



Bruselas, 30.11.2012
COM(2012) 715 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Informe sobre responsabilidad e indemnización de los daños sufridos por los lugares de
refugio que acojan a un buque necesitado de asistencia**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe sobre responsabilidad e indemnización de los daños sufridos por los lugares de refugio que acojan a un buque necesitado de asistencia

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

En 2005, la Comisión decidió presentar una modificación del marco jurídico en materia de acogida de buques necesitados de asistencia en lugares de refugio inicialmente establecido por la Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo. La Comisión propuso la introducción de la obligación de acoger a los buques necesitados de asistencia, si, tras una evaluación, esta parece ser la mejor forma de actuar para la protección de la salud humana y del medio ambiente.

Teniendo en cuenta las preocupaciones específicas relativas a los costes que los puertos deberán asumir cuando ofrezcan refugio a los buques necesitados de asistencia, el artículo 20 *quinquies*, del texto modificado de la Directiva 2002/59/CE, obliga a la Comisión a examinar los mecanismos ya existentes en los Estados miembros en materia de indemnización por los posibles perjuicios económicos sufridos por los lugares de refugio a la hora de acoger a un buque, y a informar de los resultados de este examen al Parlamento Europeo y al Consejo¹.

Antes de su modificación en 2009, la Directiva 2002/59/CE, y más concretamente su artículo 26, apartado 2, establecía la obligación de que la Comisión informase sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de planes apropiados para los lugares de refugio. La Comisión había solicitado a la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) que facilitase también información pertinente sobre los mecanismos de responsabilidad e indemnización aplicables en caso de acogida de un buque en un lugar de refugio. Los datos recogidos por la AESM sirvieron de base para el informe de la Comisión de 2005 y constituyeron una aportación adicional durante los debates interinstitucionales para el tercer paquete de seguridad marítima, en particular, para la Directiva 2009/17/CE. A raíz de la adopción de esta última, la Comisión ha recibido información adicional y actualizada de la AESM, centrada sobre todo en los instrumentos internacionales aplicables y en el refuerzo del marco legislativo de la UE en materia de responsabilidad e indemnización por daños a los lugares de refugio. Más concretamente, la Comisión encargó a un consultor externo

¹ Directiva 2009/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, DO L 131 de 28.5.2009, p. 101.

que elaborase un estudio sobre los mecanismos de responsabilidad e indemnización disponibles con arreglo a la legislación nacional de los Estados miembros de la UE.

La necesidad de un mecanismo adicional de responsabilidad e indemnización por los daños sufridos por un lugar de refugio tras la acogida de un buque necesitado de asistencia se evalúa en el presente informe sobre la base de esta información recibida por la Comisión. También se considera en este contexto la cuestión del seguro de los buques, a la vista de la reciente entrada en vigor de la Directiva 2009/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al seguro de los propietarios de buques para las reclamaciones de Derecho marítimo, y de las últimas modificaciones de los límites de responsabilidad introducidos en el marco del Convenio Internacional para la Limitación de la Responsabilidad nacida de Reclamaciones de Derecho Marítimo, de 1976 (Convenio LLMC de 1976), modificado por el Protocolo de 1996, en el plano internacional².

2. ÁMBITO INTERNACIONAL

No existe ninguna obligación específica, con arreglo al Derecho público internacional, de acoger a un buque necesitado de asistencia en un lugar de refugio. Sin embargo, existen una serie de disposiciones jurídicas que regulan el transporte marítimo y las responsabilidades derivadas de accidentes marítimos, incluida la contaminación causada por los buques y, más concretamente, el pago de indemnizaciones a las partes afectadas. Estas incluyen, de forma explícita en algunos instrumentos, los lugares de refugio y los daños causados por los buques en peligro acogidos en ellos, como se muestra en el siguiente análisis.

2.1. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) tiene escasa relevancia en el presente caso, pero contiene algunas disposiciones generales sobre la atribución de responsabilidad en relación con medidas ilegales adoptadas en respuesta a incidentes de contaminación marítima y sobre la indemnización en casos de contaminación marina que también puede aplicarse a los lugares de refugio³.

2.2. Convenios internacionales especializados

Los convenios especializados han creado sistemas de responsabilidad objetiva al amparo del Derecho internacional, con limitaciones específicas, que abarcan distintos tipos de contaminación del mar.

2.2.1. El sistema del Convenio CLC y del Convenio del Fondo

El régimen de responsabilidad más desarrollado es el establecido por el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación

² Resolución LEG.5 (99) de la OMI, adoptada el 19 de abril de 2012 (todavía no está en vigor), en la que se propone la ampliación de los importes de los límites de responsabilidad para reflejar los cambios en los valores monetarios, la inflación y la siniestralidad.

³ Véanse los artículos 232 y 235, apartado 2, de la Convención UNCLOS: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (Convenio CLC de 1992), complementado por el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos en 1992 (Convenio del Fondo de 1992) y por el Protocolo de 2003 por el que se crea un Fondo Complementario con el mismo objetivo. 27 miembros son Partes en todos estos instrumentos, incluidos 19 Estados miembros de la UE.

Ámbito de aplicación:

El sistema CLC – Convenio del Fondo cubre los daños causados por la contaminación resultante de la pérdida o vertido en el mar de hidrocarburos transportados por un buque. Tales daños también pueden derivarse de las medidas de precaución que se hayan adoptado para evitar la contaminación. A pesar de la falta de un ejemplo de este tipo de daños, la acogida de un buque en un lugar de refugio puede considerarse una medida de precaución cuando está basada en una decisión razonable que pretende hacer frente a un riesgo de contaminación grave e inminente. En dicho caso, no sería necesario establecer mecanismos de indemnización adicionales, salvo que la resolución de acoger al buque haya sido adoptada con objeto de salvar el propio buque o su carga, lo cual, en cualquier caso, sería difícil de distinguir de un riesgo de contaminación. En este sistema, los daños susceptibles de indemnización se conciben en un sentido muy amplio que incluye daños causados a los bienes, pérdida de ingresos sufrida por la contaminación, deterioro del medio ambiente, y pérdidas económicas puras (resultantes de la imposibilidad para los propietarios de bienes no contaminados de obtener los habituales ingresos de sus bienes). La única limitación aplicable a este último tipo de daños sería la falta de un vínculo causal directo entre las pérdidas económicas y la contaminación.

Responsabilidad del propietario del buque:

En virtud del CLC de 1992, la responsabilidad objetiva se aplica al propietario del buque, que está cubierto por un seguro obligatorio de conformidad con lo dispuesto en el Convenio LLMC. El propietario del buque no puede ser exonerado de responsabilidad, excepción hecha del caso de los daños resultantes de un acto de guerra, una catástrofe natural en forma de fuerza mayor, un acto cometido por un tercero con la intención de causar el daño específico, o en el caso de que el daño haya sido causado exclusivamente por la negligencia de la autoridad competente responsable de la prestación de asistencia a la navegación en el ejercicio de dicho cometido. En el marco de la acogida de un buque en un lugar de refugio, la decisión de acoger el buque podría dar origen (por ejemplo, si está infundada, o está basada en una evaluación errónea de los hechos) a la responsabilidad por culpa de la autoridad competente que haya tomado la decisión o a la responsabilidad por negligencia de la víctima (es decir, el lugar de refugio); exonerando así de la responsabilidad de indemnización al propietario del buque, en todo o en parte.

Cobertura adicional de la responsabilidad:

En el caso de daños que superen los límites del CLC o en caso de no responsabilidad o impago por parte del propietario del buque, el Convenio del Fondo de 1992 y el Fondo Complementario pagarán la indemnización a las víctimas. En estos regímenes, las exenciones en materia de responsabilidad son todavía más restringidas y se

aplican únicamente a circunstancias de contaminación resultante de un acto de guerra, de un buque de guerra, o de un buque explotado por un Estado para fines no comerciales, o en caso de falta de pruebas de causalidad entre el buque y el daño causado, o entre los daños y el acto deliberado o la negligencia de la víctima. La indemnización que deberán pagar dichos fondos puede llegar a alcanzar un límite máximo acumulado de unos 1 100 millones de euros⁴ por todos los daños. Salvo en el caso del accidente del Prestige, ocurrido cuando todavía no se había creado el segundo fondo complementario, no hay ejemplos de que las indemnizaciones pagaderas en virtud del mecanismo CLC – Convenio del Fondo no hayan sido suficientes para cubrir los daños. Especialmente porque, puesto que los daños a los lugares de refugio son comparativamente pequeños dentro de la escala de la contaminación por hidrocarburos, la cobertura de indemnizaciones que proporcionan los fondos en estos casos parece ser suficiente.

2.2.2. *El Convenio SNP*

El Convenio Internacional sobre Responsabilidad e Indemnización de Daños en relación con el Transporte Marítimo de Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas de 1996 (Convenio SNP) cubre los daños causados por las sustancias nocivas y potencialmente peligrosas que se transportan por vía marítima, distintas de los hidrocarburos. Fue modificado por un Protocolo en 2010, que se considera que ha suprimido los obstáculos que se oponían a la ratificación del Convenio, sentando así las bases para su entrada en vigor.

Basado en el sistema CLC – Convenio del Fondo, el Convenio SNP también establece dos niveles de indemnización de las víctimas:

a) en el primer nivel, la indemnización se basa en la responsabilidad del propietario del buque, que es automática y tiene un umbral aproximado de 137 millones de euros⁵ que están cubiertos por el seguro obligatorio suscrito por el propietario registrado;

b) si este último no es responsable (es decir, artículo 7, apartado 2) o no puede pagar o en caso de que se haya rebasado el umbral de responsabilidad del propietario del buque, un fondo especial cubre las indemnizaciones hasta alcanzar aproximadamente 300 millones de euros⁶.

De acuerdo con la información facilitada a la Comisión por el *International Group of Protection and Indemnity Clubs - IGP & I* (Grupo Internacional de Clubes de Protección e Indemnización) no se han producido casos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas en que el importe de los daños superase los límites definidos en el Convenio.

⁴ Estos importes se han calculado sobre la base de los tipos de conversión de los derechos especiales de giro (DEG) a 26 de septiembre de 2012: http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx .

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

2.2.3. *El Convenio Bunkers*

El Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos para Combustible de los Buques (Convenio Bunkers) entró en vigor en 2008 y ha sido ratificado por 22 Estados miembros de la UE. Establece un régimen de responsabilidad por daños causados por hidrocarburos para combustible de buques, que incluyen tanto los daños derivados de la contaminación y el deterioro del medio ambiente, como los costes de las medidas de prevención y de otras pérdidas o daños ocasionados por dichas medidas.

La responsabilidad para la indemnización está asignada exclusivamente al propietario del buque (definido en sentido amplio en el Convenio), es automática, con las mismas excepciones aplicables que en el sistema CLC – Convenio del Fondo, y está garantizada por la cobertura del seguro obligatorio para los buques de más de 1 000 toneladas. No obstante, la responsabilidad también está limitada por los límites establecidos en el Convenio LLMC. Esos límites, en principio, deberían cubrir cualquier reclamación de indemnización por daños derivados de las operaciones de los buques, habida cuenta también de las actuales estadísticas de accidentes, que muestran que los casos de daños por contaminación en los que los límites del Convenio LLMC han resultado ser insuficientes han sido relativamente poco frecuentes.

2.2.4. *Convenio sobre la Remoción de Restos de Naufragio*

El Convenio Internacional de Nairobi sobre la Remoción de Restos de Naufragio (Convenio sobre la remoción de restos de naufragio) fue aprobado en 2007 y no ha entrado aún en vigor. Solamente un Estado miembro de la UE lo ha ratificado. Concretamente, este Convenio establece la posibilidad de que los Estados ribereños procedan a la retirada de los restos de un naufragio, en un lugar de refugio, a expensas del propietario del buque, que debe disponer de un seguro que cubra la pertinente indemnización por daños, dentro de los límites establecidos en el Convenio LLMC.

Es importante señalar que, sobre la base de una notificación especial al Secretario General de la OMI expedida en virtud del artículo 3, apartado 2, del mismo Convenio, los Estados Partes en el Convenio sobre la remoción de los restos de naufragio podrán excluir la aplicación de los límites a la responsabilidad del propietario del buque establecidos en el Convenio LLMC en lo relativo a los costes de la eliminación de un pecio dentro de su territorio. Varios Estados han hecho uso de esta disposición para expedir notificaciones, eliminando así las limitaciones a la responsabilidad por los costes de la recuperación de los restos de naufragio en sus aguas territoriales, incluidos los daños sufridos por los lugares de refugio.

2.3. **Otros procedimientos/convenios internacionales**

La OMI adoptó en 2003 las Directrices sobre los Lugares de Refugio para los Buques Necesitados de Asistencia⁷. En ellas se incluye la posesión de un seguro y de la seguridad financiera necesaria como factores para la evaluación de los buques por

⁷ Resolución 949 (23) de la OMI, adoptada el 5 de diciembre de 2003.

parte de las autoridades costeras para su admisión en un lugar de refugio. Tras la adopción de las Directrices, el Comité Jurídico de la OMI ha debatido en varias ocasiones la cuestión de la responsabilidad e indemnización por los daños sufridos, que no estaba recogida en ellas.

En 2009, un proyecto de instrumento sobre «Lugares de Refugio»⁸, patrocinado por el Comité Marítimo Internacional (CMI), fue presentado al Comité Jurídico de la OMI. El proyecto proponía una disposición específica sobre una fianza u otra garantía financiera que el propietario del buque debía proporcionar cuando así lo solicitase un lugar de refugio que hubiera aceptado acoger al buque. El Comité no vio la necesidad de dotarse de un instrumento adicional para abordar la cuestión de la indemnización por los daños sufridos por los lugares de refugio a raíz de la acogida de un buque, y concluyó lo siguiente: «[...] *el régimen internacional basado en los convenios actualmente en vigor sobre responsabilidad e indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos en el mar constituye un marco jurídico completo, especialmente junto con las Directrices relativas a los lugares de refugio adoptadas mediante la resolución A.949(23), y otros acuerdos regionales*⁹».

También hay varios ejemplos de instrumentos regionales, en los que son Partes tanto la UE como algunos de sus Estados miembros, que abordan el problema de la acogida de buques en lugares de refugio¹⁰. Estos instrumentos se centran en una mayor cooperación entre los Estados ribereños de la región específica, e incluyen el intercambio de información y la compartición de recursos para una respuesta inmediata a las situaciones de peligro, con miras a evitar o limitar la contaminación. No obstante, no incluyen disposiciones sobre responsabilidad e indemnización por los daños sufridos por los lugares de refugio. Todos ellos hacen referencia a los instrumentos internacionales, las Directrices de la OMI de 2003 y la legislación pertinente de la UE sobre este asunto. Por lo tanto, estos ejemplos confirman la importancia de una inminente entrada en vigor de todos los instrumentos pertinentes, así como el interés de cada uno de los Estados miembros de la UE en asegurar una mejor aplicación del marco vigente en su región.

⁸ Documento LEG 95/9 de 23 de enero de 2009, presentada por el CMI en la rúbrica «Asuntos varios», en el anexo I «Proyecto de instrumento sobre lugares de refugio».

⁹ Documento LEG 95/10 de 22 de abril de 2009, «Informe del Comité Jurídico sobre la labor realizada en su 95º periodo de sesiones», págs. 24 y 25.

¹⁰ Protocolo sobre Cooperación para Prevenir la Contaminación por los Buques y, en Situaciones de Emergencia, Combatir la Contaminación del Mar Mediterráneo, adoptado el 25 de enero de 2002, que entró en vigor el 17 de marzo de 2004. (Fuente: www.unepmap.org). Véase también el Acuerdo sobre Cooperación en la Lucha contra la Contaminación del Mar del Norte producida por los Hidrocarburos y otras Sustancias Peligrosas («Acuerdo de Bonn»), firmado en 1983, modificado por la Decisión de 21 de septiembre de 2002, capítulo 27: «Lugares de refugio». (Fuente: www.bonnagreement.org). Comisión de Protección del Medio Marino Báltico (HELCOM), Recomendaciones sobre un «*Mutual plan for places of refuge in the Baltic Sea area*» (Plan mutuo para lugares de refugio en la zona del Mar Báltico), documento «HELCOM Recommendation 31E/5» adoptado el 20 de mayo de 2010, disponible en: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec31E_5/

3. MARCO DE LA UE

Aparte de la Directiva 2002/59/CE, la legislación de la UE, indirectamente, cuenta con dos instrumentos jurídicos que se indican más adelante para regular la cuestión de la responsabilidad y los daños por las pérdidas sufridas por los lugares de refugio a la hora de acoger a un buque en peligro. Esto se entiende sin perjuicio de los convenios internacionales que ya se aplican en la Unión Europea (CLC – Convenio del Fondo, Convenio Bunkers y Convenio LLMC, a la espera de la ratificación y entrada en vigor de los Convenios SNP y de remoción de los restos de naufragio). Además, sobre el tema en cuestión, el Tribunal de Justicia europeo ha resuelto¹¹ que otros actos de la legislación de la UE pueden servir de base para la indemnización a las administraciones de los Estados miembros por las medidas preventivas y correctoras, al margen del ámbito de aplicación de los convenios internacionales, como la Directiva 75/442/CEE del Consejo, relativa a los residuos¹².

3.1. **Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales**

La Directiva se aplica a los daños medioambientales provocados por el transporte por mar de mercancías peligrosas o contaminantes o a cualquier amenaza inminente de que dichos daños se produzcan a raíz de un incidente, con la excepción de los daños que entran en el ámbito de aplicación de los convenios internacionales enumerados en el anexo IV de esta Directiva (por ejemplo, CLC – Convenio del Fondo, Convenio SNP, Convenio Bunkers). La Directiva establece la responsabilidad del transportista de estas mercancías, dentro de los límites establecidos en el Convenio LLMC en su versión actualizada, para financiar las medidas de prevención o la reparación e indemnización.

Este instrumento impone importantes obligaciones al operador del buque para prevenir daños y limpiar la contaminación resultante. Por otra parte, solo permite a los puertos que actúan como lugares de refugio recurrir a la responsabilidad de los propietarios para la reparación de los daños medioambientales.

La transposición de esta Directiva por los Estados miembros se ha completado y el control de la aplicación por parte de la Comisión también ha presentado resultados muy satisfactorios.

3.2. **Directiva 2009/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al seguro de los propietarios de buques para las reclamaciones de Derecho marítimo**

La Directiva obliga a que todos los buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro o que entren en el puerto de un Estado miembro tengan una cobertura de riesgos suficiente para todas las reclamaciones de Derecho marítimo sujetas a los límites del Convenio LLMC, tal como ha sido modificado por el Protocolo de 1996.

¹¹ Asunto C-188/07, Commune de Mesquieu vs Total France SA, Rec. 2008, p. I-4501.

¹² DO L 194 de 25.7.1975, p. 39, derogada por la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO L 114 de 27.4.2006, p. 9).

De conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Convenio LLMC, la lista de reclamaciones sujetas a limitación de la responsabilidad incluye daños a la propiedad (incluidas instalaciones portuarias), en relación directa con las operaciones del buque o las operaciones de salvamento, así como las pérdidas resultantes de estas operaciones. Por lo que se refiere a la recuperación de los restos de naufragios, los daños también están expresamente mencionados en esta lista. Por consiguiente, los principales daños que pueden sufrir los lugares de refugio entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/20/CE y están cubiertos por un seguro obligatorio en la UE.

Solo en el caso de que la totalidad de las reclamaciones resultantes de operaciones del buque en cuestión sobrepasase el máximo establecido por el Convenio, podría el lugar de refugio quedar sin indemnización por una parte de los daños sufridos. Teniendo en cuenta los importes pertinentes de estos umbrales, la probabilidad de que se produzcan tales casos debe considerarse reducida, si no inexistente.

A la luz de las disposiciones de esta Directiva, es poco probable que un buque que no tenga la suficiente cobertura de riesgos se encuentre en situación de solicitar acogida en un lugar de refugio, ya que no podría entrar en aguas de la UE en ningún caso. Se introduce así un nivel adicional de cobertura de responsabilidad – *rationae loci* – para los lugares de refugio frente a los propietarios de los buques en caso de daños. Aunque sea poco probable, no puede excluirse totalmente el supuesto de que un buque que enarbole un pabellón de un tercer Estado, es decir, que no esté cubierto por la estricta obligación de disponer de un seguro, aplicable a todos los buques con pabellones de los Estados miembros de la UE en virtud de esta Directiva, deba ser acogido en un lugar de refugio sin contar con la suficiente cobertura de seguro (artículo 20 *quater*, apartado 1, de la Directiva 2002/59/CE).

El mecanismo del seguro solo se aplica cuando se invoca la responsabilidad del propietario del buque. En general, a menos que se cree un derecho de acción jurídica directa de las víctimas contra el asegurador mediante normas específicas (es decir, condiciones especiales en el contrato de seguro), el principio que prevalece establece que el propietario del buque debe indemnizar a las víctimas en primer lugar, antes de poder dirigirse a su organismo asegurador para que cubra los costes correspondientes. Con arreglo a la práctica de P&I Clubs – especialistas en seguros de responsabilidad civil, con más del 90 % del tonelaje de la flota mundial –, el asegurador solo se ocupa de la responsabilidad del propietario del buque si esta ha quedado demostrada por una sentencia judicial definitiva o un laudo arbitral aprobado por el asegurador.

La Directiva 2009/20/CE tenía que haber sido incorporada a los ordenamientos nacionales de los Estados miembros a más tardar el 1 de enero de 2012. La gran mayoría de los Estados miembros han comunicado ya a la Comisión las medidas adoptadas. La Comisión tiene previsto un examen detallado de las medidas de transposición notificadas, que debe llevarse a cabo en el segundo semestre de este año.

4. MARCO NACIONAL

En los casos no cubiertos por los mecanismos específicos procedentes de un convenio internacional o de la Directiva 2004/35/CE, los daños sufridos por un lugar de refugio se tratan en las disposiciones nacionales en materia de responsabilidad de uno de los 22 Estados ribereños de la UE. Más concretamente, los casos en que se aplicará la legislación nacional en lugar del marco internacional y de la UE antes esbozado se limitan a: a) la no ratificación por parte del Estado en cuestión de los instrumentos internacionales pertinentes; b) la no entrada en vigor del correspondiente convenio internacional; c) las exenciones y la limitación de la responsabilidad antes expuestos, en el marco de los acuerdos internacionales y de la legislación de la UE; y d) el tipo de daños causados a los lugares de refugio no cubiertos por la legislación internacional y de la UE. En lo que respecta a este último caso, hay que señalar que no es muy probable que se produzca, ya que los tipos más importantes de daños (es decir, petróleo, sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, recuperación de los restos de un naufragio, o cualquier daño medioambiental) ya están cubiertos por instrumentos internacionales especializados y por la Directiva 2004/35/CE.

4.1. Responsabilidad de los propietarios de buques

La «culpa» es la base para la responsabilidad de los operadores privados, es decir, los propietarios de los buques, y esto constituye un punto común entre los 22 Estados ribereños de la UE. En diez de estos Estados, la responsabilidad del propietario del buque, no obstante, podrá mantenerse incluso en la ausencia de culpa, ya sea en su calidad de operador de una actividad que suponga riesgos, como guardador de un objeto potencialmente peligroso, o como responsable - en principio - de los daños causados por sus subordinados. En otros dos Estados, la responsabilidad de los propietarios de buques en lo que se refiere a los daños ocasionados por la acogida de un buque en un lugar de refugio, en la mayoría de los casos, es automática.

En general, las indemnizaciones que se han de pagar a los lugares de refugio cubren la totalidad de dichos daños, independientemente de la existencia de un vínculo causal directo o indirecto.

Son aplicables las normas de limitación de la responsabilidad de los propietarios derivadas del Convenio LLMC, tanto en su versión de 1976 (IE), como en su versión modificada de 1996 (18 Estados miembros ribereños han ratificado el Protocolo de 1996). En los tres restantes Estados ribereños, la responsabilidad está sujeta a limitaciones específicas (IT), o es, en principio, ilimitada, sin perjuicio de los convenios internacionales pertinentes (PT, SL).

4.2. Responsabilidad del Estado ribereño

En los casos en los que la responsabilidad del propietario del buque no puede invocarse, es posible recurrir a la responsabilidad del Estado ribereño cuya autoridad competente ha tomado la decisión de aceptar un buque en un lugar de refugio, como resultado de lo cual se han producido los daños eventualmente sufridos.

Todos los Estados ribereños de la UE pueden ser considerados responsables en dichos casos sobre la base de la culpa. Sin embargo, en 11 de ellos, la

responsabilidad del Estado puede fundarse también en la ausencia de culpa. Esto se produce bien en el marco de un régimen general de «responsabilidad objetiva» del Estado (sobre la base del riesgo o del incumplimiento de la igualdad respecto de las cargas públicas), o bien sobre la base de disposiciones especiales que prevén la reparación de los daños específicamente causados a los lugares de refugio. En estos casos, la reparación puede limitarse a daños irregulares, que superen el umbral de daños que un lugar de refugio tiene que soportar razonablemente.

En general, en los casos residuales en que el derecho a la reparación de los daños sufridos por un lugar de refugio se basa exclusivamente en la legislación nacional, puede encontrarse un marco de responsabilidad generalmente aceptado basado en la culpa entre los Estados miembros de la UE, a pesar de la falta de armonización a nivel de la UE. Sin embargo, existen varios casos en los que otros tipos de responsabilidad pueden ser aplicables, tanto para los operadores privados como para el Estado (por ejemplo, responsabilidad objetiva, o responsabilidad absoluta).

Teniendo en cuenta la legislación nacional aplicable en relación con esta cuestión, cabe extraer las siguientes conclusiones. En seis Estados miembros ribereños (DK, EE, FR, DE, PT, SL), una autoridad nacional que controla un lugar de refugio puede en principio obtener siempre una indemnización por los daños sufridos, bien por parte del propietario del buque o bien por parte del Estado. Solo en casos específicos determinados tipos de daños, irregulares o que constituyen puros perjuicios económicos, pueden seguir recayendo en la autoridad competente que toma la decisión de acoger a un buque en un lugar de refugio. En la mayoría de los demás Estados miembros (BG, GR, IT, LV, LT, MT, NL, PL, RO, ES, SE, UK), esta cuestión en concreto está cubierta en un régimen de responsabilidad en el que las razones de la exención de responsabilidad siguen siendo muy limitadas: fuerza mayor, ausencia de culpa de la autoridad pública, o, en algunos casos, daños que constituyen puras pérdidas económicas.

5. CONCLUSIONES

A la vista de este análisis, existen tres niveles de legislación aplicables a la cuestión de la responsabilidad e indemnización por los daños sufridos por los lugares de refugio, que son complementarios. Las conclusiones de la Comisión, así como determinadas recomendaciones para mejorar la aplicación del marco vigente, se presentan a continuación.

5.1. Nivel internacional

Hasta la fecha los convenios internacionales adoptados sobre el tema de la responsabilidad en el ámbito del transporte marítimo ofrecen un sistema de normas que garantizan la aplicabilidad de mecanismos de responsabilidad que son satisfactorios en las áreas reguladas por esos convenios y que son también pertinentes en el contexto de la acogida de un buque en un lugar de refugio.

Es importante observar que los Estados miembros aprobaron en el Consejo en 2008 un estricto compromiso para ratificar todos los instrumentos internacionales pertinentes para que el sistema internacional completo de normas en materia de seguridad marítima, que también aborda los daños a los lugares de refugio, entre en

vigor¹³. La Comisión ha recordado a los Estados miembros este compromiso en varias ocasiones. Para tal fin, la OMI¹⁴ ha publicado un cuadro actualizado sobre la situación de la ratificación de los pertinentes convenios internacionales, que incluye a los Estados miembros de la UE.

Recomendaciones para una mejor aplicación:

1. Por lo que se refiere a la limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo, los Estados miembros deben ratificar el Protocolo de 1996 al Convenio LLMC. Para evitar el riesgo de reducción de la indemnización que haya que pagar como consecuencia de la aplicación de dichas limitaciones, este Convenio debería actualizarse periódicamente, como se ha hecho recientemente en la OMI (LEG 99, véase más arriba).
2. También es aconsejable que todos los Estados miembros Partes o candidatos a Partes en el Convenio LLMC excluyan de su ámbito de aplicación, dado que es posible de conformidad con el artículo 3.2 del Convenio de Nairobi sobre remoción de restos de naufragio, los costes de la eliminación de pecios dentro de sus aguas territoriales, incluidos los daños a los lugares de refugio. Esto significa que no puede haber un límite de responsabilidad por tales daños.
3. Podría ser útil obtener toda la información pertinente en el contexto de la OMI con el fin de confirmar que la acogida de un buque en un lugar de refugio, en principio, puede considerarse una medida preventiva, ya que esto garantizaría la aplicabilidad de algunos convenios internacionales (por ejemplo, CLC - Convenio del Fondo, Convenio Bunkers) a esta cuestión.
4. Otra posible mejora del sistema actual sería la clarificación, en el contexto de la OMI, del concepto de «puras pérdidas económicas» para las cuales puede estar excluida la indemnización, a fin de lograr un enfoque coherente de esta cuestión, teniendo en cuenta que estas pueden no tener un nexo causal suficientemente directo con el acto dañoso.
5. Debería crearse, en el plano internacional, la exigencia de disponer de un seguro obligatorio general, que incluyese la responsabilidad civil frente a terceros, en línea con la práctica en vigor seguida por P&I Clubs, siguiendo la línea de anteriores debates en la OMI sobre este tema¹⁵.

5.2. Nivel de la Unión Europea

La legislación en vigor en la UE sobre esta cuestión añade a los convenios internacionales un planteamiento particularmente estricto frente a la responsabilidad por los daños al medio ambiente, y la obligación de disponer de suficiente cobertura de seguros o de otras garantías financieras para todos los buques que entren en aguas

¹³ Documento del Consejo n° 15859/08 ADD 1, de 19 de noviembre de 2008, «Declaración de los Estados miembros sobre la seguridad marítima».

¹⁴ Véase la página web de la OMI en la siguiente dirección: <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>

¹⁵ OMI: Resolución A.898 (21), Directrices sobre las responsabilidades de los propietarios de buques con respecto a las reclamaciones de derecho marítimo, adoptadas el 25 de noviembre de 1999.

de la UE, sin excepciones. Este régimen protege también los lugares de refugio, ya que aborda los aspectos más «sensibles» de su explotación.

Aunque no sea relevante a los fines del presente informe, la mejora de la cooperación y la comunicación entre los Estados miembros, con el fin de facilitar la toma de decisiones en los casos de buques necesitados de asistencia, puede constituir una posible mejora del marco general en los lugares de refugio.

5.3. Nivel nacional

Para los casos residuales que se basan únicamente en las legislaciones nacionales, el estudio realizado por encargo de la Comisión muestra que, en la mayoría de los Estados miembros, los daños causados a los lugares de refugio están suficientemente cubiertos por normativas de indemnización, que, en ocasiones, llegan incluso a garantizar la indemnización sistemática por cualquier posible perjuicio.

Las pocas diferencias que existen en cuanto a los regímenes de compensación entre los Estados miembros no ponen en peligro la aplicación uniforme de la Directiva en lo relativo a la acogida de buques en lugares de refugio. Así pues, no bastan para justificar la creación de un nuevo régimen específico para una sola categoría de operadores.

Recomendaciones para una mejor aplicación:

Los Estados miembros, en sus legislaciones nacionales, deben seguir estudiando atentamente y definiendo los riesgos que los lugares de refugio deben asumir como parte de su funcionamiento normal, como ocurre con otros operadores económicos.