

UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO COMUNITARIO A LA CATÁSTROFE DEL PRESTIGE*

José Manuel Sobrino Heredia

Sumario: Introducción.- A) Las normas comunitarias sobre seguridad marítima antes del hundimiento del Prestige.- B) Hacia una Política de seguridad marítima de la UE tras el desastre del Prestige.- Consideraciones finales

INTRODUCCIÓN

El miércoles 13 de noviembre de 2002, a las 14:50h, el petrolero *Prestige*, con bandera de Bahamas y cargado con 77000 tm de fuel pesado, emitía un *MayDay* frente a las costas de Galicia, en el noroeste de España¹. El buque presentaba una avería en las máquinas, no respondía a las maniobras y derivaba como consecuencia de las condiciones meteorológicas y marinas. A las 17:00h una observación aérea efectuada por las autoridades españolas localizaba una pérdida de petróleo en el mar. Seis días después, el 19 de noviembre, y tras una errática singladura, partido en dos se hundía en las aguas del Atlántico a 130 millas de la costa europea y a unos 3.500 metros de profundidad.

* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (VEM 2003-20076-C02-01)

¹ El buque *Prestige*, petrolero monocasco fabricado en Japón hace 26 años, estaba abanderado en Bahamas, su tripulación era esencialmente asiática, el capitán griego y pertenecía a una compañía liberiana. A su alrededor se extendía un confuso entramado societario, una maraña de intereses económicos: la operadora del barco: *Universe Maritime*; la armadora: *Mare Shipping*; la fletadora de la carga: *Crown Resources*; la sociedad clasificadora: *American Bureau of Shipping*. El buque era propiedad de *Mare International*, una sociedad que tiene su sede en Liberia y que para limitar su responsabilidad presenta como único patrimonio este barco. El *Prestige* estaba asegurado por un total de 22 millones de euros. Las leyes de Liberia no permiten acceder con seguridad a la identidad del accionista de esta sociedad pero, según la prensa internacional, se sospecha que detrás de ella se esconde una poderosa dinastía griega de armadores. El fuel derramado por el *Prestige* pertenecía a una sociedad mercantil petrolera llamada *Crown Resources*, constituida en Gibraltar en 1996 que, a su vez, es propiedad de un conglomerado financiero-industrial ruso llamado *Alfa Group Consortium*, presidido por una de las mayores fortunas del mundo. El *Prestige* fue registrado en la Autoridad Marítima de las Bahamas (AMB), institución cuya oficina central se encuentra en la City de Londres y que afirma en su página web que "el objetivo del país es llegar a convertirse en el mayor registro marítimo mundial en la próxima década, y los propietarios de todas las nacionalidades son bienvenidos a izar la bandera de las Bahamas", bandera que no asegura siempre la existencia de un vínculo real entre este país y el buque que en él se registra. En fin, como en otros casos similares, estamos ante un increíble embrollo empresarial, cuyas ramificaciones se extienden desde Rusia hasta Grecia, pasando por las Bahamas, Suiza, los Estados Unidos y Gran Bretaña.

Comenzaba de este modo una de las últimas y más graves catástrofes marítimas², miles de toneladas de fuel pesado³ se derramaron en el mar y comenzaron a llegar al litoral occidental europeo impulsadas por la llamada “Corriente Navidad”, otras miles de toneladas se hundieron con el buque y se encuentran aún en el interior del pecio con el riesgo de futuros daños. Las causas que originaron este siniestro no difieren demasiado de las que estuvieron presentes en otros accidentes de este tipo: buque antiguo y de casco único, calidad y periodicidad insuficiente de los controles, escasa formación de las tripulaciones, etc. Por otro lado, las razones que movieron a las autoridades españolas a alejar el barco de la costa no han sido debidamente explicada y han estado en el centro de una tensa polémica al defenderse por parte de algunos que el no dar refugio al petrolero y enviarlo mar adentro significaba extender la contaminación, todo ello, además, envuelto en una lógica atmósfera de crispación social⁴.

La frecuencia y gravedad de estos accidentes con consecuencias catastróficas⁵ obedece a varias razones, entre ellas, la derivada de la estrecha dependencia europea del transporte marítimo lo que, en la actualidad, supone que más del 70 por cien de su comercio exterior se sustenta sobre este medio de transporte y que más del 90 por cien de su abastecimiento petrolero se efectúa por vía marítima⁶. Frente a esta realidad económica contrasta la endeblez jurídica, pues son constantes las dificultades que encuentra la eficaz aplicación de la normativa internacional existente para regular la seguridad del transporte marítimo. Esta situación llevó a las autoridades de la UE a buscar una respuesta comunitaria a estos problemas con la finalidad de mejorar el sistema de control de seguridad del transporte de petróleo y crear, al menos, a escala europea, un entorno marítimo más seguro. En efecto, la aportación individual de los Estados miembros al desarrollo de esta normativa internacional, si bien necesaria, no parecía ser suficiente, era preciso abordar desde el Ordenamiento jurídico comunitario estas cuestiones y esto es, como veremos, lo que se está intentando hacer: en primer lugar, mediante la adopción de normas comunitarias específicas sobre seguridad marítima y de prevención de los riesgos de vertidos de hidrocarburos; seguidamente, a través de una presencia activa de la UE y/o de sus Estados miembros en los foros internacionales dedicados a estos temas; y, finalmente, impulsando una aplicación uniforme por los Estados miembros de la normativa internacional.

2 Desde 1970 hasta la actualidad se han producido en las costas europeas un total de 19 accidentes de petroleros que vertieron más de 100.000 toneladas de crudo o derivados. La zona más castigada por mareas negras en las costas de Europa es el corredor marítimo que va desde el Canal de la Mancha hasta Galicia, con un total de 10 accidentes muy graves en los últimos 32 años, de los que 5 se produjeron en las costas gallegas: *Polycommander* en 1970, *Urquiola* en 1976, *Andros Patria* en 1979, *Aegean Sea* en 1992, *Prestige* en 2002, son algunos de los nombres que han pasado, tristemente, a la historia.

3 El petróleo bruto pesado, fueloil pesado, betún de petróleo y alquitrán, dado su menor valor comercial y el pequeño riesgo de incendio o explosión que presenta, se transporta normalmente en viejos petroleros de casco único y ello, a pesar, de constituir el producto más contaminante si se vierte al mar. Debido a su escasa volatilidad y su elevada viscosidad, es el que puede causar daños más graves a los ecosistemas marinos y costeros.

4 Un claro ejemplo de ello es la amplitud y el eco logrado por la movilización social y ciudadana en Galicia en torno a la Plataforma *Nunca Más*. Como también lo ha sido la reacción de miles de ciudadanos y profesionales que se han ofrecido y participado como voluntarios en la limpieza de las costas afectadas.

5 A título de ejemplo, el impacto económico del vertido del *Prestige* en Galicia se evalúa en más de 1000 kms de costa afectados, unas 30.000 personas en situación de paro forzoso total, unas pérdidas del valor añadido bruto de unos 1000 millones de euros/año, unos costes de limpieza estimados por el Gobierno español de unos mil millones de euros y un plan oficial de recuperación económica, el “Plan Galicia”, con unas inversiones cercanas a los 12500 millones de euros.

6 *Libro Blanco de la Comisión sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, Luxemburgo, 2002, p.97

De esta manera, desde finales de los años setenta se está elaborando una legislación comunitaria sobre seguridad marítima. Esta normativa, en algunos aspectos, va más allá de lo previsto en la reglamentación internacional. Seguridad marítima, prevención de la contaminación y respuesta a las catástrofes conforman los objetivos de esta legislación, en la que se puede ver ya indicios de una incipiente Política comunitaria de seguridad marítima. Se trata de una Política que sufre la tensión originada por la doble necesidad de responder, tanto a la demanda de transporte marítimo generada por el consumo interno europeo de petróleo, como a la preocupación por salvaguardar y proteger el medio ambiente frente a los riesgos derivados de dicho transporte e indemnizar completa, rápida y equitativamente a las víctimas de los accidentes marítimos.

Por otra parte, la UE, como sujeto internacional obligado por el Derecho internacional del transporte marítimo, en cuya evolución, además, participa activamente, tanto a la hora de intervenir en las Conferencias internacionales como de aplicar las normas que lo configuran, trata de adecuar su sistema jurídico a lo dispuesto en el Ordenamiento internacional⁷. Prueba de ello son los reglamentos y, especialmente, las directivas que, al compás de la evolución de las normas internacionales, del progreso de la técnica y de las catástrofes marítimas, han sido elaboradas por las Instituciones comunitarias. Normativa, eso sí, claramente más reactiva que preventiva, sustentada en unas competencias compartidas con los Estados miembros, complementaria de las medidas que éstos, a su vez, adoptan, y articulada con otras normas y principios presentes en las restantes Políticas de la UE.

Ahora bien, la operatividad de las medidas comunitarias, a veces bastante draconianas, depende, en buena parte, del celo que pongan los Estados miembros a la hora de transponerlas a sus legislaciones internas o de aplicarlas, y lo cierto es que, hasta ahora, este celo no ha sido excesivo, a pesar de los compromisos políticos asumidos y de las proclamaciones efectuadas al día siguiente de los accidentes marítimos⁸. Ello explica, el por qué los plazos pensados por la Comisión europea en sus Comunicaciones y planes de acción no han sido respetados, lo que, a veces, ha tenido consecuencias muy adversas, como ocurrió con el desastre del *Prestige*, que si el calendario propuesto se hubiera respetado no hubiera estado, en aquéllas fechas, navegando por las aguas comunitarias⁹. De ahí, que proliferen las exhortaciones de la Comisión y del Consejo a los Estados miembros para que apliquen rápidamente las medidas adoptadas y que abunden los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión por incumplimiento del plazo de trasposición fijados en las directivas que se han ido adoptando¹⁰. En otros tér-

7 La Comisión en diversas ocasiones, propuesta de 9 de abril de 2002 o Comunicación de diciembre de 2002 adelantó la conveniencia de que la Unión se convirtiese en miembro de pleno derecho de la OMI con el fin de evitar la dispersión de las posiciones de los Estados miembros y garantizar que desempeña un papel de impulsor en el refuerzo de la seguridad marítima

8 Baste, a modo de ilustración, mencionar el compromiso adquirido por los Estados miembros con ocasión del Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7 a 9 de diciembre de 2000, según el cual iban a aplicar, al calor del desastre del *Erika*, de forma anticipada la legislación comunitaria sobre seguridad marítima ya que esta no precisaba integrarse en un marco internacional, lo que hubiera exigido la preceptiva espera.

9 En este sentido se pronuncian, igualmente, LENGAGNE, G. y QUENTIN, D.: *De l'Erika au Prestige: La politique européenne de la sécurité maritime contrarié*. Les documents d'Information de l'Assemblée nationale, n°644, Paris, 2003.

10 Existe un considerable retraso en la transposición de la normativa comunitaria, por este motivo la Comisión europea denunció, el pasado 25 de julio, a diez Estados miembros que no habían transpuesto a sus respectivas legislaciones nacionales todas las normas comunitarias del Paquete Erika I. El plazo para incorporar esta legislación terminó el 22 de julio de 2003 para Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia, países a los que el Tribunal de Justicia europeo podría imponer graves multas en caso de que persista la no aplicación de las directivas. Únicamente España, Reino Unido, Dinamarca, Alemania y Francia han adoptado estas normas y notificado su transposición a Bruselas. *Europa Press*, 25 de julio de 2003.

minos, todos los Estados son conscientes de la necesidad de hacer jurídicamente algo, pero no todos comparten ni el calendario ni la urgencia, los intereses están divididos: por un lado, los países miembros con grandes fachadas marinas que ven como se repiten los desastres en sus costas y que impulsan la puesta en práctica de las medidas comunitarias; por otro, los Estados que se benefician por distintas razones de la existencia bien de esta flota, pues poseen muchos barcos dedicados a esta actividad, bien de lo que ella transporta, por que extraen o comercializan ellos mismos los productos que estos barcos cargan, bien, en fin, por que sus empresas participan activamente en los entramados de sociedades sobre los que se sostiene la maraña comercial que la abriga.

Las acciones de la UE en este ámbito, a pesar de haberse originado vinculadas a la Política común del transporte, no pretenden sustituir la actuación de los Estados miembros sino fomentar su coordinación y complementarla, en la medida en que sea necesario para alcanzar los objetivos propuestos. Precisamente, la internacionalidad de la actividad marítima y de los riesgos que genera, aconseja, por ser más eficaz y consiguientemente necesaria, una actuación comunitaria desde la óptica del principio de subsidiariedad. Pero, además, la existencia de esta normativa, la presencia de la UE en los foros internacionales donde se debate sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación, la necesaria aplicación por los Estados miembros de la normativa tanto internacional como de la comunitaria, está produciendo, como en otros sectores jurídicos relacionados con el mar y los océanos, una mutua influencia entre el Derecho internacional y el Derecho comunitario¹¹ y, desde esta perspectiva, la UE podría constituir un agente dinamizador del respeto y evolución de las normas internacionales sobre seguridad marítima.

De este modo, la UE, en un corto período de tiempo e impulsada por la gravedad de los desastres marítimos ocurridos frente a sus costas, se ha dotado de un verdadero arsenal legislativo. Su eficacia depende, en buena medida, de la aplicación que de estas normas hagan los Estados miembros y de la coherencia entre las mismas y de éstas con las reglas internacionales. No es mi intención, en este momento, analizar en su conjunto este marco normativo, sino tan solo presentar, brevemente, en una primera parte, cual era la situación jurídica en materia de seguridad marítima en la UE al alba del hundimiento del Prestige (A), para detenerme, en una segunda parte, y también de forma sucinta, a valorar en que medida y con que alcance este siniestro está influyendo en el desarrollo del marco jurídico comunitario referido a la seguridad marítima (B).

A) LAS NORMAS COMUNITARIAS SOBRE SEGURIDAD MARÍTIMA ANTES DEL HUNDIMIENTO DEL PRESTIGE

El transporte marítimo de hidrocarburos experimentó, como es bien conocido, un fuerte incremento a partir de la década de los sesenta lo que supuso un aumento de los riesgos y de los accidentes, lo que, a su vez, explica la adopción de las primeras medidas internacionales sobre seguridad marítima, medidas que tuvieron un eco considerable en la legislación comunitaria. Ahora bien, la repetición de los accidentes, unido al

¹¹ Sobre esta relación, casi simbiótica, entre el Derecho internacional y el comunitario por lo que respecta en general al Derecho del Mar ya me he pronunciado en el trabajo, SOBRINO HEREDIA, J.M.: "L'Union européenne face aux transformations du Droit de la mer", *La Méditerranée et le Droit de la mer à l'aube du 21e Siècle* (CATALDI, G. dir.), Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 52-82. Esta relación, por lo que respecta al ámbito de la pesca, ha sido estudiada muy detalladamente en REY ANEIRO, A.: *La Unión europea frente a las transformaciones del Derecho internacional de la pesca*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2001.

hecho de que la reglamentación internacional no impedía limitar o controlar la navegación frente a las costas europeas de buques peligrosos, impulsó a la CE, al igual que había ocurrido con los Estados Unidos, tras el accidente del *Exxon Valdez* en 1989, a reforzar su marco normativo en este ámbito. Esta actuación comunitaria se ha ido produciendo a golpe de catástrofes marítimas, de manera que uno de los rasgos más característicos de la misma es su naturaleza reactiva más que preventiva, destinada más a remediar las consecuencias de un siniestro que a prever, a medio o largo plazo, su realización. Ello ha dado lugar a un conjunto abigarrado de normas poco homogéneo, fragmentado y, en buena medida, lento y tardío. Bastante alejado, además, de la tendencia que preside otras Políticas comunitarias, como la de Seguridad alimentaria o la de Pesca, donde principios como los de prevención, cautela, precaución o trazabilidad se han ido labrando un destacado lugar.

La primera muestra de este planteamiento puramente reactivo nos la proporciona el suceso del *Amoco Cadiz* en 1978¹², al que siguió la adopción de una serie de propuestas por parte de la Comisión que se concretaron en unas declaraciones y unas resoluciones puramente formales animando a los Estados miembros a que ratificaran los Convenios de la OMI y de la OIT en la materia. En esta línea, el Consejo adoptó el 26 de junio de 1978 una recomendación relativa, precisamente, a la ratificación de convenios sobre la seguridad del transporte marítimo¹³, recomendado a los Estados miembros que los firmasen y ratificasen y que adoptasen posiciones comunes en los marcos internacionales competentes, para así facilitar una aplicación rápida de las normas internacionales existentes. También, en estas fechas, el Consejo presentaba una primera Directiva en la se establecían condiciones mínimas para ciertos petroleros¹⁴, y una Resolución por la que establecía un Programa de acción sobre control y reducción de la contaminación causada por hidrocarburos, con el objetivo de elaborar un catálogo de medios con los que contaban los Estados miembros para la lucha contra la contaminación y la elaboración de planes de emergencia para reaccionar rápidamente en caso de accidentes.

Los instrumentos jurídicos iniciales con los que se contó para definir una estrategia comunitaria de seguridad marítima fueron, pues, escasos e indirectos, su fundamento jurídico lo encontraron en la Política común de transportes, entre cuyos objetivos está el de mejorar la seguridad del transporte marítimo (art. 80, 2º CE). Fue, precisamente, desde esta perspectiva general, desde la que la Comisión, en el marco de su Libro Blanco sobre el futuro desarrollo de la Política común de transporte, aprobado el 8 de diciembre de 1992, comienza a plantearse la urgencia de adoptar medidas y acciones que mejoren la seguridad marítima y prevenir o reducir la contaminación tanto operacional como la accidental. En la estela de este Documento, comienzan a surgir resoluciones del Parlamento Europeo¹⁵ y pronunciamientos del Consejo destinados a destacar la necesidad de una actuación más intensa en estos ámbitos¹⁶.

12 El *Amoco-Cádiz*, buque de pabellón liberiano, naufragó el 17 de marzo de 1978 frente a la costa noroeste de Bretaña derramando 223.000 toneladas de crudo..

13 JO L 194, 19.7.1978, p. 17.

14 Directiva 79/116/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1978, relativa a las condiciones mínimas exigidas para determinados buques cisterna que entren o salgan de los puertos marítimos de la Comunidad,

15 Véase, a título ilustrativo: Resolución DO C 129 (Génova y Livorno), Resolución P.E. 163.454, 17.12.1992 (La Coruña); Informe Bertens A3-9144/92, de 16.09.1992; Informe Resolución A-9144/92 de 21.01.1993 (Islas Shetland).

16 Conclusiones del Consejo extraordinario de medio ambiente y transporte sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación en la Comunidad, celebrado el 25 de enero de 1993.

Se trataba, en general, de medidas y acciones de escaso valor obligatorio. El énfasis se ponía, más que en la elaboración de un sistema comunitario propio, en lograr una actuación conjunta y armonizada de los Estados miembros en los foros internacionales y frente a los Convenios internacionales existentes. Por otro lado, el requisito de la unanimidad para poder legislar en la materia no ayudó mucho, y permitió a los Estados miembros, una vez desaparecida la actualidad de las catástrofes marítimas, mostrarse renuentes a adoptar compromisos jurídicos vinculantes a nivel comunitario, y apostar por las medidas internacionales, en principio, menos constriñentes, y que les dejaban un mayor margen de discrecionalidad.

A pesar de todo, poco a poco se fue avanzando y, así, la Comisión presentaba, el 24 de febrero de 1993, una Comunicación sobre una Política común de seguridad marítima¹⁷, centrada en los principales factores causantes de accidentes marítimos, en los puntos cruciales que hacen necesaria la adopción de medidas específicas y en la presentación de un programa de acción destinado a mejorar la seguridad del transporte marítimo y prevenir la contaminación. El planteamiento que defendía, germen ya de un incipiente sistema europeo, era la eliminación en las aguas comunitarias de aquellos buques que no cumplieren con la normativa, con independencia de su pabellón y, para ello, proponía:

- Medidas destinadas a establecer una aplicación convergente de la normativa internacional existente en la Comunidad;
- Medidas que garantizaran un control más estricto, eficaz y uniforme de los buques por parte de los Estados portuarios;
- Medidas destinadas a promover un desarrollo coherente y armonizado de las ayudas a la navegación y de la infraestructura de vigilancia del tráfico, situando a la seguridad marítima en la era electrónica;
- Medidas dirigidas a apoyar a las Organizaciones internacionales en su papel de creadoras de la normativa aplicable;
- Medidas encaminadas a mejorar la formación y cualificación de las tripulaciones;
- Medidas destinadas a desarrollar programas de investigación.

Esta Comunicación, que desembocó en la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 sobre una Política común de seguridad marítima, contiene las raíces de una embrionaria Política, pues buena parte de las medidas entonces propuestas son las que, más tarde, los reglamentos y directivas están intentando llevar a la práctica. Además, enlaza la normativa comunitaria con la internacional, atribuyéndole como objetivo su fortalecimiento, al afirmar que la CE debe asegurar “un cumplimiento convergente de la normativa de la OMI por parte de los Estados miembros”, lo que podría lograrse, “mediante la adhesión de la Comunidad y/o, en su caso, de todos los Estados miembros a los convenios internacionales, dando carácter obligatorio a las reglas internacionales que no lo son, o adoptando directivas comunitarias de interpretación común de aquellas normas establecidas con carácter de principios generales”, aunque, también se pensaba en una normativa que fuera más allá, por lo que podrían “elaborarse normas técnicas europeas adicionales”¹⁸, abriendo, de este modo la vía a un sistema comunitario europeo propio.

Este planteamiento se sustentaba en la aplicación uniforme y obligatoria de criterios comunes para la intensificación de los controles de ciertos tipos de buques y para la evaluación de las deficiencias, con sanciones que podrían llegar hasta el embargo o

17 COM (93) 66 final, Bruselas, 24 de febrero de 1993.

18 *Ibid.*, p. 17.

la posibilidad de negar el acceso a los puertos comunitarios a aquellos buques que no cumplieren la normativa internacional y que no se mejorasen o reparasen, tras lo que se vislumbraba ya la posibilidad de elaborar “listas negras” de buques¹⁹.

La tendencia favorable a un reforzamiento de la normativa internacional, unido a la repetición de accidentes marítimos, condujo a la adopción en los años noventa, por el Consejo, esta vez ya mediante el sistema de mayoría cualificada, de un primer conjunto de medidas legislativas con pretensión de coherencia, en torno a dos grandes ideas: la organización a nivel comunitario de una aplicación más estricta de la normativa convencional internacional en la materia; y, la aprobación de las primeras medidas propiamente comunitarias, cuando no existiesen normas internacionales o estas fuesen manifiestamente insuficientes.

Los ejemplos de este quehacer legislativo han sido muchos y, entre ellos destacan: la Directiva 93/75/CE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, a tenor de la cual los buques que transporten productos contaminantes desde o hacia los puertos de la CE deben notificar el contenido de su cargamento (DO L 247, 5.10.1993,p.19); la Directiva 94/57/CE del Consejo de 22 de noviembre de 1994 donde se establecen unas normas comunes para la inspecciones de buques y sociedades de clasificación así como para las actividades de las administraciones pertinentes en la materia (DO L 319, 12.12.1994, p.20); el Reglamento del Consejo (CE) n° 2978/94 de 21 de noviembre de 1994 por el que se establece que los buques con tanque de lastre separados se beneficiaran de una reducción de las tasas portuarias, dando desarrollo en Derecho comunitario a la normativa OMI relativa a la aplicación del arqueo de los tanques (DO L 319, 12.12.1994, p.1); y la Directiva 95/21/CE del Consejo de 19 de junio de 1995 sobre las inspecciones de control por parte del Estado rector del puerto, que aunque se aplica a la inspección de todos los barcos contiene precisiones y requisitos que se refieren específicamente a los petroleros (DO L 157, 7.7.1995, p.1)

Rica de esta experiencia legislativa, y de los problemas que su aplicación y transposición suscitaba, la Comisión presentó su Comunicación “Hacia una nueva estrategia marítima”²⁰, donde enunciaba, entre otros objetivos, el de mejorar y reforzar la seguridad del transporte marítimo, así como desarrollar la formación de las tripulaciones de los buques. Fruto de esta estrategia fueron las Directivas del Consejo: 96/98/CE (DOL 46, 17.2.1997, p.25); 97/70/CE (DO L34, 9.2.1998, p.1); 98/18/CE (DOL 144, 15.5.1998); y, 1999/35/CE (DOL 138, 1.6.1999). También, en aquellos años, la Comisión europea, lanzó una campaña a favor del transporte marítimo de calidad, entre cuyos objetivos figuraba el de proteger la aguas contra la contaminación provocada por los barcos. Este conjunto legislativo perseguía, esencialmente, una aplicación más estricta, incluso anticipada, de las normas internacionales en la materia.

Un nuevo desastre marítimo, esta vez el producido por el siniestro del *Erika* el 12 de diciembre de 1999²¹ que causó una conmoción considerable en la opinión pública

19 En este sentido, la Comisión pensaba que “la Comunidad, merced a sus mecanismos políticos y legislativos, está en posición única para garantizar que los Estados miembros apliquen la normativa a los buques de su pabellón de manera más uniforme y rigurosa, y para imponer, con métodos comunes y con rigor, el respeto de una misma normativa a los buques de cualquier pabellón que operen en aguas comunitarias”, COM (1993) 66 final, op. cit., p. 2.

20 COM (96) 81 final

21 El 12 de diciembre de 1999, el petrolero de casco único *Erika*, de 25 años de edad, con pabellón maltés y fletado por TOTAL-FINA, se partió en dos a 40 millas al sur del extremo de Bretaña y vertió más de 10.000 toneladas de fuelóleo pesado de las 30.000 que transportaba. Unos 400 kilómetros de costa resultaron contaminados por la marea negra, que causó graves daños. Conviene, igualmente, destacar que este buque estaba en posesión de un certificado obligatorio, había superado con éxito un reconocimiento quinquenal el año antes del accidente, había sido objeto de una inspección reforzada de control por el Estado de puerto, el fletador también lo había inspeccionado. Lo que demuestra lo somero de estas inspecciones y la falta de rigor de los controles.

europea, constituyó un fuerte estímulo para la actuación comunitaria y así, la Comisión, de manera, una vez más, claramente reactiva, propuso dos tandas de medidas conocidas con los nombres de “paquete de medidas Erika I”, adoptado el 21 de marzo de 2000 y “paquete de medidas Erika II”, tomado el 6 de diciembre de 2000²². En el primero de estos dos paquetes, se propuso, concretamente, modificar la Directiva 95/21/CE sobre control de los buques por el Estado rector del puerto y la Directiva 94/57/CE sobre las sociedades de clasificación, y, también, elaborar un Reglamento relativo a la introducción acelerada de las normas de doble casco o de diseño equivalente.

Ante la lentitud de la maquinaria legislativa comunitaria y su tibio eco en algunos Estados, como Holanda, Grecia o el Reino Unido, el Consejo Europeo de Biarritz de octubre de 2000, llamó la atención sobre la necesidad de una rápida adopción del “paquete de medidas Erika I”, al tiempo que encargaba a la Comisión que elaborara un segundo conjunto de medidas. Las nuevas medidas, que tomaron cuerpo en el paquete Erika II, fueron: una propuesta de Directiva estableciendo un sistema comunitario de seguimiento, control e información sobre el tráfico marítimo, destinada a mejorar la seguridad del tráfico marítimo y prevenir la contaminación por buques; una propuesta de Reglamento relativo a la constitución de un fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas, mediante el que se persigue la mejora de los regímenes que estaban vigentes de responsabilidad y daños por contaminación, introduciendo un sistema puramente comunitario: el fondo europeo suplementario (Fondo COPE); y, una propuesta de Reglamento estableciendo una Agencia europea de seguridad marítima, cuyo objetivo sería el de respaldar la acción de la Comisión y de los Estados miembros en la aplicación y control de la legislación comunitaria, así como en la evaluación de la eficacia de las medidas vigentes.

Pero, además, y desde una perspectiva más amplia, la Comisión, en su Libro Blanco sobre los transportes adoptado el 12 de septiembre de 2001, sugería otra serie de medidas para completar el marco legislativo comunitario en materia de seguridad marítima, y entre ellas, las destinadas a: luchar contra la utilización de los “esclavos del mar”, a través de la adopción de normas sociales para la tripulación; luchar contra los pabellones de conveniencia, a través de la asunción por la UE y por la OMI de competencias de control; favorecer el retorno de los navíos a pabellones comunitarios, mediante medidas de tasas al tonelaje; e, implantar un mar único mediante un sistema comunitario de gestión del tráfico marítimo.

Las medidas legislativas propuestas han ido, gradualmente, tomado cuerpo en diversas directivas y algún que otro reglamento. La lentitud del proceso y las excepciones que presiden varias de estas medidas sacan a la luz la divergencia existente en la materia entre la Comisión y el Consejo, y, en el seno de éste entre los distintos Estados miembros. La falta de sintonía explica la no coincidencia, una vez más, en el alcance y la urgencia de llevar a cabo una estrategia comunitaria de seguridad marítima, tal desencuentro se ha manifestado, por ejemplo, en el tema de la paulatina retirada de los buques cisternas de un solo casco y en el relativo a la conveniencia de establecer un Fondo de indemnización a nivel comunitario o, en fin, en el control por el Estado ribereños de la navegación de este tipo de buques por sus aguas jurisdiccionales. De todos modos, este desencuentro no ha impedido, aunque sí dificultado, la adopción de un importante paquete de reglamentos y directivas en la materia²³

22 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un segundo conjunto de medidas comunitarias en materia de seguridad marítima a raíz del naufragio del petrolero Erika, *COM (2000) 802 final*, Bruselas, 6.12.2000.

23 Entre otras, las siguientes: Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (DO L 332, 28.12.2000. p.81). Decisión n° 2850/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,

B) HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL DESASTRE DEL PRESTIGE

El proceso de entrada en vigor y, en su caso, transposición de estas medidas legislativas, no especialmente rápido, fue el decorado con el que se encontró otro nuevo accidente marítimo, el sufrido por el *Prestige* en noviembre de 2002. Ante esta nueva catástrofe, la actitud de la Comisión fue una vez más, esencialmente, reactiva y se concretó en su Comunicación de 3 de diciembre de 2002 sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el accidente del *Prestige*²⁴, donde vuelve a insistir sobre la necesidad de que los Estados miembros aceleren la aplicación de las medidas legislativas adoptadas tras la catástrofe del *Erika* en diciembre de 1999, al tiempo que anuncia una serie de iniciativas específicas derivadas de este accidente, entre ellas, la de intentar compensar a los sectores afectados por los vertidos mediante la adopción de medidas excepcionales²⁵.

En desarrollo de esta Comunicación, la Comisión presentó, pocos días después, el 20 de diciembre de 2002, al PE y al Consejo una propuesta de Reglamento con el propósito de, por una parte, acortar el calendario de retirada de los petroleros de casco único adoptado en el marco del paquete *Erika* I; y, por otra parte, prohibir el transporte de fuel pesado en petroleros de casco único hacia o desde puertos de la UE. Igualmente, presentó una propuesta de reglamento sobre las sanciones penales en caso de negligencia grave que haya provocado una contaminación²⁶.

de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de cooperación en el ámbito de la contaminación marina accidental o deliberada. Directiva 2001/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001 relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas (DO L136, 18.5.2001, p.17). Directiva 2001/106/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto), DO L 19, 22.1.2002, p.17. Directiva 2001/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (DO L 19, 22.1.2002, p.9). Reglamento (CE) nº417/2002 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, y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2978/94 del Consejo. Reglamento (CE) nº1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima. Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo (DO L 208, 5.5.2002, p.10). Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002 por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques (DO L 324, 29.11.2002, p. 53). Reglamento (CE) nº 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y se modifican los Reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques (DO L 324, 29.11.2002, p. 1). Decisión del Consejo de 18 de noviembre de 2002 por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse o a ratificar, en interés de la Comunidad, el Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP) (DO L 337, 13.12.2002, p.55).

24 COM (2002) 681, Bruselas, 3.12.2002.

25 Reglamento (CE) nº 2372/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002 por el que se establecen medidas específicas para compensar a los sectores pesqueros, marisqueros y acuícolas españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero *Prestige* (DO L 358, 31.12.2002, p.81)

26 Comunicación de la Comisión sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº2978/94 del Consejo, COM (2002) 780 final, Bruselas, 20.12.2002.

En el marco de estas actuaciones reactivas, se adoptó el Reglamento (CE) nº2372/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002 por el que se establecen medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero *Prestige* (DO L 358, 31.12.2002), donde, además de la ayuda procedente de los créditos IFOP, se estableció una partida complementaria de 30 millones de euros. Estas medidas de apoyo contemplan:

- Una compensación financiera a las personas y a los propietarios de empresas debido al cese temporal de sus actividades;
- La ayuda a la sustitución de las artes de pesca;
- La ayuda a la limpieza, reparación y reconstrucción de los lugares conculícolas y acuícolas;
- La compensación financiera para la sustitución de las poblaciones de crustáceos.

Reaccionando, también, al desastre del *Prestige*, la Comisión presentó, el 5 de marzo de 2003, una propuesta de Directiva del PE y del Consejo que incluye medidas sobre la incorporación al Derecho comunitario de las reglas internacionales en materia de descargas contaminantes de petroleros y otros buques y las descargas ilegales en alta mar, así como disposiciones previendo que las infracciones de estas reglas constituirán delitos penales²⁷.

Estas cuestiones estuvieron, también, en el centro del Consejo Europeo en su reunión en Copenhague el 23 de marzo de 2003, donde los temas relacionados con la seguridad del transporte marítimo ocuparon un lugar importante en la agenda de discusiones.

El 27 de marzo de 2003, los quince países miembros de la UE (a petición de Reino Unido, Irlanda, España y Portugal) acordaron en el Consejo de Ministros de transportes de la UE, celebrado en Bruselas, solicitar formalmente a la OMI la consagración de un derecho de los Estados a expulsar de sus costas buques que fuesen potencialmente dañinos para el medio ambiente, tal y como venían realizando países como España o Francia desde la catástrofe del *Prestige*. El objetivo de esta propuesta era que la OMI reconociese “la jurisdicción” de estos países para defenderse frente a este tipo de buques en áreas de una extensión máxima de 180 millas desde las costas, en aguas británicas e irlandesa, los golfos de Vizcaya y Gasconia, y las costas gallega y portuguesa.

En esta línea, el 11 de abril de 2003, una serie de Estados miembros de la UE (Francia, Portugal, Reino Unido, Irlanda y Bélgica), liderados por España, entregaron a la OMI una declaración conjunta que incluía una serie de iniciativas destinadas a la protección del medio ambiente marítimo y la limitación de la navegación de buques como el *Prestige*. Entre las iniciativas se hallaba la catalogación de “zonas marítimas especialmente sensibles” para determinadas áreas estratégicas, en las que la navegación marítima de este tipo de navíos estaría restringida. Una de las zonas sensibles, según la declaración, comprendería un área en aguas españolas a lo largo de las costas atlántica y cantábrica, en el que estaría prohibido el paso de buques cisterna monocasco que transportasen crudo y fuel pesado, betún o alquitrán.

Respondiendo, también, al siniestro del *Prestige*, el Parlamento Europeo ha adoptado una serie de resoluciones en las que ha ido más lejos que el Consejo y la Comisión, así, en su resolución de 19 de diciembre de 2002, sugería, entre otras cosas, la creación de un servicio europeo de guardacostas y de una fuerza europea de protec-

²⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación, COM (2003) 92 final, Bruselas, 5.3.2003.

ción civil capaz de intervenir en caso de catástrofe natural o industrial, al tiempo que defendía la prohibición de los pabellones de conveniencia en las aguas territoriales de la UE y la obligación de los Estados miembros de acoger a los buques en dificultad.

En fin, estas y otras iniciativas y medidas se están esencialmente centrande en la aplicación anticipada del Paquete Erika I y del Paquete Erika II, concretamente, y por lo que se refiere al primero de ellos se trata de avanzar rápidamente en los siguientes aspectos: -refuerzo del control del Estado rector del puerto en todos los puertos de la UE para comprobar las condiciones técnicas de los buques de alto riesgo, como los petroleros, y luchar contra la existencia de *puertos de conveniencia*; - fortalecimiento del control de calidad de las inspecciones efectuadas por las sociedades de clasificación; - acelerar la sustitución de todos los petroleros de un solo casco por petroleros de doble casco, lo que de haberse seguido las propuestas iniciales de la Comisión, hubiera significado que el *Prestige* se habría retirado en septiembre de 2002. En cuanto al segundo paquete legislativo se pretende acelerar la aplicación de las siguientes medidas: - organizar el seguimiento del tráfico marítimo de la UE y establecer un sistema de información, que deberían transponer todos los Estados miembros, lo que permitiría el seguimiento de los buques que naveguen en aguas comunitarias. Posibilitar la intervención en caso de accidente en el mar. Obligar a los Estados miembros a adoptar todas las medidas apropiadas para definir puertos de refugio destinados a acoger a los buques en dificultades. -Puesta en marcha de la Agencia de la Seguridad Marítima, destinada a asistir a los Estados miembros y a la Comisión en la aplicación de la legislación sobre seguridad marítima, así como a servir a los Estados miembros como plataforma de cooperación técnica entre los Estados miembros destinada a mejorar la aplicación de esta legislación. -Establecer un fondo de indemnización complementario, similar al FIPOL capaz de indemnizar hasta mil millones de euros en caso de marea negra en las aguas comunitarias. Veamos, a continuación, como se está desarrollando esta actuación en alguno de los sectores reseñados.

a) Retirada acelerada de petroleros con casco único

Frecuentemente los siniestros marítimos ocurridos frente a las costas europeas, como en otras zonas del mundo, han tenido su origen en accidentes de petroleros monocascos²⁸, lo que ha llevado a la adopción de una serie de disposiciones internacionales y comunitarias destinadas a la eliminación progresiva de este tipo de buques. De este modo, y por lo que se refiere a la UE, el Paquete Erika I, como vimos, introducía propuestas destinadas a acelerar la sustitución de los monocascos por navíos de doble casco o que respondan a normas de seguridad equivalente.

Estas propuestas se concretaron en el Reglamento (CE) n°417/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de febrero de 2002²⁹, en el que se establecía un programa de introducción acelerada de las normas en materia de doble casco o de diseño equivalente a las fijadas por el Convenio MARPOL 73/78 para los petroleros de casco único (art. 1). En él se incluye un nuevo calendario de retirada que se aplicará a los petroleros de peso muerto igual o superior a 5000 toneladas que accedan a puertos comunitarios con independencia del pabellón que enarboles o que enarboles pabellón

28 No cabe desconocer que los recientes siniestros marítimos frente al litoral europeo han sido ocasionados por buques de estas características, piénsese, por ejemplo en el *Prestige*, el *Cristal*, el *Castor* o el *Erika*.

29 Reglamento (CE) n°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, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n°2979/94 del Consejo (DO L 64, 7.3.2002, p.1).

de un Estado miembro (art.2). Este calendario se aplicará según el tipo de buque de que se trate, y, al respecto, el Reglamento distingue entre tres categorías de buques (arts 3 y 4). Estos buques no estarán autorizados a navegar con pabellón de un Estado miembro ni a acceder a puertos comunitarios, con independencia del pabellón que enarboles, en los siguientes plazos:

- Si se trata de buques de la *categoría 1*: del 2003 (buques entregados en 1973 o antes) al 2007 (buques entregados en 1981 o más tarde);
- En lo referente a los buques de *categoría 2*: del 2003 (los buques entregados en 1973 o antes) al 2015 (los buques entregados en 1989 o más tarde); y
- En cuanto a los buques de *categoría 3*: del 2003 (los buques entregados en 1973 o antes) al 2015 (los buques entregados en 1989 o más tarde).

El hundimiento del *Prestige* replanteó la idoneidad de este calendario, y al estimarse los plazos excesivos, se propuso, por el Consejo, en su reunión de 22 de diciembre de 2002, recortarlos. La Comisión, igualmente, presentó en su Comunicación de diciembre de 2002, una nueva propuesta de Reglamento para eliminar estos buques y en la que se modifican los Reglamentos (CE) nº 417/2002 y nº 2978/94³⁰. En ellas se presentan tres modificaciones: la primera, declarando que sólo los petroleros de doble casco podrán transportar petróleos pesados; las segunda revisando el calendario de retirada progresiva que garantice que los monocascos de la *categoría 1* no podrán utilizarse pasado los 23 años de antigüedad o 2005, los de *categoría 2*, pasados los 28 años o 2010, y los de *categoría 3*, pasados los 28 años o 2015; y, en fin, la tercera, dirigida a permitir una aplicación más amplia del régimen especial de inspección de petroleros destinado a evaluar la integridad estructural de estos petroleros de más de 15 años de antigüedad³¹. Esta propuesta, finalmente, se ha concretado en el Reglamento (CE) nº 1726/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único³². Dicha normativa implica que ningún petrolero monocasco estará autorizado a transportar fueloil pesado en las aguas comunitarias. Además, todos los petroleros de casco único del tipo del *Erika* y del *Prestige* con una antigüedad de más de 23 años quedarán inmediatamente excluidos de los puertos de la Unión, mientras que la eliminación de los buques más recientes tendrá lugar antes, es decir, entre 2005 y 2010 en virtud de un calendario más riguroso que el previsto por las normas en vigor. Finalmente, durante el período de eliminación progresiva, los petroleros que no hayan alcanzado todavía el límite de antigüedad estarán sometidos a controles de seguridad más estrictos. En particular, los petroleros de casco único más viejos y vulnerables, construidos antes de 1982, serán retirados gradualmente del mercado cuando lleguen a los 23 años de antigüedad, mientras que según las normas hasta ahora en vigor podían llegar a los 28 años, y los más recientes serán retirados, a más tardar, en el 2005. Las demás categorías de petroleros de casco único de gran capacidad se irán eliminando de aquí a 2010, según un calendario mucho más riguroso que el previsto por las normas aplicables actual-

30 Comunicación de la Comisión conteniendo una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2978/94 del Consejo, *COM (2002) 780 final*, Bruselas, 20.12.2002.

31 En todo caso, para asegurar que no se ponga en peligro el suministro de petróleo en algunas zonas de la UE, la Comisión propuso conceder un período transitorio para los petroleros de menos de 5.000 toneladas, a los que se les permitirá seguir transportando fueles pesados, mercancías prohibidas a los monocascos, hasta 2008.

32 DO nº L 249, I. 10. 2003, p. 1.

mente. Todo ello implicará un programa de modernización de la industria europea del transporte marítimo de petróleo³³. Finalmente, todos los petroleros de casco único, incluso los más pequeños, que inicialmente habían estado excluidos, se someterán a un régimen de evaluación del estado del buque a partir de los 15 años de antigüedad, consistente en un régimen complementario de inspecciones reforzadas pensado especialmente para detectar las debilidades estructurales de este tipo de petroleros

Estas medidas que pretenden prohibir el acceso de estos buques a los puertos o fondeaderos europeos, lo que sin duda es un avance considerable, acercan el nivel de protección de la Unión Europea al de los Estados Unidos. Pero, no van a impedir que estos barcos naveguen por aguas comunitarias, si bien los Estados miembros se reservan el derecho de dictar órdenes de alejamiento en caso de que persista algún riesgo de contaminación para sus costas.

b) Refuerzo de las competencias de control del Estado rector del puerto

La responsabilidad por el estado en el que se encuentra el buque debería recaer sobre el Estado de pabellón. Pero, frecuentemente, los buques navegan bajo pabellones permisivos despreocupados por las condiciones de estos navíos³⁴. Ante esta situación se hace acuciante una reacción por parte del Estado rector del puerto, de manera que pueda prohibir la entrada o salida del mismo a aquellos buques que trasportan mercancías peligrosas o contaminantes. En relación con ello, la UE adoptó una serie de directivas (la Directiva 93/75/CEE, la Directiva 95/21/CE, la Directiva 2001/106/CE), estableciendo un sistema de control de los buques por el Estado del puerto basado en procedimientos de inspección e inmovilizaciones uniformes, fijando unos requisitos mínimos que debían respetar los buques para entrar o salir de los puertos comunitarios y ponía especial énfasis en establecer unos procedimientos armonizados de inspección que afectarían, al menos, a un 25% de los buques extranjeros que visitan los puertos de la UE. Además se incluyen medias de denegación de acceso a puerto a determinados buques, en especial, aquellos que están incluidos en las “listas negras”.

El accidente del *Prestige* ha influido también en este ámbito, así el Consejo de Transporte de 6 de diciembre de 2002, proponía la aplicación de medidas más rigurosas, y la Comisión volvía a insistir en que los Estados miembros deberían dedicar mayores recursos a estos controles, garantizando un nivel suficiente de inspección. En este sentido, la mejora de la seguridad marítima pasa por un refuerzo del sistema de control de los Estados del puerto, a través, entre otras medidas, de: la reducción de los plazos de inspección, inspecciones ampliadas obligatorias para buques que haya mostrado deficiencias en inspecciones anteriores; potenciación de los mecanismos nacionales de control de tráfico marítimo; obligación de notificación de deficiencias pendientes de rectificar antes de la llegada del buque a puerto; homogenización, compatibilidad y acceso a las bases de datos de los distintos memorandos regionales; facultar a los inspectores para dar seguimiento a las reparaciones y subsanar las deficiencias graves detectadas.

33 Durante los tres últimos años, la parte de los petroleros de doble casco en la flota mundial, expresada en tonelaje, ha pasado del 30% al 50% y los astilleros tienen pedidos por una capacidad suplementaria de 60 millones de toneladas

34 Distintos son los Estados miembros, entre ellos España, que ante el incumplimiento por determinados Estados de las responsabilidades derivadas de la concesión del pabellón, por lo que se refiere a las medidas de seguridad marítima de sus buques, proponen que la OMI asuma funciones de auditoria sobre el control ejercido por dichos Estados sobre sus navíos.

Estas exigencias son también recogidas por la Resolución del PE sobre la catástrofe ocasionada por el buque *Prestige*, donde destaca la importancia de intensificar el control del Estado del puerto, e insta a todos los Estados miembros a que cumplan el objetivo del 25% de las inspecciones de control del Estado del puerto exigido en la normativa comunitaria, y pide a la Comisión que incoe acciones contra los Estados miembros que sigan sin alcanzar este objetivo. Este control se debería concentrar, especialmente, sobre los buques de más de una cierta edad, buques de alto riesgo y aquellos que enarbolan pabellones de conveniencia en sintonía con lo establecido en el Memorándum de Entendimiento de París. En relación con ello, sería conveniente el establecimiento de equipos europeos de inspectores que apliquen los mismos criterios de control y la misma severidad en sus sanciones.

Sobre esta particular, cabría apuntar que en España, se ha adoptado ya una norma al respecto, el Real Decreto 91/2003, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles (BOE de 4 de febrero de 2003), a través del cual se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/106/CE. Su objetivo es reducir el número de buques que incumplan las normas aplicables en aguas bajo jurisdicción española, incrementando la exigencia del cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques. En este sentido, va más allá de las obligaciones establecidas por las normas comunitarias, al elevar hasta el 30% el porcentaje de los buques extranjeros que deben de ser sometidos a inspecciones operativas por las Capitanías Marítimas, en lugar del 25% previsto en la Directiva como obligatorio. Pero, además, el Reglamento reduce de doce a seis meses el intervalo máximo de tiempo dentro del cual se realizan las inspecciones ampliadas a determinados buques destinados al transporte de crudo y productos derivados

Conectado, también, con esta cuestión está la de la elaboración y presentación de la llamada "lista negra", esto es, una lista orientativa indicando los navíos que no cumplen con las normas a los que se les debería rechazar el acceso a los puertos de la UE en virtud de la nueva directiva de control por el Estado del puerto. Esta idea se ha concretado en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 3 de diciembre de 2002, donde hace pública, a título indicativo, la lista negra de 66 buques retenidos en sucesivas ocasiones en puertos europeos por no conformarse a las normas de seguridad marítima

c) Mayor seguimiento de las actividades de las sociedades de clasificación

En el ámbito de la seguridad marítima existe una compleja normativa técnica referida a las condiciones que deben cumplir los buques en la fase de construcción o durante su vida útil, referidas a elementos como el casco, la maquinaria y las instalaciones eléctricas. Su aplicación y la verificación del cumplimiento por los buques de estas normas ha sido transferida por los Estados, y también por los países miembros de la UE, a unas entidades llamadas Sociedades de clasificación. Esto es, a unas sociedades privadas cuya actividad consiste en evaluar el estado del buque, mediante controles estructurales de los mismos, a efectos de la expedición de un preceptivo certificado de clasificación. La responsabilidad de certificar la seguridad de los petroleros está, pues, en manos privadas, y así quedó establecido cuando en 1995, la OMI, apadrinó los peritajes de estas empresas. Ahora bien, la OMI carece de autoridad legal para fiscalizar la labor de estas sociedades y, si fuera preciso, para sancionarlas. Las más importantes de estas sociedades están afiliadas a la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS) fundada en 1992.

Lo rentable de esta actividad, supuso la proliferación de estas Sociedades, sin que todas reunieran el personal, las instalaciones y las cualificaciones necesarias. Ello llevó, a que en la UE se elaborara la Directiva 94/57/CE estableciendo un sistema de reconocimiento de estas Sociedades a nivel comunitario. Ahora bien, su transposición al Derecho interno de los Estados miembros no ha estado exenta de dificultades provocando una serie de procedimientos de incumplimientos contra algunos de ellos. La catástrofe del *Erika* llevó a la adopción de una nueva Directiva, la 2001/105/CE destinada a perfeccionar el régimen de reconocimiento comunitario de estas Sociedades, incluyendo un sistema de control y sanción. Los acontecimientos del *Prestige* prueban que no se ha avanzado mucho en este proceso, pues, al igual que en siniestros anteriores, contaba con certificados válidos de navegación, haciéndose necesario supervisar las actividades de las sociedades de clasificación, ya que estos accidentes tienen su causa en problemas derivados del diseño y estado de dichos buques.

Precisamente, una de estas Sociedades, la *American Bureau of Shipping* (ABS), fue la que certificó en 2001 que el buque-tanque *Prestige* reunía las condiciones adecuadas de seguridad para el transporte de hidrocarburos. Ante tal situación parece urgente implicar a los gobiernos de los países miembros en el control de estas sociedades, y que se impongan criterios de calidad a los emisores de certificaciones, y se garantice la profesionalidad de los peritos así como el rigor de sus intervenciones. Ahora bien, ello solo ha servido para poner coto a la profusión de sociedades beneficiando a las que ya existían. La prueba de los vacíos legales e inhibiciones es que ningún país de la UE ha respaldado con hechos las iniciativas de la Comisión para que sea ella la que autorice la actividad de estas empresas, sometiéndolas a estrictos controles técnicos periódicos y abriendo un registro del que serían excluidas las sociedades que incurrieran en dejaciones y emitieran certificaciones injustificadas a buques manifiestamente deteriorados. Estados Unidos es el único país que ha puesto límite a esta discrecionalidad. Europa mostró interés hace tres años, a raíz del hundimiento del *Erika*, pero el interés murió con el tiempo y hasta que se hundió el *Prestige* solo Francia se batía por estas medidas de seguridad. En la actualidad, tras el *Prestige*, aún existen Estados miembros que, como Holanda, Gran Bretaña o Grecia, no se muestran entusiasmados con esta solución, quizás porque el negocio mueve muchos miles de millones de euros al año.

d) Aceleración de la preparación de los planes de acogida de buques en lugares de refugio

Con frecuencia la gravedad de las catástrofes marítimas se incrementa al no existir un lugar donde llevar el buque siniestrado. La decisión política de meterlo en un puerto, o llevarlo a algún lugar protegido de la costa no es sencilla y sus posibles consecuencias desastrosas frena a las autoridades. Ante esta situación, se ha planteado la necesidad de elaborar planes de acogida de buques en lugares de refugio. En esta línea, el PE, en su Resolución sobre la catástrofe ocasionada por el petrolero *Prestige*, considera que los Estados miembros deben estar obligados a acoger a los buques en peligro, e insta a la Comisión a que refuerce la legislación en vigor presentando, tan pronto como sea posible, una propuesta para la creación de un sistema obligatorio de acogida de los buques en peligro en puertos de refugio o zonas protegidas en todos los Estados miembros costeros, que debería acompañarse de un sistema obligatorio de indemnización por los daños resultantes.

Ahora bien, los puertos de refugio exigen una inversión financiera considerable, pues deben ubicarse en lugares alejados de zonas pobladas, pesqueras o turísticas, y deben estar provistos de medios adecuados para el salvamento y la lucha contra la contaminación, ante esta situación convendría que la UE a través de los fondos estructura-

les y de otros apoyos financieros previera mecanismos de ayuda a los Estados para que puedan llevar a cabo las obras que estas instalaciones exigen.

e) Protección de las aguas costeras de la UE mediante el establecimiento de un sistema de gestión del tráfico marítimo

El tráfico frente a las costas europeas es uno de los más densos del mundo, con zonas peligrosas para la navegación y vulnerables a los riesgos de contaminaciones graves accidentales u operacionales, especialmente, el litoral atlántico y el Mediterráneo, por donde discurren las principales rutas marítimas del petróleo. De ahí, el que se hayan alzado voces solicitando la incorporación de mecanismos de vigilancia y control que vayan, incluso, más allá de lo que permite el actual Derecho internacional del mar. Los hundimientos del *Erika* y del *Prestige*, unido a la carencia de la normativa comunitaria han venido impulsando a las autoridades comunitarias a adoptar medidas destinadas a mejorar la seguridad del tráfico marítimo, prevenir la contaminación accidental y operativa por los buques y posibilitar una intervención más eficaz en caso de emergencia.

Entre las medidas concretas se incluían las destinadas a establecer: un sistema comunitario de declaración que se extendiese a los buques en tránsito; el desarrollo de una cadena europea de radionavegación como parte del sistema mundial en proyecto; la identificación de zonas de alto interés ecológico para adoptar, a través de la OMI en su caso, restricciones de tráfico adecuadas, como cambios de rutas y zonas prohibidas; medidas adecuadas sobre servicios de emergencia, en particular remolcadores y coordinación de las actuales disponibilidades de salvamento; el fomento del desarrollo armonizado de las redes STM y la armonización de su funcionamiento y procedimientos en la Comunidad; la creación de instalaciones de recepción de petróleo y residuos³⁵.

Por otro lado, y de conformidad con las reglas adoptadas por la OMI, los Estados miembros han ido estableciendo, a lo largo de las costas europeas, diversos sistemas obligatorios de notificación de buques, asimismo se han creado servicios de tráfico marítimo y de organización del tráfico destinados a prevenir los accidentes en determinadas zonas marítimas congestionadas o peligrosas para la navegación. También se han desarrollado sistemas de identificación automática de buques y mecanismos de registro de los datos de la travesía, con la finalidad de facilitar las investigaciones posteriores a los accidentes.

Pero, el accidente del *Erika*, mostró las debilidades de todo ello y motivó a que la Comisión en su Comunicación de diciembre de 2000 propusiera una Directiva sobre el establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo. Esta propuesta se ha plasmado en la Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo³⁶, cuyo objetivo es establecer en la Comunidad un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo efectuado por buques de un arqueo bruto igual o superior a 300 toneladas, con vistas a mejorar su seguridad y eficacia, mejorar la respuesta de las autoridades a los incidentes, los accidentes, o las situaciones potencialmente peligrosas en el mar, incluidas las operaciones de búsqueda y rescate, y contribuir a una mejor prevención y a la detección de la contaminación por los buques (arts. 1 y 2) y donde se ofrece un arsenal de medidas concretas destinadas a: mejorar la identificación y seguimiento de los buques, obligándolos a equiparse de transpondedores que permitan la identificación automática y el segui-

35 COM (993) 66 final, op. cit., p. 20.

36 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/CEDO L 208, 5.8.2002, p. 10.

miento continuado por parte de las autoridades ribereñas (art.4); Hacer obligatorio que los buques que hacen escala en puertos de la Comunidad vayan equipados de “cajas negras” con el fin de facilitar las investigaciones de los accidentes (art. 10); Hacer extensiva la obligación de notificación de mercancías peligrosas o contaminantes de la Directiva 93/75/CEE a otras mercancías, y en particular al fuel oil para calderas de barco existente a bordo (arts. 3, 12 y 13); simplificar y armonizar los procedimientos de transmisión y utilización de datos relativos a mercancías peligrosas o contaminantes transportadas por los buques, recurriendo, en particular, a su intercambio sistemático por medios electrónicos (arts. 14 y 20); Reforzar las facultades de intervención de los Estados miembros en su calidad de Estados ribereños, en caso de riesgo para la seguridad marítima y la protección del medio ambiente.

La Comisión en su Comunicación tras el naufragio del petrolero *Prestige*³⁷, instaba a los Estados miembros a tomar disposiciones para reforzar los mecanismos de control del tráfico marítimo frente a las costas de los Estados miembros. Esta propuesta, iba en la línea ya iniciada por algunos Estados miembros que reclaman un mayor control de los Estados ribereños sobre la navegación en sus aguas jurisdiccionales. En efecto, algunos de éstos Estados, ante la sucesión de siniestros marítimos frente a sus costas, se han adelantando a la aplicación del paquete de medidas Erika y han decidido establecer mecanismos unilaterales de vigilancia y control del tráfico marítimo que, de conformidad con el Derecho internacional (a veces esta conformidad es más que dudosa) les permiten controlar, y en su caso limitar, el tráfico de buques transportando mercancías peligrosas y contaminantes dentro de sus ZEE. Este es el caso, por ejemplo de la actuación de España y Francia, cuyos gobiernos acordaron, bilateralmente, en la 15ª cumbre franco-española de Málaga en noviembre de 2002, alejar los petroleros monocasco con más de 15 años de antigüedad a 200 millas de la costa, propuesta que ha sido, también apoyada por Alemania, Italia y Portugal³⁸ y ha sido acogida por la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo. Esta idea que fue llevada por España a la sesión inaugural del 89 Consejo de la OMI celebrado el 28 de noviembre de 2002, no deja de plantear serias dudas en terceros Estados y ya han dado lugar a algún incidente y a alguna protesta por lo que se refiere a su conformidad con el Derecho internacional del mar³⁹.

Otras medidas avanzadas por algunos Estados miembros⁴⁰ y por el Parlamento Europeo en su Resolución de 11 de noviembre de 2002, van en la línea de establecer una lista de zonas marítimas y/o pesqueras europeas sensibles o vulnerables para que sean objeto de una protección particular alejando de ellas los transportes de hidrocarburos y otras sustancias peligrosas. Se trataría, ahora, de llevar a la OMI la propuesta de crear una nueva categoría de zona marítima protegida destinada a disminuir los problemas existentes en las zonas de intensa navegación en la Unión.

37 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el naufragio del petrolero “Prestige”, COM (2002) 681 final, Bruselas, 3.12.2002.

38 Desde noviembre 2002 a junio 2003, España y Francia han expulsado 84 buques de sus ZEE, *La Voz de Galicia*, 11 de junio de 2003, p.9.

39 Así, el 5 de junio de 2005, Noruega presentó una protesta formal ante España por la expulsión de la ZEE española de dos buques monocascos noruegos, Berge Vik y Berge Nisa, los días 12 y 25 de mayo respectivamente, cuando circulaban por el Dispositivo de separación de tráfico de Fisterra, puesto que atenta contra el principio de libertad de navegación por esta agua (*La Voz de Galicia*, 5.5.2003, p.11). En este sentido, no sería de descartar que en algún momento España, Francia u otro país que esté adoptando estas medidas sean denunciados ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar).

40 Carta común del Presidente de la República, Jacques Chirac, del Presidente del Gobierno de España, José María Aznar, y del Primer Ministro de Portugal, Jose Manuel Durao Barroso, al Primer Ministro de Grecia, Costas Simitis, de 7 de febrero de 2003 (<http://www.france.diplomatie.fr>)

En fin, estas mejoras que exigen un mayor control por parte del Estado ribereño de los buques que navegan en sus aguas y que, ciertamente, cuestiona el clásico principio de la libertad de navegación, van en la línea de organizar el tráfico marítimo, estableciendo dispositivos de separación del mismo, zonas especiales de protección, vías de aguas profundas, sistemas de notificación del paso de un buques sustentado en sistemas tecnológicamente avanzados de comunicaciones, de posicionamiento y de seguimiento de los buques, etc. En esta línea se sitúa la adopción, en España, del Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes⁴¹, esta medida se inscribe en la postura defendida por España en los foros internacionales, tal y como, por ejemplo, expuso el representante de España ante las Naciones Unidas, con ocasión de la conmemoración del vigésimo aniversario de la apertura a la firma de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, al defender la necesidad de alejar aún más el tránsito de los buques que transportan mercancías peligrosas de determinadas costas especialmente vulnerables⁴².

f) Medidas relativas a la indemnización y a la responsabilidad

Salvo, obviamente, en los participantes en el entramado empresarial que subyace tras este tráfico marítimo, existe una opinión generalizada de que los mecanismos relativos a las indemnizaciones y a la responsabilidad derivados de catástrofes marítimas no se ajustan a la gravedad de los daños que producen. De ahí que la Comisión haya propuesto en sucesivas comunicaciones el incremento de los límites de las indemnizaciones establecidas en la normativa internacional y, en concreto en el Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos de 1971 (FIDAC), de manera a alcanzar una suma de 1000 millones de euros.

Dado que el FIDAC originalmente no preveía un montante tan elevado de indemnización, la Comisión propuso el establecimiento de un Fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas (Fondo COPE)⁴³, adicional al FIDAC, financiado por las entidades receptoras de hidrocarburos⁴⁴, y que entraría en funcionamiento sólo si se produce un accidente en aguas de la Unión Europea y siempre que se exceda, o amenace con excederse, el límite máximo previsto por el FIDAC. El sistema permitiría que las demandas fuesen rápidamente satisfechas, así las víctimas serían indemnizadas mucho antes (incluso cabría la posibilidad de efectuar pagos por adelantado, art. 6 bis.), mientras que la liquidación financiera al final del asunto, una vez se conociesen los costes totales, se llevaría a cabo bilateralmente entre el FIDAC y el Fondo COPE. Ahora bien, al haberse elevado el límite máximo del FIDAC, el límite del Fondo COPE debería, también, revisarse. De todas

41 BOE, núm.299, 14.12.2002.

42 Afirmaba el representante permanente español, que en la zona del Finisterre español, lugar del accidente del *Prestige*, transitan alrededor de 85.000 buques mercantes al año, de los cuales 40.000 transportan mercancías peligrosas

43 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la constitución de un fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas y medidas complementarias, *COM (2000)802 final*. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la constitución de un fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas y medidas complementarias, *COM (2002) 313 final*, Bruselas, 12.6.2002.

44 Toda persona que, en un Estado miembro, reciba más de 150.000 toneladas anuales de petróleo bruto o de fuel oil pesado, deberá pagar al Fondo COPE una contribución proporcional a la cantidad de petróleo recibida.

maneras, este Fondo seguiría siendo útil si se usa para responder a daños no cubiertos por el FIDAC, tales como los antes mencionados referidos a los perjuicios sociales y colectivo, o bien, si sirve para acelerar los pagos a las víctimas. Pero lo cierto es que, por ahora, el Consejo no ha aprobado esta propuesta de la Comisión, y los cambios en el límite del FIDAC, puede ser una buena excusa para demorar o, simplemente, no adoptar el Reglamento.

Pero, además, relacionada con la indemnización existe otra cuestión especialmente delicada, me refiero al régimen de responsabilidad internacionalmente previsto y ciertas modificaciones que al mismo deberían producirse, tanto por lo que respecta a la posibilidad de eliminar el límite de dicha responsabilidad, como por lo que toca a la necesidad de ampliar el círculo de personas afectadas por la misma. En relación con ello, la Comisión estimaba en su Comunicación de diciembre de 2002, que dicho régimen de responsabilidad no desalentaba a los operadores económicos a asumir riesgos graves para la vida humana y el medio ambiente y no los empujaba a la utilización de buques en buenas condiciones. Así, se criticaba este régimen al establecer un derecho de limitación de la responsabilidad a no ser que se pruebe que los daños son el resultado de una acción u omisión del propietario, cometida con la intención de causar daños o por imprudencia y a sabiendas de que probablemente se producirían tales daños y, además, al utilizar para determinar la responsabilidad del propietario el tamaño del buque⁴⁵ y no de la gravedad de la contaminación o de los daños producidos, lo que carece de toda lógica, pues a veces son los buques medianos o pequeños los que causan graves siniestros, como ocurrió en 1999 con el *Erika*. Ante esta situación, la idea avanzada en el documento de la Comisión era que, en sintonía con lo que ocurría en otros sistemas de responsabilidad referidos a ámbitos como el medioambiental, se debería eliminar las limitaciones de responsabilidad cubierta en parte por un seguro. En esta línea, si se probase negligencia grave por el propietario éste incurriría en responsabilidad de forma ilimitada. También, en el documento mencionado, la Comisión se pronunciaba en favor de incrementar el círculo de personas sobre las que recae la responsabilidad, que el sistema internacional ciñe al propietario, de manera a posibilitar las denuncias frente a otros implicados que pueden tener una influencia importante sobre el transporte marítimo y que actúan sabiendo que, a no ser que la contaminación haya sido causada por ellos con la intención de provocar daños o se deba a su imprudencia, no se les va a reclamar daños y perjuicios. En este sentido, la vía abierta por la Comisión sería la de que la UE y/o sus Estados miembros presionasen en los foros internacionales para que se revise el actual sistema internacional.

Otra cuestión, estrechamente relacionada con lo dicho, y que también preocupaba a la Comisión, es la tocante al tipo de daños cubiertos por la indemnización, puesto que en el sistema de seguros y FIDAC se centra en los daños sobre bienes, pérdidas de éstos y pérdidas económicas. Esta limitación no se corresponde con la realidad de los perjuicios que producen estos siniestros marítimos, de manera que habría que ampliar esta noción, e incluir dentro de los daños indemnizables a las medidas preventivas, incluidos costes de limpieza, y también a las medidas razonables de recuperación emprendidas o por emprender. Se trataría de garantizar una indemnización lo más amplia y adecuada posible a las personas o entes que hayan sufrido directa o indirecta-

45 Así, por referirnos a un caso muy reciente, el del buque *Prestige*, la London P&I Club, mutua en la que se integra la aseguradora del propietario del *Prestige*, constituyó en el juzgado de Corcubión (La Coruña), el fondo de limitación de responsabilidad del armador por la catástrofe. El cálculo de la limitación de responsabilidad se realizó con base en el tamaño del buque y, según el certificado presentado ante el juez, el *Prestige* tenía 42.820 toneladas de arqueo bruto, lo que traducido a la moneda utilizada por el FIDAC son 18 millones de derechos especiales de giro. Al cambio, cerca de 23 millones de euros, que fueron depositados en metálico, lo que favorece la gestión de cara a las indemnizaciones. Esta cantidad se añade a los 147,5 millones aportados por el FIDAC

mente daños causados por la contaminación provocada por derrames o vertidos de hidrocarburos en aguas europeas. También, aquí, lo que se trata es de llevar estos planteamientos comunitarios a los foros internacionales con el objetivo de que se introduzcan modificaciones en los regímenes internacionales actualmente existentes.

De todos modos, a mi entender, la existencia de estos fondos o garantías no ilimitadas no creo que desincentiven el tráfico marítimo peligroso de hidrocarburos, incluso, como se ha advertido, pueden tener un efecto perverso, en el sentido de que favorezca tal comercio, puesto que los responsables del mismo ven, gracias a ellos, sus espaldas mejor cubiertas. Frente a esta situación, la única vía que se me ocurre, es la de, en la línea proyectada para la responsabilidad ambiental en la UE, el que estos propietarios asuman con responsabilidad ilimitada todos los daños derivados de las catástrofes marítimas causados por sus buques. Si esto fuera así, cambiarían las pólizas de seguro y también cambiaría la forma de gestionar comercialmente el tráfico de petróleo y otras sustancias altamente contaminantes. Pero soy consciente de que tal cosa está lejos de producirse.

Finalmente, y para completar estas medidas relacionadas con la responsabilidad y la indemnización, la Comisión proponía el que se garantizase en todos los Estados miembros la aplicación de una normativa que penalice los casos de negligencia grave. De este modo, el reglamento propuesto contiene una disposición donde se prevé la imposición de sanciones económicas por negligencia grave y demostrada a toda persona implicada en el transporte marítimo de hidrocarburos, al tiempo que se establece que corresponderá a los Estados miembros la competencia para imponerlas. A través de ellas se pretende introducir sanciones disuasorias para todos los implicados en el transporte marítimo de hidrocarburos. Lo que lleva a transformar el clásico principio “quien contamina paga” en “quien contamina es sancionado y paga”. Desarrollando esta idea, la Comisión presentó, el 5 de marzo de 2003, una propuesta de Directiva sobre la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación⁴⁶, donde se incluyen entre otras medidas penas privativas de libertad para los casos más graves de prácticas peligrosas o ilegales, al tiempo que amplía, considerablemente, el círculo de personas físicas y jurídicas que pueden ser objeto de tales sanciones, entre ellas, armadores, propietarios de la carga, sociedades de clasificación o cualquier otra persona involucrada.

g) Puesta en marcha de la Agencia Europea de Seguridad Marítima

Junto a estas medidas, las autoridades comunitarias tras el accidente del *Prestige* han insistido en la necesidad de acelerar la puesta en marcha del mecanismo institucional capaz de actuar de manera eficaz y uniforme en este ámbito, me refiero a la Agencia Europea de Seguridad Marítima, cuya creación se establecía en el Reglamento (CE) nº 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2002⁴⁷ y que entró en vigor el 25 de agosto de 2002, con el objetivo de recoger información, explotar la base de datos sobre seguridad marítima, evaluar y realizar la auditoría de las sociedades de clasificación, coordinar la actuación entre los Estados miembros, asistir a la Comisión en el proceso de actualización y aplicación de la legislación comunitaria, etc.

⁴⁶ COM (2003) 92 final, Bruselas, 5.3.2003. Esta propuesta va en la línea de otras medidas comunitarias adoptadas, recientemente, para proteger el medio ambiente, como la Decisión marco 2003/80/JAI del Consejo de 27 de enero de 2003 relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal (DO L 29, 5.2.2003, p.55).

⁴⁷ DO L 208, 5.8.2002, p.1.

Actualmente, y hasta que se disponga otra cosa, tiene provisionalmente su sede en Bruselas, su primer Director ejecutivo fue nombrado el 29 de enero de 2003, se ha ido seleccionando sus funcionarios y agentes y mantiene reuniones desde el 4 de diciembre de 2002.

Estamos ante un órgano eminentemente técnico y no constituye la autoridad habilitada para adoptar las decisiones inmediatas y pertinentes cuando suceden este tipo de siniestros en las aguas comunitarias, posibilitando el establecimiento y rápido funcionamiento de sistemas de alerta rápida capaces de enfrentarse a este tipo de situaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

La normativa comunitaria en materia de seguridad marítima intenta conciliar dos exigencia no fácilmente conciliables: la derivada de la necesaria protección del medio ambiente europeo y la procedente de la realidad de unos intercambios económicos y comerciales que muestran como la UE es altamente dependiente del transporte marítimo, lo que la obliga a maniobrar con prudencia y cautela, máxime si, como ocurre, no todos los Estados miembros coinciden ni en el calendario ni en los objetivos. La tensión entre estas dos exigencias, explica que muchas de las medidas adoptadas no se hayan aplicado adecuadamente, bien por que los textos donde figuran no se han transpuesto oportunamente, bien por que se aplican incorrectamente (por ejemplo, en lo referido a los controles en los puertos), lo que ha llevado a la incoación de varios procedimientos de infracción contra los Estados miembros incumplidores. Estas dificultades, explican, también el por qué buena parte de las disposiciones últimamente aprobadas tras el accidente del *Prestige* tienen, precisamente, como objetivo expreso, mejorar y acelerar la aplicación de la legislación ya existente en estos ámbitos.

Como en ocasiones anteriores, ahora con el *Prestige* vemos como las propuestas siguen llegando por cuenta gotas, y, como en ocasiones anteriores, también asistimos a una actuación puramente reactiva y no preventiva, así el daño, en buena medida, ya se ha producido, y a lo que se tiende, una vez más, es a aliviar sus consecuencias sobre el entorno y la población afectada. Se vuelve a reproducir por enésima vez el consabido ciclo: al siniestro ocasionado por un accidente marítimo de estas características le sucede siempre la lógica alarma social, que presiona para la adopción de nuevas medidas o el refuerzo de las ya existentes, seguido del olvido hasta que un nuevo accidente demuestra la escasa efectividad de las medidas existentes.

Frente a esta situación se trataría ahora de abordar el problema de los accidentes marítimos desde su raíz y no de ofrecer soluciones meramente coyunturales, eliminando las prácticas y los buques inadecuados, y dedicando una atención profunda a la protección de las zonas vulnerables y sensibles. Pero todo ello pasa, en mi opinión, por un debate sobre ciertas instituciones clásicas del Derecho internacional del mar acuñadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Puesto que pienso que no puede permitirse que la libertad de navegación llegue a anular el derecho que tienen los hombres a un entorno ambiental sano, a su modo de vida y a su paisaje. Ello podría significar, introducir excepciones al mencionado principio, mejorando los sistemas de vigilancia, armonizando los dispositivos de control, mediante procedimientos de notificación obligatoria en el marco de una zona marítima funcional, independiente de la ZEE.

Ello significaría, también, incrementar la responsabilidad de todos los operadores que reciben un beneficio económico con este tráfico marítimo de petróleo, mejo-

rando y acelerando los procedimientos de indemnización para que no vuelvan a producirse situaciones como las que acompañaron al siniestro del *Mar Egeo*, cuyas víctimas tardaron más de diez años en verse parcialmente compensadas por los daños que les fueron causados.

En relación con ello, creo que el marco jurídico comunitario podría servir de laboratorio propicio para introducir medidas más preventivas que reactivas, mecanismos más rigurosos de control y sanción, y procedimientos más ágiles de indemnización. A su favor cuenta, en comparación con el ámbito internacional, de una mayor cohesión jurídica interna. Si las medidas que se están estableciendo no se ven obstaculizadas por algunos Estados miembros, cabría pensar que la UE, como en su momento sucedió con los Estados Unidos, se está situado en la vanguardia del Derecho de la seguridad marítima, lo que, a mi entender, puede influir muy positivamente en el desarrollo de la normativa internacional en la materia.