marítima, libre de vaivenes electorales, permitiría contar con los mejores profesionales para este puesto de singular responsabilidad.

La obligación para esta Autoridad marítima no consiste precisamente en estar al mando de la situación sino más bien mantenerla bajo control. Un controlador aéreo no está al mando de las aeronaves que sobrevuelan su espacio aéreo, más el mismo retiene el control último sobre la evolución de las mismas. Así, deberían ser los Capitanes de salvamento los que mandasen sobre sus buques y la Autoridad marítima la que controlase la evolución general de la emergencia; y ello sin implicar necesariamente el uso de los poderes de intervención que le han sido delegados. Llegado el caso, siempre están a su disposición y criterio. Se trata de dirigir necesarias sinergias en vez de establecer fútiles jerarquías. De todo ello trata el capítulo 5.

Todo lo anterior es simplemente de imposible improvisación, y si bien la idiosincrasia intrínseca de las emergencias marítimas las convierte en difícilmente previsibles, ya sea en su naturaleza espacio-temporal o evolutiva, no es menos cierto que cuando se materializan, y en aras de su satisfactoria resolución, siempre precisan de lo mismo: Salvadores profesionales, Autoridad marítima capaz y planes de acogida disponibles.

Sobre los planes de acogida versa el capítulo 6. Tan controvertido es el asunto que no existe Convención internacional al respecto que obligue a los Estados a admitir en sus puertos y riberas a los buques en peligro; todo y a pesar de lo global de la problemática asociada a su ausencia. Sin embargo, y reconociendo la imperiosa necesidad de que si se admitiese al buque en emergencia sin ciertos preparativos anteriores, dicha admisión podría provocar mayores perjuicios de los que trata de

aligerar, la misma Directiva 2002/59 obliga a los Estados marítimos europeos a elaborar planes de acogida atendiendo en su confección a las recomendaciones OMI al respecto y, expresamente, otorgando carácter vinculante a la elección del lugar de refugio por parte de la Autoridad marítima para todas las partes. Sin embargo, nada garantiza la prevalencia del derecho consuetudinario del mar que garantiza a un buque necesitado de asistencia el ser acogido en tierra firme frente al derecho legal del Estado ribereño a no darle cobijo, nada que no sea la cabal comprensión meridiana de que no solo necesariamente el buque podría acabar necesitado de asistencia.

Los salvadores, actuando con sus mejores prácticas y bajo un legítimo interés comercial, precisan habitualmente de un lugar de refugio a donde trasladar el buque una vez

9.4 – Un SNR administrativo, limitado, continuista, no técnico y poco novedoso

En el contexto de todo lo anterior, el capítulo 8 aborda el Sistema Nacional de Respuesta (SNR) ante la contaminación marina promulgado por el RD 1695/2012. Cabría esperar que a la luz de los últimos accidentes marítimos y sus conocidas consecuencias, la nueva norma viniese a mejorar la preparación, respuesta y organización frente a los mismos; empero de su lectura y estudio se deriva más bien lo contrario. Así se trata de una norma centrada en el discurso competencial administrativo en vez de abordar y aclarar aspectos operativos y de eficacia, relegando los mismos a futuros planes de contingencias sobre los que tan sólo impone aspectos formales de contenido sin siquiera contrastar la eficiencia de los que resultaron en vigor durante otras emergencias.

El SNR 2012 limita de entrada su campo de aplicación a aquellas situaciones en las que se haya consumado la introducción -accidental o, por primera vez, deliberada- de contaminantes en el medio marino, convirtiendo en grandilocuente su denominación en tanto en cuando excluye deliberadamente de su ámbito de competencia cuantas acciones resultasen necesarias para evitar precisamente lo resulta más gravoso para la hacienda pública en términos comparativos, esto es, la limpieza del mar y/o de la costa *versus* la preparación para el salvamento y acogida de buques cuando todavía la emergencia resulta incipiente y de asequible gestión.

Dicho posicionamiento restrictivo del legislador sorprende a la luz de la consideración expresa que los Convenios internacionales OPCR 90 – HNS 2000, el Intervención en alta mar de Londres, el de Cooperación en el Mediterráneo de la Valetta, la Directiva europea 2002/59 o la propia Introducción de la Orden comunicada por la que se aprobó el PNC 2001, otorgan al suceso de contaminación, esto es, *"Cualquier accidente, incidente, acción o situación de la que resulte una sustancial contaminación o* ***amenaza inminente*** *de contaminación del mar*". Así queda fuera de su marco legislativo la implementación eficaz, eficiente y sostenible (a cargo cierto del salvado/contaminador ya que debe soportar los costos del salvamento) de la 1ª línea de defensa, consagrando la integridad del medio marino y costero a caras, lentas y poco eficaces medidas de contención y limpieza. Sorprende que se deje sin regular aquellas situaciones en las que según las decisiones que se tomen se pueda evitar, producir, aumentar o minimizar la contaminación.

Por otra parte, su carácter reciente se contradice con lo poco novedoso de sus disposiciones, ya que en lo sustancial poco varían de lo dispuesto ya por el malogrado PNC 2001 y salvo en lo tocante a su inclusión -por otra parte inexcusable desde la entrada en vigor del Protocolo HNS 2000 el 14 de junio de 2007- de los episodios de contaminación por sustancias toxicas distintas a los hidrocarburos, así como por el llamamiento a concurso que hace al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para asumir el mando administrativo de la respuesta en la costa cuando esta resulte contaminada. Una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y un ordenamiento administrativo racional deberían ya ser capaces de garantizar lo anterior sin precisar del SNR 2012.

Tampoco su carácter provisional ayuda; el SNR 2012 traslada el núcleo responsable de la eficaz y eficiente respuesta frente a la contaminación marina (recuérdese que tan solo en lo tocante a contención y limpieza, sin considerar siquiera la imprescindible y retadora logísticamente hablando gestión de los residuos recolectados) a la elaboración y aprobación del futuro Plan Marítimo Nacional (otro nombre para PNC) sin establecer criterios ciertos de auditoría para valorar objetivamente la idoneidad operativa del mismo o de los Planes interiores marítimos, dependiendo de la eficacia/ineficacia de estos últimos en muchos casos la costosa y final necesidad legal de activación del PNM.

9.5 – Improvisación, adaptabilidad y creatividad en la dirección de los SNR, PNC y grupos de respuesta

Dado que la búsqueda en "Google" de la expresión "*National Contingency Plan*" revierte en unos 6.690.000 resultados, sorprende la no inclusión en el SNR de ningún criterio técnico más allá de las 12 recomendaciones OMI (de las cuales sólo 5 no figuraban ya en el PNC 2001) para el contenido mínimo de los planes de contingencia. Tomado, por ejemplo, el resultado *"Agility and Discipline: Critical factors for Disaster Response"*[152] puede leerse:

> *"...científicos sociales y otros investigadores de catástrofes han venido documentando y describiendo factores no estructurales como la improvisación, adaptabilidad y creatividad que resultan críticos para la coordinación, colaboración y comunicación todo ellos convergentes en la exitosa resolución de las emergencias"*

Es por ello que el SNR 2012 no puede considerarse precisamente un documento técnico, ya que su principal novedad consiste en designar como mando único en el peor contexto posible (Situación 3) a un responsable político (el Ministro de Fomento si es contaminación marina), respaldado por cuatro órganos subordinados (integrados en total por un mínimo de 23 cargos todos ellos de libre designación) y sin establecer para con ellos ni cometido expreso alguno ni sistema de toma de decisiones, esto es, sin responsabilidad cierta alguna.

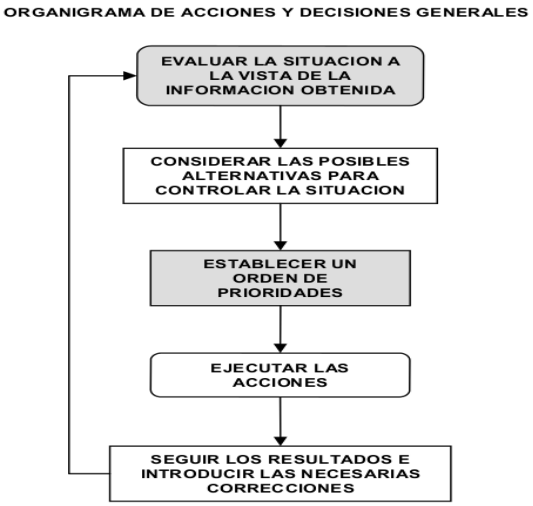
De buena suerte que los componentes del esquema directivo de la peor situación de emergencia que contempla el SNR 2012 ya se encontrarán declarada la *"Situación 3"*, dado que en caso contrario, les podría resultar complicado resolver presta y colegiadamente *"el grado de respuesta que corresponda a las características del posible suceso"* todo y considerando las 13 circunstancias posibles (art.7) en las que resulta posible encajar el suceso de contaminación real.

Dado que hasta la propia Introducción al PNC 2001 reconocía la necesidad de actuar frente a los sucesos de contaminación marina con *"un sistema de respuesta definido y una estructura de mando y actuación que haga eficaz la utilización de estos medios"* -todo y en aras de los internacionalmente consagrados principios prontitud y organización- quizás sea procedente traer a colación la estructura de

[152] http://ann.sagepub.com/content/604/1/256.short

respuesta británica. Allí un solo técnico, con condición de Autoridad marítima suprema -el SOSREP- asume el control de un esquema organizativo de respuesta que contempla tan solo tres estados de contaminación posibles **para cualquier incidente marítimo** en el que se vea implicado un buque, que se basa en la principio de colaboración entre los distintos órganos responsables de los distintos frentes, que cuenta con personal de guardia 24/7 responsable y con atribución legal para la implementación diligente de las primeras medidas de urgencia e intervención.

Dicho organigrama se refleja en la fig.27 y según el mismo solo existe un interlocutor con el poder político, el propio SOSREP, que sin dependencia jerárquica durante la emergencia, cumple con su obligación de informar -*SITREP o Situation Report*- a los miembros del Gobierno sobre la evolución de la emergencia. La naturaleza circular de dicho organigrama parece adaptarse mucho mejor a la necesidades globales de "*improvisación, adaptabilidad y creatividad",* recursos directivos éstos mucho más trascendentes durante el control de las emergencias marítimas, que un vertical y rígido organigrama de mando basado en la jerarquía política y administrativa como el previsto para la temible *"Situación 3"* del SNR 2012.



Tan sólo nos queda confiar en que el corazón del SNR -en realidad el venidero Plan Marítimo Nacional- no contemple "sugerentes" directrices para la toma de decisiones críticas, tan generalistas como las del flujograma anterior (fuente: PNC 2001) y que tan poca confianza debieron inspirar en aquellos con la encomienda legal de su uso.

BIBLIOGRAFIA

- **Libros y publicaciones consultadas**

- CASTRO MARTÍ, R.; director: Joan Martín Mallofré. *Accidentes marítimos y sus respuestas legislativas*. Barcelona: UPC, 2007. Bibliotecnica.upc.es/bib280/.../pfc-fnb.asp?
- CRESPO VALLES, ARNAU; director: Marí Sagarra, Ricard. *Relación del Código ISM con la inspección marítima y su repercusión en los accidentes marítimos*. Barcelona: UPC, 2007. UPCOMMONS (http://hdl.handle.net/2099.1/9760)
- ESPARZA LORENTE A.V.; D: Dr. Francesc Xavier Martínez de Osés. Co-Director: Dr. Jaime Rodrigo de Larrucea. A*nálisis del potencial riesgo de ocurrencia de mareas negras procedentes del mar abierto, por el tráfico de hidrocarburos, en el litoral mediterráneo español*. TD 2010 (www.tdx.cat/bitstream/10803/7014/2/TAVEL1de1.pdf.txt)
- GARCÍA, M; SANZ, J.; *Seguridad Marítima y Medio Ambiente*. Editorial Gesbiblo, S.L. - 2006. ISBN 8497451546
- *KRISTAINSEN SVEIN en Maritime Transportation: Safety Management and Risk Analysis. ISBN-13: 978-0750659994.* Amsterdam 2004
- *Manual on Oil Pollution, Section I. Prevention*, 2011 Edition (IA557E). Editorial IMO.
- *Manual on Oil Pollution - Section II. Contingency Planning*, 1995 (IA560E). Editorial IMO. ISBN 10: 9280113305
- *Manual on Oil Pollution - Section III. Salvage, 1997* (IA566E). Editorial IMO. ISBN 10: 9280114425
- *Manual on Oil Pollution - Section IV, 2005 Ed (IA569E). Combating Oil Spills*. Editorial IMO. ISBN 10: 9280141775
- *Manual on Oil Pollution - Section V, 2009 Edition (IA572E). Administrative Aspects of Oil Pollution Response*. Editorial IMO. ISBN 10: 9280115006
- MARTÍ RODRIGO, C.; director: Dr. Jaime Rodrigo de Larrucea. *Régimen Jurídico y Metodología de Investigación de Siniestros Marítimos*. Barcelona: UPC, 2008. UPCOMMONS (http://hdl.handle.net/2099.1/5068)
- RODRÍGUEZ DE MESAS, C. Director: Dr. Jaime Rodrigo de Larrucea. *La autoridad marítima independiente frente a emergencias marítimas.* Barcelona: UPC, 2012. UPCOMMONS (http://hdl.handle.net/2099.1/16379)

- SANTISTEBAN BAQUERIZO, I.; *Lugares de Refugio.* 2011 ((www.ingenierosnavales.com/uploaded/lugares_de_refugio.pdf)
- TRULLENQUE PARDO, A.; director: Dr. Jaime Rodrigo de Larrucea. *An introductory view of salvage claims*. Barcelona: UPC, 2013 UPCOMMONS (http://hdl.handle.net/2099.1/18613)
- ZAMORA ROSELLÓ, R.; *La seguridad marítima: problemática y alternativas institucionales.2009; ed. NETBIBLO. ISBN: 978-84-9745-419-3*

- **Artículos**

A guide to contingency planning for oil spills on water. 2nd edition, March 2000. International Petroleum Industry Environmental Conservation Association.

Action Plan For Oil Pollution Preparedness and Response. EMSA. 2004

ACOPS. ADVISORY COMMITTEE ON PROTECTION OF THE SEA ANNUAL SURVEY OF REPORTED DISCHARGES ATTRIBUTED TO VESSELS AND OFFSHORE OIL AND GAS INSTALLATIONS OPERATING IN THE UNITED KINGDOM POLLUTION CONTROL ZONE. 2011. Dr Trevor Dixon. *A survey conducted on behalf of the Maritime and Coastguard Agency* Cambridge, March 2012

ÁLVAREZ-SANTULLANO F., Ingeniero Naval. Consejero técnico División de cooperación y asuntos institucionales. *Cooperación Internacional frente a la contaminación marina de buques por hidrocarburos*. MATA CEPRECO – Ministerio de la Presidencia. 2006.

ARCOPOL. *Contingency Planning Review.* Version 1. 13/04/2012. Author: CETMAR, CIIMAR, MI, CR de Bretagne, CR d'Aquitaine, Pembrokeshire CC.

AMPERA ERA-NET. *To foster prevention and best response to Accidental Marine Pollution*. COORDINATION ACTION. 2007

Contingency Planning for marine pollution preparedness and response. Guidelines for Ports. 2002. MCA.EROCIPS.

El Libro Blanco sobre el Prestige FUNDACION ALTERNATIVAS Agosto, 2003

*Emergency Response to coastal Oil, Chemical and Inert Pollution from Shipping. 2007*EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION. *Proposal for a Directive amending Directive 2002/59/EC establishing a Community Vessel Traffic Monitoring and Information system. 2007*

EN15 Accidental oil spills from marine shipping. European Environmental Agency. 2005

ESaTDOR. *European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks.* Governance Case Studies: Mediterranean Sea. 2013

EU States Claims Management Guidelines Claims arising due to maritime pollution incidents. EMSA. 2012.

Exercise SULA, National Contingency Plan Exercise, May 2011. United Kingdom

HM Government. *EMERGENCY RESPONSE AND RECOVERY. NON STATUTORY GUIDANCE ACCOMPANYING THE CIVIL CONTINGENCIES ACT 2004*

INFORMATION PAPER ON THE REPORT OF LORD DONALDSON'S INQUIRY. INTERNATIONAL OIL POLLUTION COMPENSATION FUND. 1994

Irish Coast Guard: Value for Money Review. Final Report. April 2012

JAR TORRE L. - *Con toda la mar detrás:* (publicado en la Revista General de Marina de junio de 2003)

GONZALEZ LAXE, F.; *"¿Cómo han evolucionado los mecanismos europeos de regulación y de seguridad marítima internacionales después de la catástrofe del Prestige*?". Instituto Universitario de Estudios Marítimos Universidad de a Coruña.

LA CRISIS DEL OSTEDIJK. Capitán, F. X. Cabellos.

LEADERSHIP, COMMAND & MANAGEMENT OF MARINE OIL SPILLS. TECHNICAL INFORMATION PAPER 10. ITOPF

Lord Donaldson's report on command and control. UK Parlamient. 1997.

Lugares de Refugio. Máster en gestión de empresas marítimo. SANTISTEBAN BAQUERIZO I. 2011 (www.ingenierosnavales.com/uploaded/lugares_de_refugio.pdf)

Maritime and Coastguard Agency. *Annual Report and Accounts 2011-12*. Presented to the House of Commons pursuant to Section 7 of the Government Resources and Accounts Act 2000

MARITIME KNOWLEDGE CENTRE. *International Shipping Facts and Figures Information Resources on Trade, Safety, Security, and the Environment*. IMO. 2011

Methodology for risk assessment of accidents that originate hydrocarbon and other noxious and hazardous substances spills at sea, and their potential impact. EROCIPS Project Emergency

Response to Coastal Oil, Chemical and Inner Pollution from Shipping Interreg IIIB: Atlantic Area Programme. 2007

Oil spill response field guide. 1995. Canadian Coastguard

OSPAR Commission. *North Sea Manual on Maritime Oil Pollution Offences*. 2010.

Pollution Preparedness and Response Activities. January 2012. EMSA's 2012 Report to the European Commission and the Administrative Board regarding Regulation No. 2038/2006/ (EC) on the multi-annual funding of the Agency's pollution preparedness and response activities

REGIONAL STRATEGY FOR PREVENTION OF AND RESPONSE TO MARINE POLLUTION FROM SHIPS. MEDITERRANEAN ACTION PLAN. UNEP. 2005

RODRIGO DE LARRUCEA, JAIME; *Eficacia de los instrumentos jurídicos en la lucha contra la contaminación marina.* UPCOMMONS 2008 (*http://hdl.handle.net/2117/2272)*

RODRIGO DE LARRUCEA, JAIME; *Nuevos esquemas de responsabilidad civil por daños de contaminación marina: El Convenio BUNKERS 2001 y el Convenio HNS 96*. UPCOMMONS 2011 (http://hdl.handle.net/2117/13057)

RUIZ SOROA, J.M.; *"La Estrategia de Ulises*", publicado en EL PAÍS, 06 de Marzo de 2007.

SKEMA Coordination Action "Sustainable Knowledge Platform for the European Maritime and Logistics Industry". SST–2007–TREN–1- SST.2007.2.2.4. Maritime and logistics co-ordination platform

Study of Maritime Traffic Flows in the Mediterranean Sea. EUROMED COOPERATION ON MARITIME SAFETY AND PREVENTION OF POLLUTION FROM SHIPS (SAFEMED). REMPEC. 2008.

VOLUNTARY IMO MEMBER STATE AUDIT SCHEME AUDIT OF UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND 13-20 NOVEMBER 2006

Technical Information Paper 16: *Contingency planning for oil spills*. 2011. ITOPF. London

The Mediterranean: strategies for response preparedness. Gabino Gonzalez OPRC Programme Officer, REMPEC. 2010.

The mystery of SCOPIC unravelled By Archie Bishop, Former Legal Adviser to International Salvage Union. ISU. 2007

The Operational Use of Dispersants in the United Kingdom. PAJ Symposium, Tokyo, February 2004

THE SEA EMPRESS DISASTER – 10 YEARS ON. AN OVERVIEW OF SHIPPING ACTIVITIES IN UK WATERS. WWF–UK. February 2006

Trends in Oil Spills from Tankers and ITOPF Non-tanker Attended Incidents. Susannah Musk. London. 2011

Referentes legales

- OMI. Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, de 2 de noviembre de 1973. Convenio MARPOL (con el protocolo de Londres de 17 de febrero de 1978 y enmiendas posteriores).
- Naciones Unidas (ONU). Convenio de la Naciones Unidas sobre derecho del mar (III UNCLOS) de 22 de diciembre de 1982. Montego Bay Jamaica.
- OMI. Resolución A.950 (23): Servicio de Asistencia Marítima (MAS). Londres: OMI, 2003.
- OMI. Resolución A.949 (23): Directrices relativas a los lugares de refugio para los buques necesitados de asistencia. Londres: OMI, 2003.
- OMI. Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en caso de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969
- OMI. Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la contaminación por hidrocarburos (OPCR). 1995.
- OMI. Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (SNPP). 2007.
- UE. DIRECTIVA 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la DIRECTIVA 93/75/CEE del Consejo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 5 de agosto de 2002, L 208/10-27.
- UE. DIRECTIVA 2001/106/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de diciembre de 2001 por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajojurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto). Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 22 de enero de 2012. L 19/17.
- UK. MCA. NATIONAL CONTINGENCY PLAN FOR MARINE POLLUTION FROM SHIPPING AND OFFSHORE INSTALLATIONS UK. CONSULTATION DOCUMENT.
- UK. Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997
- UK. Marine Safety Act 2003

- España. Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general. BOE, Sábado 7 de agosto de 2010, núm. 191.
- España. Ley 27/1992 de puertos del estado y de la marina mercante.
- España. Real Decreto Legislativo 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. BOE, Jueves 20 de octubre de 2011, núm. 253.
- España. REAL DECRETO 323/2008, de 29 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 2062/1999, de 30 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas. BOE, 15 de Marzo de 2008, núm. 65.
- España. Real Decreto 799/2011, de 10 de junio, por el que se establecen las obligaciones que incumben al Ministerio de Fomento en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina sobre buques españoles. BOE, Sábado 11 de Junio de 2011, núm. 139.
- España. Real Decreto 877/2011, de 24 de junio, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de la Administración marítima. BOE, sábado 25 de Junio de 2011, núm.151.
- España. Real Decreto 1593/2010, de 26 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo. BOE, Martes 30 de Noviembre de 2010, núm. 289.
- España. Real Decreto 1616/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el seguro de los propietarios de los buques civiles para reclamaciones de derecho marítimo. BOE, Martes 15 de Noviembre de 2011, núm. 275.
- España. Real Decreto 457/2011, de 1 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1247/1999, de 16 de julio, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje que realicen travesías entre puertos españoles. BOE, Miércoles 25 de Mayo de 2011, núm. 124.
- España. Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos. BOE, Sábado 11 de Junio de 2011, núm. 139.
- España. Real Decreto 1737/2010, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles. BOE, Sábado 30 de Diciembre de 2010, núm. 317.
- España. REAL DECRETO 1795/2008, de 3 de noviembre, por el que se dictan normas sobre la cobertura de la responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de los hidrocarburos para combustible de los buques. BOE, Martes 18 de Noviembre de 2008, núm. 278.
- España. Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de

diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE, Martes 6 de Marzo de 2012, núm. 56.

- España. LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE, Viernes 13 de Abril de 2007, núm. 89.
- España. Orden FOM/1644/2012, de 23 de julio, sobre delegación de competencias en el Ministerio de Fomento. BOE, Miércoles 25 de Julio de 2012, núm. 177.
- España. Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE. Martes 6 de Marzo de 2012, núm. 56.
- España. Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE, Sábado 31 de Diciemre de 2011, núm. 315.
- España. Instrumento de Ratificación del Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989, hecho en Londres el 28 de abril de 1989. BOE, martes 8 de Marzo de 2005, Núm. 57.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de la Coruña Sección 1ª : PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000038 /2011

Referencias web

- http://www.evia.es/site/es/component/content/article/80-fomento-cree-que-qse-ha-alejadoq-la-posibilidad-de-una-catastrofe-similar-al-prestige.html
- http://www.noray.es/esp/datos.php?isbn=978-84-7486-162-4&que=biografia
- http://dloughn.typepad.com/a_nautical_miscellany/2008/01/ch-ch-ch-change.html
- *http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops_cp_environmental-counter-pollution_and_response.htm*
- www.maib.gov.uk/publications/investigation_reports/1990_to_1998/braer.cfm
- http://www.cedre.fr/index.php
- http://www.marcusevans-conferences-paneuropean.com/marcusevans-conferences-event-details.asp?EventID=18948&ad=oilspill_IPIECA&me_cid=27603&Date=5/22/2013%203:43:14%20PM
- http://www.pensamientocritico.org/cargar1202.htm
- http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics/index.html
- http://www.imo.org/OurWork/Safety/Implementation/Casualties/Pages/Default.aspx
- http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001003002
- http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=6161
- http://www.dgpm.gov.pt/Pages/CILPAN_UK.aspx#5

- http://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ORGANOS_COLEGIADOS/CIAIM/NORMATIVA/Normativa_Internacional/
- http://www.oilspillsolutions.org/majorspills.htm
- http://www.hayderecho.com/2012/10/26/caso-prestige-comienza-el-juicio-oral-diez-anos-mas-tarde-del-accidente-2/
- http://www.naucher.com/es/actualidad/el-ejemplo-de-la-gestion-del-accidente-del-ldquorenardquo/_n:71/
- http://www.naucher.com/es/actualidad/diez-anos-despues-del-accidente-del-prestige/_n:114/
- http://www.naucher.com/es/actualidad/analisis-del-vigente-plan-de-contingencias-por-contaminacion-marina-accidental/_n:146/
- http://www.xente.mundo-r.com/troncoso/prestige/index.html
- http://www.oilspillsolutions.org/majorspills.htm
- http://es.wikipedia.org/wiki/Desastre_del_Prestige#cite_note-desastres-1
- http://www.shiptalk.com/?p=12565
- http://es.tosca-med.eu/
- http://www.accede.org/prestige/prestige.htm#7
- http://www.elmundo.es/elmundo/2004/01/15/ciencia/1074201289.html
- http://www.publico.es/364150/eeuu-aprende-del-prestige-para-estudiar-el-vertido-de-bp
- http://www.libertaddigital.com/sociedad/la-jueza-concluye-que-fomento-no-tuvo-responsabilidad-en-el-prestige-1276354082/
- http://www.20minutos.es/noticia/732096/0/capitan/carcel/prestige/
- http://www.mundiario.com/articulo/economia/galicia-esta-a-la-cabeza-de-las-tragedias-maritimas-en-los-ultimos-veinticinco-anos/20130609153328003778.html
- http://www.prestige10th.com/en/maritime-safety-report/
- http://www.vilassardemar.tv/videos/index.php?id=738&pag=8&cate=2
- http://www.extraconfidencial.com/articulos.asp?idarticulo=11092
- http://www.marenostrum.org/ecologia/medio_ambiente/prestige/
- http://prestige.lavozdegalicia.es/
- http://www.grijalvo.com/Batracius/Batracius_Prestige_Con_toda_la_mar_detras.htm
- http://www.rebelion.org/hemeroteca/spain/bieito281102.htm
- http://www.ioscproceedings.org/doi/abs/10.7901/2169-3358-2005-1-1055
- http://www.intertanko.com/News-Desk/Weekly-News/Year-2000/No-332000/POST-ERIKA-MEASURES-SUBMITTED-BY-IACS-TO-IMO/
- https://en.wikipedia.org/wiki/Erika_%28law%29#Erika_III
- http://www.odin.tc/2012/mscflaminiaen.asp
- http://www.webmar.com/archives/tag/msc-flaminia
- http://www.shipsnostalgia.com/showthread.php?t=10540&page=14

- http://www.ttclub.com/knowledge-store/article/msc-napoli-a-drama-that-wasnt-allowed-to-become-a-crisis-713/
- http://www.oilpollutionliability.com/castor-and-prestige-place-of-refuge/
- https://www.google.es/search?client=ubuntu&channel=fs&q=entencia+del+Tribunal+Constitucional+40/1998,+19+febrero+%28%C2%ABB.O.E.%C2%BB+17+marzo&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&redir_esc=&ei=Eq36UbqtFK6O7Aalo4GYCg
- http://www.miliarium.com/legislacion/aguas/MareasNegras/normativa.asp
- http://es.convdocs.org/docs/index-16961.html?page=3
- http://www.masmar.com/articulos/art/79,3306,1.html
- http://www.pp.es/actualidad-noticia/gpp-pide-al-gobierno-que-impulse-aprobacion-plan-maritimo-nacional_8149.html
- http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=103&tipo=2
- http://es.wikipedia.org/wiki/Prestaci%C3%B3n_de_servicios_p%C3%BAblicos_%28Espa%C3%B1a%29
- http://pedro.com.es/presupuesto-general-estado-2013/programa-497m-salvamento-lucha-contra-contaminacion-mar.1/
- http://www.marine-salvage.com/documents/casualty-management-guidelines/
- http://www.marine-salvage.com/?s=Marine+Casualty+Management+guidelines
- http://www.imo.org/OurWork/Safety/Navigation/Pages/PlacesOfRefuge.aspx
- http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtran/948/948vw96.htm
- http://hansard.millbanksystems.com/lords/1994/may/24/merchant-shipping-salvage-and-pollution
- www.dft.gov.uk/mca/mnet-marisafetystand/mnet-internationaliaison/mnet-ds-ilb-homepage/ilb-cd/ilb-cd-si-ch_21/ilb-cd-si-ch_22-part08.htm
- http://www.lloyds.com/news-and-insight/news-and-features/interviews/interviews-2012/60-seconds-with-hugh-shaw
- http://www.abp.org.ar/pages/imprimir_nota.asp?id=573
- http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=746
- http://www.elcorreogallego.es/opinion/firmas/ecg/no-era-necesaria-creacion-un-organismo-rector-gestionar-emergencia-barco/idEdicion-2013-05-20/idNoticia-807298/
- http://www.naucher.com/es/actualidad/lecciones-practicas-del-prestige-sobre-el-funcionamiento-del-poder-politico-en-espana/_n:304/
- http://www.grijalvo.com/J_Zamora_Terres/La_farsa_del_Prestige.htm
- http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-Relating-to-Intervention-on-the-High-Seas-in-Cases-of-Oil-Pollution-Casualties.aspx
- http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops_cp_environmental-counter-pollution_and_response/mcga-

dops_cp_sosrep_role/internet_dops_counterpollution-_places_of_refuge-_a_sytstem_that_works__.htm

- http://www.comitemaritime.org/Places-of-Refuge/0,2733,13332,00.html
- http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops_cp_environmental-counter-pollution_and_response.htm
- http://www.imo.org/OurWork/Safety/Navigation/Pages/PlacesOfRefuge.aspx
- http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=746
- http://www.magrama.gob.es/es/costas/legislacion/convenios_internacionales.aspx
- http://europa.eu/legislation_summaries/transport/waterborne_transport/
- http://www.directemar.cl/index.php?option=com_content&view=section&id=3&Itemid=4&lang=es&format=feed&type=atom
- http://www.itopf.com/information-services/publications/technical-reports/index.html
- http://www.naucher.com/es/actualidad/el-gobierno-sostiene-ahora-que-el-lsquoprestigersquo-no-causo-desastre-ecologico-alguno/_n:705/
- http://www.iopcfunds.org/incidents/incident-map/
- http://www.cedre.fr/en/spill/alphabetical-classification.php
- http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops_cp_environmental-counter-pollution_and_response/cp-con-ncp2012.htm
- http://www.epa.gov/osweroe1/content/lawsregs/ncpover.htm#key
- http://www.tc.gc.ca/eng/marinesafety/tp-tp13585-procedures-EPRNPP-3091.htm
- http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&SID=b843807afdc641b203ffec44aa671d36&rgn=div5&view=text&node=40:29.0.1.1.1&idno=40#_top
- http://www.amsa.gov.au/Marine_Environment_Protection/National_Maritime_Emergency_Response_Arrangements/
- http://www.havariekommando.de/en/cis/national/Description/index.html
- www.fortunes-de-mer.com/old/rubriques/liens et contacts/detailsactualites/GasRoman2003ru.htm
- http://www.maritimenz.govt.nz/Environmental/Responding-to-spills-and-pollution/Past-spill-responses/Rena-response.asp
- http://www.marine-salvage.com/media-information/articles/archive/towards-more-effective-marine-casualty-response/
- http://www.marine-salvage.com/media-information/conference-papers/co-operation-in-a-crisis-between-ship-interests-and-salvors-the-salvors-perspective/
- http://www.oilpollutionliability.com/foreword/
- http://www.ipieca.org/
- http://www.salvamentomaritimo.es/sm/conocenos/organigrama/
- http://www.shipsnostalgia.com/showthread.php?t=10540&page=14
- http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-07-100_en.htm?locale=en

- http://www.eseoo.org/productos/index.htm
- http://www.lloydslist.com/ll/sector/ship-operations/article405532.ece
- http://www.safemedproject.org/
- http://www.europa.eu/legislation_summaries/transport/waterborne_transport/l24245_es.htm
- http://www.arcopol.eu/home.aspx
- http://www.cid.csic.es/ampera/pages/reports.php
- http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/PSSAs/Pages/Default.aspx
- http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/integrated_maritime_surveillance/index_es.htmS

ANEXOS:

A) ***Sistema nacional de Respuesta SNR 2012*** – (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd1695-2012.html)

B) ***Plan Nacional de Contingencias PNC 2001*** – (http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/proteccion-del-medio-marino/PlanNacContingencias_tcm7-198035.pdf)

C) ***British National Contingency Plan 2013*** **(Consultation)**

(http://www.dft.gov.uk/mca/mcga07-home/emergencyresponse/mcga-dops_cp_environmental-counter-pollution_and_response/cp-con-ncp2012.htm)