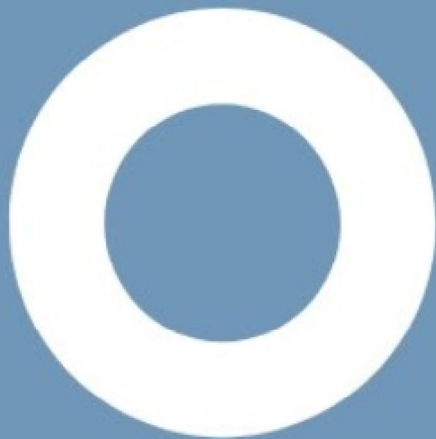




CONAMA  VII
CUMBRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

VII Congreso Nacional del Medio Ambiente

Madrid

Del 22 al 26 noviembre de 2004

“LAS LECCIONES JURÍDICAS DEL CASO PRESTIGE: DIEZ TESIS SOBRE LA MEJORA DE LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE MARÍTIMO Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA.”

Francisco Javier Sanz Larruga

Universidade da Coruña

Tlf: 981 16 70 00

e-mail: franjs@udc.es

Marta García Pérez
Juán José Pernas García

Universidade da Coruña
Universidade da Coruña

INTRODUCCIÓN.

Cuando ya se han cumplido más de dos años de la catástrofe ocasionada por el hundimiento del buque *Prestige*, a 130 millas de la costa de Galicia, cabe preguntarse si, desde entonces, se ha avanzado algo en el campo de la seguridad marítima y qué medidas deberían adoptarse, en su caso, para evitar otro suceso como aquel que conmocionó la entera sociedad española y aún buena parte de la sociedad internacional durante mucho tiempo. No en vano, ha sido una constante histórica y universal que en este terreno de la seguridad marítima y, más concretamente, en la Política y en el Derecho marítimos, se ha producido un claro efecto de *acción-reacción*, por el cual, a una gran catástrofe ecológica originada por buques petroleros han seguido –en los casos más significativos- medidas e instrumentos normativos que han mejorado la protección ambiental del medio marino, si bien, no hasta el punto –como es palmario- de hacer desaparecer todos los riesgos.

En efecto, tras muchas de las más importantes normas jurídicas, nacionales e internacionales, sobre prevención de la contaminación marina por hidrocarburos hay tristes y espectaculares episodios de mareas negras. Así, por ejemplo, después del naufragio del petrolero *Torrey Canyon*, que vertió 860.000 barriles (107.000 toneladas) de petróleo frente a las costas de Cornualles (Inglaterra), en 1967, se pusieron en marcha, bajo los auspicios de la *Organización Marítima Internacional* (OMI), los trabajos para la aprobación del **Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de los daños debidos a la contaminación por hidrocarburos** (firmado en Londres el 29 de noviembre de 1969). Por su parte, el accidente del *Exxon Valdez* acontecido en las costas de Alaska, más de veinte años después, en 1989, con un vertido de 240.000 barriles (40.000 toneladas), fue el revulsivo en la sociedad norteamericana que propició la aprobación de la **Oil Pollution Act** de 18 de agosto de 1990, una de las normativas nacionales más exigentes del mundo sobre el control del tráfico marítimo de hidrocarburos. Más recientemente, a raíz del accidente del buque *Erika*, ocurrido en las costas francesas, en diciembre de 1999, la Unión Europea inició un proceso de refortalecimiento de la política de seguridad marítima en el ámbito comunitario con las medidas recogidas en los llamados **paquetes Erika I y Erika II**, que ha culminado, entre otras manifestaciones, en la creación y puesta en marcha de la *Agencia Europea de Seguridad Marítima*.

Pues bien, tras el *Prestige*, ¿puede afirmarse que se ha producido mejoras en la prevención de eventos similares que, tozudamente, vienen castigando en nuestro país el

litoral gallego? Desde luego la sociedad, que tan masivamente reaccionó con un despliegue de solidaria ayuda, los reclama con urgencia. Pero somos conscientes de que el problema no se resuelve con fórmulas simplistas, ni con medidas unilaterales. Nuestra estrecha dependencia energética del petróleo, la lógica empresarial del transporte marítimo que busca economizar gastos a costa de la seguridad, la débil ordenación internacional del Derecho del Mar, son entre otros muchos, factores que ponen en jaque los crecientes valores ambientales y aun la tranquilidad y el sustento de los pueblos que dependen más directamente del litoral.

La comunicación que presentamos a este *VII Congreso Nacional de Medio Ambiente* tiene por objeto avanzar algunas de las conclusiones provisionales –o, en su caso, apuntar algunas líneas de futura reflexión- de varios proyectos de investigación que se están desarrollando, con ocasión de la catástrofe del buque *Prestige*, por un grupo de investigación jurídica e interdisciplinario promovido entre las tres Universidades de Galicia. No obstante, queremos destacar que lo aquí afirmado es sólo responsabilidad de los autores arriba firmantes, sin predeterminar, por lo tanto, la opinión y postura doctrinal de los diferentes investigadores que conforman el citado grupo.

Con una simbólica presentación, a modo de decálogo, se exponen a continuación algunas tesis o propuestas –necesariamente sintetizadas- que, a nuestro juicio, deberían orientar las futuras actuaciones en esta materia. Partiendo de la formación y dedicación jurídicas de los autores, se inciden en las medidas de esta naturaleza, sin desconocer que, en íntima relación con éstas, hay muchas otras soluciones técnicas, económicas, etc. que deben aplicarse armonizadamente. En cualquier caso, se trata de un largo y apasionante capítulo de la “lucha por el Derecho”.

PRESUPUESTOS BÁSICOS.

Antes de pasar a desarrollar las tesis o propuestas que, a nuestro juicio, han de orientar la política de seguridad marítima y protección ambiental en España, conviene destacar algunos presupuestos básicos, como necesario punto de partida para el entendimiento y el diseño del complejo entramado jurídico que afecta a todas las cuestiones aquí implicadas.

En primer lugar, las medidas que es preciso adoptar para la consecución de los objetivos propuestos –de seguridad del tráfico marítimo de buques portadores de mercancías peligrosas y de protección del medio marino y costero frente a los accidentes de tales tipos de buques- implican a todos los niveles del ordenamiento jurídico (lo que podemos denominar, la “perspectiva vertical”). Muy especialmente es fundamental, en un mundo globalizado y tan intensamente comunicado, la **aportación del Derecho Internacional – público y privado-** dada la naturaleza jurídica internacional de los espacios marinos sobre los que discurren dichas mercancías y por los efectos transfronterizos que ocasionan muchos de los accidentes de los buques petroleros como el *Prestige*; en este sentido la Organización Marítima Internacional (OMI) ha sido trascendental para el avance en las medidas de protección del medio ambiente marino y para la regulación del tráfico marítimo que han venido aprobándose desde su creación a finales de la década de los cincuenta del siglo XX. Asimismo, la integración de España en la Unión Europea desde 1985 y la particular incidencia del tráfico mundial de buques petroleros sobre el litoral atlántico y mediterráneo europeo, hace del **nivel jurídico comunitario europeo** un necesario escalón para la adopción de políticas y medidas de seguridad marítima de común acuerdo entre los Estados miembros. Por último, el **Derecho estatal y los**

Derechos autonómicos también resultan implicados en la resolución de los problemas objeto de este trabajo; desde la regulación sobre seguridad marítima de la Ley básica de Puertos y de la Marina Mercante aprobada en 1992 y las normas también básicas de protección del medio ambiente, ambas de competencia estatal, hasta las normas de desarrollo legislativo (de aquella legislación básica del Estado) y ejecutivas de competencia de las Comunidades Autónomas litorales, todas deben de responder con eficacia en el caso de accidentes de naturaleza catastrófica como el del *Prestige*.

En segundo lugar, desde una “perspectiva horizontal”, en el planteamiento de los problemas que surgen en torno a una crisis como la del *Prestige*, intervienen buena parte de las especialidades jurídicas. Predominan los aspectos relativos al **Derecho Público**: el Derecho Internacional Público (la regulación internacional del transporte marítimo y sobre la protección del medio ambiente marino), el Derecho Administrativo (la regulación sobre puertos y la marina mercante y las normas de protección ambiental) y el Derecho Penal (responsabilidad de los actores públicos y privados implicados); pero también son fundamentales los temas del **Derecho Privado** y en particular los que se refieren la Derecho Marítimo (una importante especialidad del Derecho Mercantil). Igualmente son relevantes las **cuestiones procesales** en cuanto a los procedimientos de responsabilidad abiertos en España y en el extranjero). Por consiguiente, la riqueza de matices y ordenamientos implicados en un asunto como el caso *Prestige*, hace complejo su tratamiento jurídico y requiere una visión integrada de todos los elementos puestos en juego.

Por último, en tercer lugar, para abordar con cierto orden sistemático una cuestión tan poliédrica e interdisciplinar, es preciso distinguir, al menos, los siguientes apartados: las **cuestiones de tipo organizativo** (sobre competencias las Administraciones Públicas en materia de seguridad marítima), las **medidas de carácter preventivo** para evitar o reducir los efectos catastróficos de una contaminación marina, las **medidas de intervención** cuando se produce un accidente como el del *Prestige* (dispositivos o planes de contingencia), las **medidas de reparación** para compensar los daños producidos y las consecuencias derivadas de la responsabilidad en la que incurren los sujetos responsables.

PRIMERA TESIS: SOBRE LAS LIMITACIONES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE SEGURIDAD MARÍTIMA Y DEL VIGENTE DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR. SU NECESARIA REVISIÓN.

Resulta indiscutible el notable desarrollo que ha experimentado, en los últimos decenios, la regulación internacional sobre seguridad marítima gracias el impulso de la Organización Marítima Internacional (OMI) que ha promovido numerosos convenios y tratados internacionales en esta materia. Sin embargo, también se han puesto de manifiesto las carencias de esta Institución internacional cuya actividad ha sido principalmente reactiva (ante los graves sucesos de contaminación) y cuyos poderes ejecutivos y de control son muy limitados, debido en parte a el predominio en su Consejo de los Estados con importantes intereses navieros que restan eficacia a sus resoluciones o retrasan la aplicación efectiva de sus medidas.

Por otra parte, las causas del **fracaso del Derecho Internacional del Mar** son diversas. Se trata de un ordenamiento jurídico incompleto, pese a su profusión, en el que se detectan importantes lagunas. Su aplicación es desigual y poco uniforme, a lo que

contribuye la naturaleza no vinculante de algunos de sus instrumentos internacionales y los amplios márgenes de discrecionalidad que buena parte de esta normativa concede a los Gobiernos. Pero sobre todos los aspectos anteriores destaca el diferente grado de aplicación y de cumplimiento de la normativa por parte de los Estados implicados en el tráfico marítimo.

El Derecho Internacional del Mar confiere de forma prioritaria al “Estado del Pabellón” la responsabilidad de garantizar que los buques que enarbolan su bandera o estén registrados en su territorio acaten las reglamentaciones internacionales existentes. Sin embargo, esta opción a favor de los Estados del pabellón no ha resultado satisfactoria. Los datos revelan que una gran mayoría de las empresas navieras escoge la bandera de sus buques por los beneficios fiscales que pudiera ofrecerles el Estado del pabellón o, simplemente, por la laxitud o falta de rigor en el cumplimiento de las exigencias internacionales. Esta tendencia ha provocado la proliferación de las llamadas “banderas de conveniencia”, un fenómeno caracterizado por el registro de buques que no reúnen las condiciones mínimas de seguridad para transportar mercancías peligrosas y que se ha confirmado en el caso del accidente del *Prestige*.

La **proliferación de pabellones de conveniencia** y sus efectos en la constatable siniestralidad marítima exige adoptar medidas en dos sentidos: que los Estado del pabellón ejerzan con garantías las competencias que les confieren las normas de Derecho internacional del mar sobre la supervisión y control de los buques abanderados en su territorio, y que se restrinja la libertad de las empresas navieras de elegir el Estado en el que abanderan sus buques, exigiendo algún tipo de vínculo efectivo entre el buque y el Estado del pabellón.

La situación expuesta constituye una importante brecha de la seguridad marítima, que hace prácticamente ilusorias buena parte de las disposiciones internacionales en este sector. No es pues extraño que internacional y comunitariamente se trate de poner el acento en **reforzar el papel del Estado rector del puerto** en cuyas instalaciones se cargan y descargan las mercancías peligrosas, adoptándose medidas relativas a la prohibición de la entrada o salida del puerto, el acceso a los servicios portuarios o el desembarco de productos a buques sobre los que existieran indicios de amenazar la seguridad marítima. La figura del Estado del puerto sólo será operativa en la medida en que los controles para verificar el cumplimiento de las condiciones de los buques se hagan bajo un *régimen de concertación entre Estados y de forma generalizada y uniforme* en todos los puertos, al menos en los localizados en un cierto marco regional o subregional. De esta forma se evitan los problemas de competencia desleal que pueden suscitarse entre los puertos de la región.

El control a efectuar por el Estado del puerto no debería limitarse a los requisitos técnicos sobre la estructura y el mantenimiento de los buques, sino que debería alcanzar a los *aspectos sociales y laborales del tráfico marítimo*, para tratar de hacer frente a la proliferación de navíos con tripulaciones poco profesionalizadas y mal remuneradas. Situación no deseable que puede recrudecerse como consecuencia de la reciente incorporación a la Unión Europea de países cuyas flotas no cumplen las normas mínimas de seguridad marítima. En el ámbito europeo se han adoptado varias iniciativas importantes para fortalecer el papel del Estado rector del puerto, tales como la fijación de un porcentaje mínimo obligatorio de inspecciones, el establecimiento de unos criterios armonizados de inspección e inmovilización y las obligaciones de notificación e intercambio de informaciones. Pero sólo un *cumplimiento riguroso* de tales obligaciones

por el conjunto de los Estados implicados permitirá que la figura del Estado del puerto pueda contribuir de manera efectiva a la prevención de la navegación de los buques subestándar.

La mejora de la seguridad marítima y la lucha contra la contaminación marina debe iniciarse con un decidido *impulso de las medidas ya recogidas en el actual Derecho del Mar*, aprovechando al máximo –sin esperar a decisiones coyunturales derivadas de tiempos de crisis- todas las posibilidades que al respecto ofrece el ordenamiento jurídico. Tales medidas sólo resultarán auténticamente eficaces y operativas desde una dinámica de *cooperación intergubernamental* desarrollada a nivel mundial y, en particular, a los efectos de España, a través de un plan de acción concertado e integrado desarrollado en el marco de la Unión Europea. *El Derecho del Mar necesita ser revisado para **ampliar las competencias reglamentarias y de ejecución del Estado ribereño***. Este proceso podría hacerse realidad no sólo por vía convencional sino, también, mediante la generalización de decisiones estatales, que favorecería una evolución del actual Derecho del Mar por vía consuetudinaria.

SEGUNDA TESIS: SOBRE LA OPORTUNA REESTRUCTURACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN ESPAÑA: HACIA UN MAYOR PROTAGONISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA MEJORA DE LOS MECANISMOS DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN.

La crisis del *Prestige* ha puesto en evidencia la *necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico y la organización administrativa a las exigencias de un Estado compuesto como es el Estado autonómico*. La seguridad marítima gira en torno a la competencia exclusiva del Estado sobre marina mercante, con un muy reducido ámbito de actuación para las Comunidades Autónomas costeras. En el Estado autonómico *es fundamental identificar el título que permite el ejercicio de las correspondientes competencias* por cada uno de los actores. La decantación del Tribunal Constitucional por la materia marina mercante ha desplazado la atención hacia el citado título, ignorando otros como el medio ambiente o la seguridad pública, en la que se incardina la protección civil.

Un análisis elemental del fenómeno conduce, sin esfuerzo alguno, a considerar que los siniestros marítimos producen, muchas veces, una agresión al medio ambiente. Y, cuando el accidente adquiere determinadas proporciones, resulta palmario que las vidas humanas y los bienes de diferente naturaleza constituyen el objetivo prioritario a defender. Esta perspectiva ofrece importantes consecuencias para determinar *quién será el responsable en situaciones de emergencia*, como la producida por el *Prestige*, y para deslindar las atribuciones que corresponden a la Administración del Estado y a las Comunidades autónomas.

La seguridad marítima no es un título atributivo de competencias recogido en el bloque de la constitucionalidad, pero no resulta difícil relacionarlo con otros títulos competenciales. En sus numerosas facetas, la seguridad marítima abarca la seguridad del tráfico marítimo, la seguridad del medio marino sobre el que transcurre, o la seguridad de las personas y bienes afectados por la actividad marítima.

En la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante *el legislador estatal optó por recoger las diversas facetas de la seguridad marítima en el concepto de "marina*

mercante”, en un extenso artículo 6.1. Esta opción ha provocado, en la práctica, un vaciamiento de competencias autonómicas en materia de seguridad marítima, en beneficio del Estado. El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el polémico precepto, y lo hizo favorablemente a él, fundamentando su juicio en que la extensión con que el legislador estatal regulaba la marina mercante no suponía, por sí misma, un recorte de las competencias autonómicas. Tal afirmación no se corresponde con la realidad. Basta analizar el haz de competencias que tendrían las Comunidades Autónomas costeras si algunas de las facetas consideradas “marina mercante” encontrasen otra ubicación, por ejemplo, en el *título medioambiental del art. 149.1.23* de la Constitución. Según éste, le correspondería al Estado la legislación básica y a las Comunidades Autónomas competencias de ejecución y la potestad de dictar normas adicionales de protección. **Mayor protagonismo autonómico**, por tanto, frente al carácter exclusivo de las competencias estatales que se deriva de su inclusión en el título de “marina mercante”.

Las exigencias del Estado autonómico, como el accidente del *Prestige* ha revelado, requieren que se reconozca un mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas costeras. Es preciso *redimensionar el alcance del principio de territorialidad*, arraigado en la jurisprudencia constitucional, conforme al cual las competencias de la Comunidad Autónoma se entienden referidas al ámbito territorial autonómico. El principio no ofrece problemas en la mayoría de los casos, pero suscita interrogantes en las Comunidades costeras: ¿quedan comprendidas en dicho territorio las zonas marítimas adyacentes al mismo?

En el plano interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha impuesto una concepción recortada del “territorio autonómico”, que ha llevado a reducir las competencias autonómicas a las que puedan ejercerse físicamente *sobre la tierra*. Se excluye, así, cualquier intervención sobre su mar adyacente, a pesar de que los Estatutos de Autonomía reconozcan competencias exclusivas sobre “ordenación del litoral”. Procedería superar esta concepción restringida del “territorio”, extendiendo las competencias autonómicas, sin duda, a sus aguas interiores, para una *ordenación integrada del litoral*, sin excluir una modulada aplicación del principio al mar territorial.

La naturaleza del Estado autonómico y accidentes en la mar como el del *Prestige* reclaman **la cooperación y la coordinación**. Resulta fácilmente comprensible que la deriva del fuel vertido, que alcanzó además de Galicia, a Asturias, Cantabria y País Vasco y Portugal y Francia, no se avenga a unos límites territoriales autonómicos y que se justifique, por tanto, la implicación del Estado, como titular de intereses supraautonómicos.

La índole de la emergencia, sobre todo cuando adquiere la dimensión de catástrofe, acentúa la necesidad de la coordinación, superando la estanqueidad de la organización administrativa del propio Estado para evitar retrasos en la toma de decisiones, incertidumbres e ineficacia. En todos los casos, el objetivo es común: *racionalizar la puesta a disposición de la emergencia de los diversos medios*, humanos y materiales, y de los servicios, bajo el mando designado en la norma.

El análisis del derecho positivo ofrece datos interesantes que merecen ser convenientemente aprovechados. Instrumentos de coordinación y colaboración no faltan; es más, quizá sobran. Existe un elevado conjunto de órganos estatales y autonómicos,

tantos que ***no es necesario buscar nuevas fórmulas, sino replantear las existentes***, para racionalizar la respuesta a la emergencia. *Un único centro de coordinación a nivel nacional* debería integrar los variados organismos que en la actualidad tienen como objetivo común la coordinación en caso de alertas y emergencias en materia de seguridad marítima.

Por último, ante la creciente tendencia –durante los últimos años– hacia la privatización de los servicios estatales de salvamento marítimo que produce efectos indeseables sobre la eficacia de los mismos, resulta obligado su replanteamiento como necesario y verdadero servicio público de salvamento marítimo.

TERCERA TESIS: SOBRE LA RECONDUCCIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL DE MARINA MERCANTE EN CASO DE CONTAMINACIÓN ACCIDENTAL: LA FUERZA EXPANSIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL Y LA CONVENIENCIA DE UN MANDO ÚNICO.

La reflexión anterior exige ***reconducir el contenido de la “marina mercante” a sus justos términos***, dando por válida la aproximación que hizo el propio Tribunal Constitucional en la controvertida sentencia: “aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas o mercancías; incluyendo asimismo las prescripciones necesarias para que la navegación marítima se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como para las mercancías transportadas.

La realidad pone de manifiesto con toda crudeza que la seguridad marítima va acompañada de su antónimo inseguridad, igual que las medidas de preservación del medio marino conviven con una reductible, pero no eliminable, contaminación de los mares. En ocasiones, el lado negativo de ambas facetas alcanza cotas elevadas: el riesgo se maximaliza, el peligro se realiza y los daños alcanzan la categoría de *catástrofe* o calamidad pública, por utilizar términos habituales en nuestra legislación. Se habla entonces de “*contaminación accidental*”, en contraposición a la “operacional”. Cuando esto sucede, entran en juego las *competencias de protección civil*, estatales, si la emergencia es declarada de interés nacional, o autonómicas en los demás casos. Se trata de hacer frente a circunstancias extraordinarias por la naturaleza del evento. En tales casos, la prioridad es garantizar la seguridad. La “***fuerza expansiva***” de la ***protección civil*** se traduce en la práctica en que *el titular de esta competencia toma las riendas de la situación, asume la dirección y coordina la intervención de las Administraciones implicadas*. Técnicamente, la *protección civil* –en puridad la seguridad pública– se erige en *título prevalente* ante el que ceden las restantes competencias.

Estas *circunstancias extraordinarias*, por su gravedad, caracterizan a la protección civil, pero los *instrumentos* a su servicio son *ordinarios*, en el sentido de que no exceden de los que la ley establece. Los poderes públicos ejercen sus competencias en los términos previstos en la norma; cosa distinta es que la norma habilite el ejercicio de fuertes potestades porque la situación lo requiera.

La protección civil es una *acción permanente y ordinaria* de los poderes públicos, planificada, racionalizada y normativizada. *La previsión y la planificación de las emergencias catastróficas* forman parte del contenido de la protección civil. El servicio

público de protección civil exige su realización con regularidad y continuidad adecuándose, además, a los avances del progreso de la ciencia y la técnica.

Habría que reflexionar sobre la conveniencia de una **regulación global o integral, por Ley, de los grandes riesgos**, porque en todos ellos se aprecia una serie de elementos comunes y repetidos.

Combatir adecuadamente la emergencia, tanto en la fase de prevención como en la de intervención, necesita contar con una **organización administrativa clara**, que defina con nitidez las autoridades territoriales en cada una de las facetas que integran el amplio concepto de seguridad marítima e identifique sin dudas las funciones correspondientes a cada ámbito territorial.

Son varias las premisas que deben guiar la reorganización de las emergencias marítimas: la clarificación de las autoridades competentes, la designación de una sola autoridad que dirija la crisis (mando único), la cercanía de la gestión a la catástrofe (mando operativo), y la asistencia técnica en la toma de decisiones. La *claridad* es una exigencia que se acentúa, sobre todo, en tiempos de crisis. Cuando la seguridad marítima se ve amenazada y el peligro se hace inminente, es imprescindible conocer con absoluta certeza qué autoridad está encargada de ponerse al mando.

La experiencia nacional y comparada muestra que en situaciones de emergencia el **mando único** es más eficaz: una sola autoridad a la que se atribuye la capacidad de decisión. No es fundamental en este caso su especialización, ni siquiera, como se dirá del mando operativo, la cercanía al siniestro, sino su *auctoritas*. Es necesario que el mando único sea una autoridad del máximo nivel dentro de la Administración territorial que ostente las competencias. El mando único ha de contar con un *mando operativo*, experto en el ramo y situado en los lugares más próximos a la zona siniestrada.

CUARTA TESIS: SOBRE LA IMPORTANCIA DE ALGUNAS MEDIDAS PREVENTIVAS: LA DECLARACIÓN DE ÁREAS MARÍTIMAS ESPECIALMENTE SENSIBLES, EL CONTROL DE LAS SOCIEDADES DE CLASIFICACIÓN, Y LA MODERNIZACIÓN DE LA FLOTA.

La mejora de la seguridad marítima y la lucha contra la contaminación marina debe iniciarse con un decidido impulso de las medidas ya recogidas en el actual Derecho Internacional del Mar, aprovechando al máximo –sin esperar a decisiones coyunturales derivadas de tiempos de crisis- todas las posibilidades que al respecto ofrece el ordenamiento jurídico. Todo ello sin desconocer que tales medidas sólo resultarán auténticamente eficaces y operativas desde una dinámica de cooperación intergubernamental desarrollada a nivel mundial, y, en particular, y a los efectos de España, a través de un *plan de acción concertado e integrado desarrollado en el marco de la Unión Europea*.

El Derecho internacional del mar ofrece ciertas posibilidades de actuación a los Estados costeros en relación con determinadas partes de sus espacios marítimos que, por sus características particulares, merecen una protección especial frente a las amenazas de contaminación que se pueden derivar del tráfico marítimo. En este sentido, la Convención Internacional para el Derecho del Mar prevé en su art. 211,6 la creación de “áreas particulares” por parte de los Estados ribereños en sus respectivas zonas económicas

exclusivas en las que pueden adoptar “medidas obligatorias especiales para prevenir la contaminación causada por buques, por reconocidas razones técnicas relacionadas con sus condiciones oceanográficas y ecológicas, así como por su utilización o la protección de sus recursos y el carácter particular de su tráfico”; se trata de las denominadas **“Zonas Marítimas Especialmente Sensibles”** sobre las que se pueden establecer medidas restrictivas en cuanto a la navegación, sobre determinados tipos de buques y sobre las descargas que pueden efectuarse. Por ello resulta de gran importancia la reciente aprobación por el “Comité de Protección del Medio Marino” de la OMI, en su 52ª sesión, del 11-15 de octubre de 2004, de la propuesta conjunta presentada ante el mismo Comité en su sesión 49ª de julio de 2003, por Francia, Bélgica, Reino Unido, Irlanda, España y Portugal, con el apoyo de la Unión Europea, de designación de una “zona marítima particularmente sensible” para proteger el oeste de Europa de la contaminación causada por accidentes navales.

También desde la misma perspectiva el Derecho español ofrece otras posibilidades que no pueden desdeñarse como la creación de **“áreas marinas protegidas”** previstas por la Ley básica estatal 4/1989, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y la creación de **“reservas marinas”** previstas por la Ley básica estatal 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. Ambas figuras de protección deben constituir un complemento necesario para la efectividad de las “Zonas Marítimas Especialmente Sensibles” declaradas por la OMI.

El cumplimiento de la normativa internacional de naturaleza técnica relacionada con las condiciones que deben cumplir los buques en la fase de construcción o durante su vida útil es responsabilidad de los Estados, pero su aplicación y control han sido transferidos a las llamadas *Sociedades de Clasificación*; sociedades éstas de naturaleza privada, cuya actividad consiste en evaluar el estado de los buques en nombre de los países del pabellón, mediante la realización de controles estructurales de la seguridad de los mismos.

La importancia de la función desempeñada por las Sociedades de Clasificación no viene acompañada por un control escrupuloso de su forma de actuación. En realidad, este tipo de sociedades se ha multiplicado, y algunas no reúnen ni el personal ni las instalaciones adecuadas para llevar a cabo de manera fiable su trabajo. La proliferación de las Sociedades de Clasificación y el desarrollo de su actividad en un entorno competitivo (las contraprestaciones económicas de los clientes financian estas sociedades) han puesto en tela de juicio su independencia y seriedad, de suerte que los niveles de experiencia y calidad varían de forma significativa de una a otra.

A pesar de la normativa comunitaria y estatal, **la regulación de las Sociedades de Clasificación debe vigorizarse**. Es necesario construir un marco internacional legislativo severo y eficaz que logre combatir la existencia de Sociedades de Clasificación que no satisfagan los estándares de calidad y eficacia necesarios. Para ello, será necesario que el control de las Sociedades se lleve a cabo de manera muy cercana y su responsabilidad sea prevista de antemano. Desde diversos sectores se ha propuesto la prestación de fianzas elevadas como condición previa para el otorgamiento de la autorización, concesión o contratación administrativa, y el establecimiento de un régimen de responsabilidad por culpa, incluyendo la negligencia leve, de naturaleza coercitiva e indemnización ilimitada, y vinculada a la contratación de seguros obligatorios de responsabilidad civil donde se reconozca, a las víctimas de contaminación, la acción directa contra el asegurador.

Otra medida indispensable para reducir los accidentes marítimos consiste en ***modernizar la flota de petroleros que actúan en nuestras aguas***, porque uno de los factores decisivos en los accidentes que últimamente asolaron nuestras costas fue precisamente la antigüedad del buque y su condición de petrolero de casco simple. En esta dirección se ha promovido por la OMI la modificación del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL 73/78). Se incrementaron los controles y reconocimientos de las estructuras de los buques en función de su edad, y se introdujo un calendario de retirada gradual de los petroleros de casco único según distintas categorías y la exigencia de que, a partir de julio de 1996, todos los petroleros se construyan con doble casco o diseño equivalente.

También en el seno de la Unión Europea se produjo una reacción, cuyo fruto más reciente es el Reglamento (CE) nº 417/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, modificado por el Reglamento (CE) nº 1726/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003.

Por último, la legislación española también ha reaccionado ante las últimas catástrofes, mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques-tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes. Tras su entrada en vigor, el 1 de enero de 2003, se prohíbe la entrada en puertos españoles, en terminales o en zonas de fondeo, de petroleros monocasco, con independencia de su pabellón, siempre que transporten petróleo pesados. Esta prohibición se acompaña, además, de un sistema de sanciones pecuniarias -se trata de un régimen muy similar al comunitario salvo por la no inclusión entre los petróleo pesados del régimen español de los desechos de aceite y por la no previsión de sanciones en el sistema comunitario-.

QUINTA TESIS: SOBRE EL DISPOSITIVO DE RESPUESTA ANTE LA CONTAMINACIÓN CATASTRÓFICA: LA MEJORA DEL VIGENTE PLAN NACIONAL DE CONTINGENCIAS Y LA INTRODUCCIÓN DE UNA PREVIA “DECLARACIÓN JURÍDICA DE EMERGENCIA”.

Una vez que se produce un suceso catastrófico de contaminación marina derivada de un accidente marítimo es necesario arbitrar los medios operativos oportunos para minimizar sus efectos dañinos. Tras la experiencia del caso *Prestige* resulta oportuno plantearse la efectividad –y la posible mejora- de los procedimientos de intervención vigentes centrados principalmente en el *Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina* (PNCCM), aprobado por la Orden comunicada del Ministerio de Fomento de 23 de febrero de 2001.

Un plan de contingencias debe ser un instrumento que *establezca con claridad los cometidos y responsabilidades de los sujetos implicados* ante un caso de contaminación marina accidental. Debe ser una guía cierta y segura a seguir por las autoridades responsables, evitando toda improvisación, pero flexible para adecuarse a las características de cada suceso de contaminación.

Ha de integrar todos los aspectos que concurren en la gestión de la crisis, *sin exclusivismos ni distorsionadores celos competenciales*, y estar abierto a la participación de todos aquellos sujetos que puedan aportar una leal y apropiada colaboración en el desarrollo de las operaciones del Plan.

Tiene que *basarse en los más avanzados conocimientos científicos y técnicos de los expertos* que, desde una perspectiva multidisciplinar, pueda proporcionar a la autoridad pública el máximo acierto en la adopción de las decisiones.

Debe perseguir la *transparencia y calidad en la información y en la comunicación de los riesgos*, que se presenta como uno de los mejores recursos para la lograr la confianza de la ciudadanía en los poderes públicos.

Pero junto con todo lo anterior, el Plan de contingencias ha de contar con *suficientes medios personales, materiales y económicos* sin los cuales no puede abordar con eficacia sus cometidos.

El actual PNCCM, pese a contener los elementos básicos de un plan de contingencias (organización, procedimientos operativos, formación y revisión), incide más en los aspectos de la organización administrativa que en los aspectos materiales o en las medidas concretas que deben adoptarse. De las tres fases clásicas en casi todos los planes de contingencias -preparación (*preparedness*), respuesta (*response*) y recuperación (*recovery*)-, se echan en falta en el Plan español las determinaciones sobre la última fase, de capital importancia para eliminar o reducir los efectos producidos tras la contaminación marina y/o terrestre.

La catástrofe del *Prestige* ha puesto a prueba un Plan que no ha sido capaz de articular y coordinar adecuadamente las estructuras administrativas previstas. Le ha faltado concreción y operatividad en cuanto a las medidas y procedimientos aplicables y, en definitiva, no ha generado la confianza esperada de los ciudadanos en sus gobernantes. Por todo lo anterior, parece conveniente proceder a la **reforma del vigente Plan Nacional** que tenga en cuenta las experiencias existentes en otros países.

La puesta en marcha del Plan –o planes- de Contingencias por contaminación marina debe ser precedida de una **“declaración jurídica de emergencia”** inexistente en nuestro ordenamiento jurídico, mediante la cual podrían solventarse los problemas de indefinición del mando ante la emergencia producida por el siniestro catastrófico. Dicha declaración consistiría en un acto administrativo dictado por la autoridad que asume el mando único de la crisis y que serviría, a partir de ese momento, de instrumento legitimador de las intervenciones que resultarán necesarias para abordar la situación.

Su contenido determinaría, en primer lugar, el *alcance de la emergencia*, en particular si es de carácter operacional o catastrófico y, en este último caso, si reúne la condición de emergencia de interés nacional. La citada declaración provocaría, en segundo término, la *activación del plan oportuno* por la autoridad competente prevista en el mismo, la cual se constituiría en *mando operativo* en los términos previstos en el propio plan. La declaración jurídica de emergencia supondría, de ser puesta en práctica, un *importante avance*. Pese a su sencillez, la técnica puede resultar esencial, no sólo porque evitaría la confusión de autoridades sino, además, porque la fuerza de las potestades que el ordenamiento jurídico pone al servicio de la emergencia necesita un ropaje jurídico de

este tipo. Con todo lo anterior no sólo se contribuye a lograr la seguridad jurídica, sino que también se favorece la eficacia y la transparencia de la actuación administrativa.

SEXTA TESIS: SOBRE LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA ESTRUCTURA PERMANENTE CIENTÍFICO-TÉCNICA DE APOYO A LAS DECISIONES RELATIVAS A LA SEGURIDAD MARÍTIMA. LA INCORPORACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS.

La existencia de una *estructura científico-técnica* de reconocida solvencia es una pieza esencial en el complejo panorama de la seguridad marítima. Su tarea comienza antes de que se produzca la catástrofe: analizar los riesgos y adoptar las medidas preventivas necesarias para garantizar su adecuado tratamiento. Se trata de conocer con la anticipación suficiente qué actividades son susceptibles de generar riesgos, disponiendo de un protocolo de actuación que evite la improvisación. Las decisiones que se adopten deben corresponderse con el razonable *estado de conocimiento de la ciencia y de la técnica*. Dicha correspondencia obliga a disponer del conocimiento de una manera estable, no ocasional, y actualizada. En definitiva, es precisa una ***institucionalización de la determinación de los riesgos***.

Con motivo del caso *Prestige* se puso en marcha, una vez producido el accidente, un “Comité Científico Asesor” para asesorar a las autoridades competentes en los aspectos científicos y técnicos para la conducción de la crisis. Pero la repetición a lo largo del tiempo de este tipo de accidentes hace recomendable la creación de un centro de referencia –siguiendo el modelo del CEDRE francés- que sirviera de organismo de asesoramiento permanente a las autoridades implicadas en la seguridad marítima. Su tarea consistiría en analizar de modo constante los riesgos derivados del tráfico marítimo y, ante una crisis, proponer soluciones técnicas y disponer de las mejores tecnologías de acuerdo con el “estado de la ciencia” en cada momento. Así, por ejemplo, debería ayudar a resolver problemas como los planteados por el vertido del *Prestige*, en primer lugar, la imprevisible deriva de la contaminación, que dificultó y restó eficacia al dispositivo de lucha contra la contaminación tanto en mar como en tierra; y, en segundo lugar, la conveniencia y final decisión del alejamiento del buque, en vez de su aproximación al puerto de A Coruña o a una zona de abrigo.

Sin duda, no corresponde al Derecho dar una respuesta a este tipo de cuestiones. Es una decisión de naturaleza científico-técnica, que debe ser adoptada de acuerdo con las peculiaridades que ofrece cada caso concreto y con la información disponible sobre otros acontecimientos similares recogidos en el pasado. Es cierto que el apoyo de los expertos no impide que la autoridad marítima asuma los costes políticos sobre la decisión finalmente adoptada, pero *dicho apoyo evita la improvisación y permite una mayor seguridad y acierto en la toma de decisiones*.

Lo que no cabe ninguna duda es la necesidad de disponer de un asesoramiento técnico competente e independiente, que permita conocer las características de los productos contaminantes, su comportamiento en el agua y el aire y su desplazamiento en el medio; pero también para asesorar sobre otros aspectos relacionados con la crisis, como el sanitario, el alimentario o el ambiental. Los propios Planes de Contingencias deben establecer el procedimiento de evaluación y gestión de riesgo y determinar cuál es el rol de los expertos, quiénes son y cómo se establece su relación con los gestores políticos, al abrigo del principio de *separación de ambos planos: técnico y político*.

Por otra parte, la metodología que ha de seguirse con la ayuda –y permanente revisión– de los órganos de apoyo científico-técnico es la de **gestión de riesgos** (*risk assessment*) que se utiliza ya con normalidad la gestión de riesgos industriales y ambientales. Se trata de una técnica de prevención que se compone de tres fases fundamentales: el “análisis” de los riesgos que pueden derivar de una actividad contaminante, que se concreta en un estudio de los peligros potenciales y de los bienes más vulnerables ante los riesgos; la “gestión” de los riesgos que sigue a la identificación de los potenciales peligros y que se concreta en las medidas más apropiadas para combatir los efectos de los peligros una vez producidos; y la “comunicación” de los riesgos o conjunto de actividades de información y comunicación a los sujetos encargados de la gestión y a la población en general.

SÉPTIMA TESIS: SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LOS LUGARES Y PUERTOS DE REFUGIO. REFLEXIONES CRÍTICAS A LA REGULACIÓN VIGENTE EN ESPAÑA.

Entre las medidas que pueden adoptarse para reducir las graves consecuencias de los accidentes marítimos ha cobrado fuerza en los últimos años la disposición de “puertos o lugares del refugio”, que consiste en ofrecer auxilio a un buque cuando se encuentra en peligro, acogiéndolo en una zona de especiales características.

La opción por la vía señalada plantea el difícil dilema de conciliar dos intereses contrapuestos: las necesidades del buque que se encuentra con una dificultad grave y el derecho del Estado ribereño de proteger sus costas de la contaminación marina.

Los elementos que deben intervenir en la creación o designación de los lugares de refugio son muy diversos. Dispone la doctrina especializada que resulta necesario, en primer lugar, *definir las condiciones físicas que deben cumplir los lugares de refugio, así como las infraestructuras y superestructuras necesarias para dar refugio y servicio al buque y a la carga*. Se trata de determinar tanto las condiciones del puerto (por ejemplo, su cercanía a las rutas de navegación, abrigo frente a los temporales y vientos y mar reinantes, profundidad suficiente, buenas condiciones para la navegación, aproximación, entrada y maniobra) como las condiciones de su entorno (alejado de zonas marinas y litorales protegidas o de alto valor y de usos sensibles, como la pesca, entre otras condiciones).

Además, y en segundo lugar, debe *elaborarse un “plan integral de respuesta del puerto o lugar de refugio”*, que comprenda un sistema de respuesta a la petición de refugio (previo análisis de los riesgos a que deba enfrentarse el puerto o lugar de refugio en caso de atender la solicitud), un sistema de respuesta a los accidentes (una vez que se haya accedido al refugio) y un sistema de gestión de riesgos encaminado a evitar o transferir los perjuicios económicos de la aceptación del buque en peligro a las partes responsables del incidente y a las que obtendrán un beneficio directo (al armador, al dueño de la carga, al fletador, a las compañías aseguradoras y a la empresa de salvamento).

En tercer lugar, y por último, resulta imprescindible *dotar a esos lugares de las condiciones y medios necesarios* para poder cumplir su misión, tarea para la cual se requerirá una unión de voluntades a nivel internacional o comunitario.

Con la finalidad de transponer la Directiva 2002/59/CE y adaptar al Derecho español las Directrices de la OMI sobre lugares de refugio, se aprobó 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, entre cuyas medidas se establece la de autorizar la entrada de un buque en peligro en un lugar de refugio (cfr. sus artículos 21 y 22). No obstante, sobre la regulación vigente cabe formular las siguientes reflexiones:

1ª.- La regulación que el Real Decreto 210/2004 efectúa sobre las medidas que la Administración marítima española puede adoptar en el caso de un buque que se encuentra en peligro supone un avance positivo respecto de la situación anterior en que la decisión de la autoridad marítima pecaba de una excesiva discrecionalidad para alejar o permitir el acceso a un puerto.

2ª.- La previsión de permitir dicho acceso a un puerto o lugar de refugio se somete a un “plan o protocolo” que se ajusta a la metodología de gestión de riesgos propuesta en este Informe en relación a los planes de contingencias. La valoración ha de ser positiva, pero es imprescindible cumplir los plazos establecidos para la formulación de los protocolos.

3ª.- La decisión de rechazar o admitir el acceso a los lugares de refugio por la autoridad marítima debe acompañarse de un asesoramiento técnico específico, en la línea ya sugerida en otras ocasiones de fortalecer la presencia de expertos en la toma de decisiones sobre seguridad marítima.

4ª.- La exigencia de garantías financieras como condición para acceder a los lugares de refugio, siendo razonable, va a plantear serios problemas en la práctica mientras no se alcance un acuerdo supranacional sobre el aseguramiento obligatorio de las actividades que entrañan riesgos y la existencia de indemnizaciones suficientes que compensen la degradación de la zona afectada.

5ª.- Se echa en falta, respecto a la determinación de los “lugares o puertos de refugio”, un compromiso legal de aportación de los medios y recursos indispensables para dotar de eficacia de esta medida.

6ª.- Finalmente, con todas las dificultades que plantea concretar un mapa de lugares de refugio, es preciso determinarlos, con todas las reservas que sean precisas, para que estén disponibles y dotados adecuadamente en caso de emergencia.

OCTAVA TESIS: SOBRE LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL. LA CREACIÓN DE ÓRGANOS JUDICIALES ESPECIALIZADOS.

La responsabilidad civil es uno de los medios que el Derecho ofrece para el resarcimiento de los daños causados a quienes –individual o colectivamente- no es justo que los soporten. Es preciso activar sus mecanismos y actualizarlos para que la reparación responda a estándares de justicia que no son otros que la cuantía evaluada de los daños. Se requiere una mejora de la regulación actual, que es sustancialmente de alcance y ámbito internacionales. Pero, aún con ella, la reparación por esta vía resulta insatisfactoria cuando se ha producido una catástrofe, como la que ha producido el *Prestige* y otras experiencias análogas.

El actual sistema de indemnización de la responsabilidad civil surgida por el vertido de hidrocarburos desde buques-tanque presenta una serie de defectos que impiden el resarcimiento completo y rápido de las víctimas de los daños originados. Las fallas del sistema se extienden desde la insatisfactoria e incompleta relación de los daños indemnizables y de los sujetos obligados a indemnizar, hasta los excesivamente escuetos techos indemnizatorios fijados por los convenios internacionales y la lentitud procesal que impide el pronto pago de las indemnizaciones.

En primer lugar, resulta necesaria una acción decidida dirigida a *reconocer entre los daños resarcibles el daño ecológico*, aunque sea irreparable. Las cantidades obtenidas por este concepto bien podrían ir dirigidas a la futura lucha contra la contaminación y la preservación del medioambiente.

En segundo lugar, la insuficiencia del sistema de indemnización de la responsabilidad se manifiesta también en el ámbito de los sujetos responsables, excluyendo de la misma a sujetos tan importantes como el naviero o el propietario de la carga. Se trata de un privilegio que debería ser abolido *ampliando la lista de los sujetos finalmente responsables e incentivando la implicación de los agentes marítimos en la defensa del medio ambiente*.

En tercer lugar, también resulta *injusta la limitación en cuanto a la cuantía de la indemnización*, ya que los techos actuales son demasiado benignos. Además el actual sistema de colectivización de riesgos no diferencia entre las buenas y las malas prácticas del fletamento.

Y todo lo anterior se suma la *lentitud procesal en la sustanciación de la responsabilidad que retrasa el pago de las indemnizaciones*. La agilización del proceso y la previsión de los medios adecuados para fomentar la celeridad del pago de las reclamaciones son elementos indispensables para lograr lo que, en definitiva, se pretende: la **efectiva y real compensación a las víctimas de los daños ocasionados por el vertido de hidrocarburos**.

De otra parte, la independencia patrimonial de las sociedades mercantiles excluye, en principio, que los grupos de sociedades tengan que responder de las deudas de sus filiales, lo que ha favorecido la práctica fraudulenta de constituir una sociedad para cada buque-tanque (*single-ships companies*). El ordenamiento jurídico ofrece algunos mecanismos que permiten comunicar la responsabilidad de la filial a la matriz y evitar así posibles abusos. Entre ellos destacan la *doctrina del levantamiento del velo*, la teoría legal de la responsabilidad por comportamiento o la invocación de la responsabilidad de la matriz en tanto que administrador de la filial.

Por lo que se refiere a la **responsabilidad penal**, se observa en el Derecho vigente una serie de limitaciones como: la insuficiente tipificación de algunas conductas, las dificultades para determinar los sujetos responsables o la suficiencia y efectividad de las penas. En la regulación de la persecución penal de los delitos contra el medio ambiente se plantea una traba importante como es la *inexigibilidad de la responsabilidad penal a las personas jurídicas*; este límite es especialmente frustrante en los casos de la contaminación por hidrocarburos vertidos desde buques, en los que la determinación de la culpabilidad pocas veces se detiene exclusivamente en la persona física del capitán del buque, que actúa muchas veces como mero mandatario de la naviera, obedeciendo

órdenes más o menos explícitas, o como un eslabón más dentro de la cadena organizativa de la persona jurídica que le ha contratado.

Por último, la importancia y complejidad de los accidentes catastróficos como el del *Prestige* alertan sobre la conveniencia de una **organización judicial que pueda enfrentarse adecuadamente a los problemas jurídicos** que plantea. El ordenamiento español permite encontrar soluciones razonables, diferenciando los dos grandes tipos de emergencias, operacionales y catastróficas.

La complejidad de las contiendas generadas por una catástrofe exige un órgano jurisdiccional con medios y recursos suficientes, muy superiores a los que disponen los juzgados de primera instancia e instrucción. En los demás casos, el sistema puede mejorarse creando *tribunales especializados*.

NOVENA TESIS: SOBRE LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE REPARACIÓN Y RESARCIMIENTO DE LOS DAÑOS. LA APORTACIÓN DEL “ESTADO SOCIAL” Y EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

La insuficiencia de los actuales mecanismos de responsabilidad hace imprescindible acudir a otros *remedios paliativos y reparadores*. Su fundamento se encuentra en el carácter de *Estado Social* previsto en la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad en ella proclamado. Así se ha reconocido en la jurisprudencia y luce en el Real Decreto-ley 7/2002 de 22 de noviembre, adoptado a propósito del *Prestige*. No se trata de medidas graciosas, fruto de la oportunidad política, sino que deben estar previstas por norma. Se trata de mecanismos de carácter financiero, fiscal, de fomento o sencillamente restauradores de la situación anterior a la catástrofe.

Los problemas derivados de la duración de los procesos exigen la *agilización del pago de las indemnizaciones*. El mecanismo, original y positivo, puesto en marcha con ocasión del *Prestige*, podría ser objeto de una norma, no coyuntural, con el rango necesario. Se trataría de anticipar determinadas cantidades, subrogándose la Administración en el ejercicio de las acciones jurídicas que correspondiesen a los damnificados.

DÉCIMA TESIS: SOBRE LA CONVENIENCIA DE UN SISTEMA DE INVESTIGACIÓN PÚBLICA E INDEPENDIENTE DE LA GESTIÓN DE LAS CATÁSTROFES MARÍTIMAS: “APRENDER DE LOS ERRORES”.

Tras la producción de un accidente marítimo de consecuencias catastróficas procede *reflexionar sobre las causas y las consecuencias del siniestro*. Ha sido una práctica habitual en otros países –tras la producción de importantes catástrofes marítimas ambientales- la constitución de comisiones de investigación o petición de informes a expertos para analizar las deficiencias del sistema de seguridad marítima y proponer nuevas medidas.

El derecho francés ofrece una buena muestra de la importancia de las investigaciones técnicas y científicas tras los accidentes marítimos. La *BEA-mer* es un organismo permanente e independiente, encargado de identificar las circunstancias y las causas de los acontecimientos marinos, creado en diciembre de 1997 y que se ha visto reforzado por la Ley francesa de 3 de enero de 2002. Al término de la investigación, el *BEA-mer*

hace público un informe sobre las causas y las circunstancias del evento, que incluye recomendaciones de seguridad. Las informaciones resultantes de la investigación realizada se transmiten a los organismos administrativos con responsabilidades en materia de seguridad marítima, así como a otros agentes implicados en la gestión de la crisis.

El sistema expuesto podría ser asumido en el ordenamiento español. En primer lugar, la labor de un *organismo independiente* de este tipo podría diluir el intenso debate social en torno a las cuestiones técnicas derivadas de los accidentes marítimos, sustrayéndolas, así, en cierta medida, de la interesada confrontación mediática y política, sin duda legítima, pero que no permite a la población ni a las autoridades disponer de una información clara y fiable. En segundo lugar, se trata de una fórmula de gran interés para la mejora continua del sistema de seguridad marítima, en la medida en que permite *identificar los fallos y aportar recomendaciones sobre la base de la experiencia*. Desde esta perspectiva, la elaboración de informes sobre las catástrofes adquiere un notable valor como mecanismo preventivo. Además en el ordenamiento jurídico existe un modelo que podría seguirse para la investigación de los siniestros marítimos, es el que ofrece la regulación sobre seguridad aérea, recogido recientemente en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, que precisamente consagra un relevante Título II a “la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil” (artículos 11-19).

Un *informe completo* de lo acaecido en accidentes como el del *Prestige* constituye un servicio obligado a la sociedad, que ha de realizarse con la suficiente perspectiva temporal y sin que interfiera negativamente en los procesos judiciales en curso.

La investigación oficial del siniestro y su dación de cuentas no deben agotar la preocupación por mejorar el sistema de seguridad marítima. Convendría mantener la atención científica que aquel suscitó, a través de un *foro independiente* sobre la materia, que permitiera una información actualizada y la realización de estudios e investigaciones para eventuales reformas en el ordenamiento jurídico español.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA SOBRE LOS ASPECTOS JURÍDICOS DEL CASO “PRESTIGE”.

- ÁLVAREZ RUBIO, J. J.: *El siniestro del buque ‘Prestige’: realidad jurídica en presencia y delimitación de responsabilidades*, Real Instituto Elcano, 2002
- ARROYO, I.: “Problemas jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima (referencia especial al caso *Prestige*)”, en el *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XX (2003), pp. 23-62.
- BAENA BAENA, P. J.: “Reflexiones sobre la responsabilidad civil por daños causados por contaminación marítima de hidrocarburos”, en *Derecho de los Negocios*, 15 (161) 2004, pp. 5-17.
- CARREÑO GUALDE, V.: “Nuevas medidas de prevención de la contaminación marina por buques adoptadas por España tras el accidente del *Prestige*: el acuerdo Hispano-francés de 26 de noviembre de 2002”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, pp. 279-290

- DE ÁNGEL YAGÜEZ, R.: “Una nota sobre el artículo 106,2 de la Constitución: el “caso *Prestige*” y algunas reflexiones sobre la eventual responsabilidad de la Administración española”, en *Estudios de Deusto*, vol. 51/1, enero-junio de 2003, pp. 11-39.
- DEL OLMO GARCÍA, P. y PINTOS AGER, J.: “Responsabilidad Civil por vertido de hidrocarburos. ¿Quiénes deberían pagar los daños causados por el *Prestige*?”, *Working Paper* nº 111 (enero de 2003) (Disponible en www.indret.com).
- EZEIZABARRENA, X.: “El naufragio del buque *Prestige*: algunas perspectivas jurídicas”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 4 (2003), pp. 267 a 273.
- FERNÁNDEZ QUIRÓS, T.: “Responsabilidad civil por daños derivados de la contaminación marítima por hidrocarburos: algunas consideraciones a propósito del *Prestige*”, en *Actualidad Jurídica Uría & Menéndez*, nº 5 (2003).
- GALIANO, E.: “In the wake of the Prestige disaster: Is an earlier phase-out of single-hulled oil tankers the answer?”, en *Tulane Maritime Law Journal*, Winter 2003 (Vol. 28, No.1) , pp 113-133.
- GARCÍA RUBIO, M. P.: “El Caso *Prestige*: un año después de la tragedia. Algunos apuntes en torno al Real Decreto Ley 4/2003, de 20 de junio”, en *Revista La Ley*, nº 5893 (14 de noviembre de 2003).
- GARCÍA RUBIO, M. P.: “A indemnización dos danos causados polo *Prestige*” en *VVAA, Prestige: a catástrofe que despertou a Galiza?*, Candeia Ed., Santiago. 2003
- GONZÁLEZ LAXE, F., PRADO DOMINGUEZ, A, y DOPICO CASTRO, J. A.: “Implicaciones jurídico-económicas de las catástrofes ecológicas en el medio marino”, en *El impacto del Prestige: análisis y evaluación de los daños causados por el accidente del Prestige y dispositivos para la regeneración medioambiental y recuperación económica de Galicia* (Fernando González Laxe, director.), A Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza, D. L., 2003 pp. 15-40
- GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L.: “El *Prestige*: aspectos jurídicos en torno al desastre”, *IURIS* (2003), pp. 25-33.
- HUERTA BISECA, M. I. y RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA, D.: *Responsabilidad civil por contaminación marina por vertido de hidrocarburos. A propósito del Prestige*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004
- IBÁÑEZ MENDEZ, I.: “Reflexiones sobre el planteamiento técnico-científico del Medio Ambiente. Reflejo en el Ordenamiento y en la Administración Española. *Un caso práctico: El Prestige*”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, n.º 54, Junio 2003.
- JUSTE RUIZ, J.: “El accidente del *Prestige* y el Derecho internacional: de la prevención fallida a la reparación insuficiente”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, pp. 15-42.

- LE COUVIOUR, K. : « Responsabilités pour pollutions majeures résultant du transport maritime d'hydrocarbures : après l'Erika, le Prestige ... L'impératif de responsabilisation », *La semaine juridique. Edition générale*, año 76º, nº 51-52 (18 de diciembre), pp. 2269 a 2277.
- LENGAGNE, G. y QUENTIN, D.: *De l'Erika au Prestige: La politique européenne de la sécurité maritime contrariée*. Les documents d'Information de l'Assemblée nationale, nº 644, Paris, 2003.
- LONDON, C. : « De l'Erika au Prestige : quelles réponses communautaires ? », en *Droit de l'Environnement, Revue mensuelle d'actualité*, 106 (marzo de 2004).
- MANJÓN-CABEZA OLMEDA, A.: "El caso Prestige : perspectiva jurídico-penal", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXLIX, 4 (octubre-diciembre 2002), pp. 572-594.
- MEILÁN GIL, J. L. (Dir.): *Informe sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos planteados por el Prestige*, A Coruña, 2004 (en prensa).
- NAVARRO MENDIZABAL, I. A.: "La responsabilidad civil y el Prestige : el mar (y muchas otras cosas) están chapoteados, ¿quién los deschapoteará?", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXLIX, 4 (octubre-diciembre 2002), pp. 595-615.
- NIETO MARTÍN, F.: "Quien contamina, paga. El caso Prestige", en *Diario La Ley*, núm. 5712 (2003) Año XXIV, p. 1.
- POWER, V. y CASEY, D.: "The Prestige: the European Union legal dimension", en *The Journal of International Maritime Law*, July/August 2003, pp 342-353
- PRIOU, Ch. : *L'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité, De l'Erika au Prestige: la mer de tous les vices*, France, Assemblée Nationale, Commission d'enquête, Paris, 2003, 3 vols.
- PUEYO LOSA, J., LIROLA DELGADO, I., y JORGE URBINA, J.: "En torno a la revisión del régimen jurídico internacional de seguridad marítima y protección del medio marino a la luz del accidente del Prestige", *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, pp. 43-78.
- RAMS RAMOS, L.: "El reparto competencial en los casos de catástrofes marítimas por vertido de hidrocarburos: el caso del Prestige", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXLIX, 4 (octubre-diciembre 2002), pp. 617-641.
- RODRÍGUEZ GAYÁN, E. M.: "Claves de Derecho privado en el asunto Prestige", *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, pp. 117-149.
- RUBI Y PUIG, A. y PIÑEIRO SALGUERO, J.: "El blindaje del Gobierno en la crisis del Prestige. Comentario al Real Decreto Ley 4/2003 de 20 de junio de ayudas a damnificados", *Working Paper* nº 169 (octubre de 2003) (Disponible en www.indret.com).

- SOBRINO HEREDIA, J. M.: “La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, pp. 79-116.
- XUNTA DE GALICIA (Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos): *Prestige: a forza dos feitos. Relato e primeira análise de cómo se encarou o accidente*, Santiago de Compostela, 2004.