

**(NOTA RESUMEN)**

**LIBRO BLANCO**

**SOBRE EL PRESTIGE**

FUNDACION ALTERNATIVAS  
Agosto, 2003

Esta Nota Resumen del Libro Blanco del Prestige es un gui3n para un acceso f3cil y r3pido a los contenidos del mismo. Con tal objeto, hemos incluido en este documento breves referencias a los contenidos que el lector encontrar3 en cada una de las tres partes de que se compone el Libro, as3 como los textos 3ntegros de la Introducci3n y los de las Conclusiones y Recomendaciones elaboradas por el grupo de expertos.

Se incluye tambi3n el 3ndice de la Obra y la Relaci3n de Autores y Colaboradores.

## **INTRODUCCION:**

### **1. La necesidad de conocer y analizar lo que sucedi3.**

El objeto de este informe no es otro que el de proporcionar a la sociedad espa3ola y a sus instituciones elementos de an3lisis sobre el siniestro del buque Prestige que puedan contribuir a un mejor conocimiento de lo que realmente sucedi3 y del contexto en el que se produjo la cat3strofe. Ese an3lisis debe permitirnos realizar nuevos enfoques sobre la manera en la que se gestion3 el siniestro y la crisis por parte de las autoridades y de los responsables de los dispositivos de seguridad mar3tima y lucha contra la contaminaci3n del medio ambiente marino, y debe permitirnos concluir acerca de si la cat3strofe era o no previsible, era o no evitable, y, en todo caso, cu3les eran las alternativas, cu3les las lecciones que hay que aprender de esta desgracia y cu3l ha de ser la estrategia a desarrollar en el futuro inmediato para evitar que puedan llegar a repetirse este tipo de cat3strofes.

Sin duda, un acontecimiento de la naturaleza e intensidad de la cat3strofe del buque Prestige era l3gico que ocupara durante mucho tiempo las primeras p3ginas de la prensa y motivara todo tipo de trabajos, estudios y publicaciones. As3 ha sido. Pero resulta parad3jico que la sociedad haya seguido con tanta intensidad la informaci3n que sobre el Prestige ha estado circulando durante meses, pese a los esfuerzos del Gobierno y de los medios de comunicaci3n bajo su control para esconderla y manipularla, y que sin embargo los documentos oficiales elaborados por el Gobierno de la Naci3n sobre el siniestro sean tan escasos y de tan poco relieve.

Este informe que sobre el caso Prestige ha elaborado la Fundaci3n Alternativas habr3a sido en buena parte innecesario en la misma medida en que el Gobierno de la Naci3n se hubiera comprometido al an3lisis de lo sucedido en el marco de una Comisi3n de Investigaci3n Parlamentaria, tal y como han hecho otros pa3ses de nuestro entorno cuando han afrontado siniestros similares. Lamentablemente, la inexistencia de esa Comisi3n de Investigaci3n y la ausencia de otros informes contrastados e independientes sobre esta cuesti3n empobrece el conocimiento que los ciudadanos deben tener acerca del por qu3 de las cosas en el caso Prestige, siembra la duda acerca de la voluntad de los poderes p3blicos de aprender de las experiencias para evitar que se repitan cat3strofes como la que nos ocupa y entumece el tono muscular de nuestro sistema democr3tico al impedir el control de la acci3n del Gobierno y el se3alamiento de las responsabilidades pol3ticas, si las hubiera.

Por tanto, los objetivos inmediatos de este informe tienen que ver con la necesidad de conocer mejor lo que sucedi3 y analizar algunas de las causas y factores que explican los riesgos de la actividad mar3tima en general y, espec3ficamente, los de este tipo de tr3fico mar3timo de hidrocarburos, as3 como el estado de los dispositivos de seguridad de que estamos dotados para atender estas

situaciones. Esto es, este informe quiere contribuir a mejorar la información que la sociedad tiene acerca del mundo marítimo y relacionar el caso del buque Prestige con los contextos en los que sucede esta catástrofe. Todo ello para poder realizar el análisis que nos permita obtener conclusiones y proponer recomendaciones al hilo de esta experiencia y llegar a saber si existían alternativas a las decisiones adoptadas por las autoridades y si la gestión del siniestro fue adecuada o no.

Ahora bien, el análisis del siniestro del Prestige puede realizarse desde muy diversos enfoques, la mayoría de ellos de una gran utilidad. La Fundación Alternativas ha escogido un enfoque maritimista, esto es, basado en un planteamiento integrador de la realidad marítima, así como un enfoque jurídico marítimo por estimar que ese habría de ser el enfoque principal que hubiera tenido que adoptar la Comisión de Investigación del Prestige si se hubiera constituido y porque consideramos que nuestra aportación debe ir dirigida a la verificación de la adecuación de nuestras políticas marítimas a las necesidades de un país como España.

## 2. Los contenidos y la estructura de este informe.

Por todo lo anterior hemos considerado que el orden de presentación de los materiales que componen este informe que mejor se adaptaba al objeto de nuestro análisis era el siguiente:

- **Primera Parte: La Seguridad Marítima, el Salvamento y la Lucha contra la Contaminación.** En ella se presentan los materiales informativos relativos al estudio del marco legal internacional, europeo y nacional en estas materias. Asimismo, se presenta información relativa al tráfico de mercancías peligrosas y contaminantes en el espacio marítimo de España. Finalmente, se presenta la información relativa a la organización de los sistemas de seguridad, salvamento y lucha contra la contaminación en España, con especial referencia a sus dispositivos y métodos de intervención así como a su evolución en el tiempo y a las experiencias obtenidas de siniestros anteriores.
- **Segunda Parte: El siniestro del buque Prestige: análisis técnicos y jurídicos. La opinión de expertos y ciudadanos.** En primer lugar se presentan sendos estudios que hacen una aproximación a los hechos relativos al siniestro. El primero de ellos aborda el análisis del siniestro desde un enfoque claramente técnico-marítimo, con una descripción precisa y directa de todo lo que afecta a la situación del buque, especialmente por lo que respecta a las certificaciones, verificaciones y controles efectuados al mismo, para centrarse a continuación en el iter del accidente y en la catástrofe posterior producida en su alejamiento de las costas. El segundo informe utiliza un enfoque jurídico-marítimo ajustado a cada uno de los aspectos que son relevantes en esta cuestión, centrándose finalmente en el análisis del sistema de responsabilidades administrativas, civiles y penales, propias de este tipo de sucesos y de tanta trascendencia para las partes afectadas. La opinión de los expertos es recogida a través de sus respuestas a unos cuestionarios cursados a organizaciones y a profesionales en materia de medio ambiente, navegación, derecho marítimo, acción social y sindical, etc. El informe relativo a la percepción social de los ciudadanos sobre la catástrofe se elaboró sobre la base de un numeroso grupo de entrevistas estructuradas y tomas de opinión realizadas a ciudadanos de diversos segmentos sociales que, de una u otra forma, han sido actores de esta catástrofe.
- **Tercera Parte: El papel de los diferentes agentes tras el siniestro del Prestige. Modelos de referencia para la investigación. Conclusiones y Recomendaciones.** Se presenta en este bloque final del informe el análisis crítico que tanto el equipo redactor de este Libro como el conjunto de

personas que participaron en el debate de los materiales aquí presentados, hicieron a la gestión del siniestro así como los modelos francés e inglés de investigación de siniestros marítimos. A continuación se presentan las conclusiones y las recomendaciones.

- **Anexos.** Se incorporan a este informe diversos documentos y estudios realizados por los profesionales objeto de consulta.

### **3. Un siniestro marítimo que terminó por convertirse en una gran catástrofe.**

No va a ser tarea fácil llegar a determinar la causa o el conjunto de causas directas que produjeron el accidente. El barco se encuentra hundido a 3.700 metros de profundidad y las huellas de un posible impacto o el análisis de la fatiga del material no dejarán de ser hipótesis más o menos ajustadas para explicar la avería inicial del buque. Sin embargo, seleccionar la hipótesis más razonable de entre las posibles es un ejercicio necesario en toda evaluación y este informe así lo hace, como el lector comprobará si aborda la Segunda Parte de este Libro. Pero el lector debe tratar de distinguir entre las hipótesis sobre las causas más probables de la avería inicial y las hipótesis acerca de la catástrofe. Esto es, tratar de saber si el hundimiento era la consecuencia inexorable de la avería inicial y si a su vez dicho hundimiento era causa inexorable de la contaminación que finalmente se produjo o bien hubiera sido posible adoptar otras decisiones cuyos resultados finales hubieran podido ser radicalmente diferentes.

La tesis que se sostiene en este informe acepta como premisa la existencia de factores de riesgo exorbitantes en el negocio marítimo actual así como la falta de sistemas adecuados de prevención y control de tales actividades. Asimismo, que los sistemas de que está dotado nuestro país para la atención de estas situaciones y catástrofes es insuficiente e inadecuado. Pero, más allá incluso de tales consideraciones, el accidente del Prestige pudo ser atendido y gestionado por el Gobierno y la Administración de modo bien diferente a como se gestionó, de manera tal que el impacto final del accidente hubiera sido muy inferior. La tesis de este informe es la opinión casi unánime de los expertos en estas materias: el siniestro fue mal evaluado y atendido de forma incompetente. La posterior gestión política de la catástrofe es un ejemplo de torpeza y manipulación.

Sabemos que el 13 de noviembre de 2002 el petrolero Prestige sufría una primera avería en su casco cuando se encontraba a unas 30 millas del Cabo Finisterre. Transportaba, según declaró al entrar en el Dispositivo de Separación de Tráfico de Finisterre, 77.000 toneladas de fuel procedente del norte de Europa y se dirigía a Singapur. Se trataba de un buque monocasco, construido en 1976 en Japón con arreglo a técnicas hoy consideradas inadecuadas, abanderado por Bahamas como perteneciente a una sociedad con sede en Liberia, propiedad de una empresa griega, con 27 tripulantes, de ellos 2 griegos, 1 rumano y 24 filipinos.

Se inician en ese momento las operaciones de salvamento y rescate que serán de éxito por lo que al salvamento de las vidas humanas se refiere, pero que serán inútiles por lo que afecta al rescate del buque y su carga al adoptarse la decisión de producir el alejamiento del buque y someter su estructura durante los siguientes días a las duras condiciones del estado de la mar en esa zona y al impacto, según los cálculos de los técnicos, de unas 35.000 olas.

A lo largo de 6 días la sociedad asiste estupefacta a una de las más extravagantes y dramáticas operaciones de salvamento y lucha contra la contaminación de la que se tiene noticia en el mundo marítimo y que convierte un siniestro marítimo en un desastre con terribles consecuencias en el orden social, económico y medioambiental.

El 19 de noviembre el buque se parte en dos y se hunde a 130 millas de la costa, a 3.500 y 3.800 metros de profundidad, llevándose en sus tanques alrededor de 37.000 toneladas de fuel según las estimaciones del Gobierno, apoyadas, según la propia Vicepresidencia del Gobierno manifestó, en las evaluaciones de los

científicos que les asesoraban. Esta cifra habría pasado a ser de sólo 13.800 toneladas a la fecha de cierre de este informe según ha manifestado el Gobierno. A lo largo de su errático viaje de alejamiento de la costa se habían estado esparciendo por el océano alrededor de 40.000 toneladas de fuel (tras la corrección de los datos efectuada por el Gobierno esta cifra se elevaría a 64.000 toneladas), que terminaron por contaminar más de 2.500 kilómetros de costa y más de 700 playas, dejando sin actividad económica directa durante meses a muchos miles de profesionales, perjudicando la economía de otros tantos y dando lugar a una muy grave contaminación por hidrocarburo, no sólo por la cantidad vertida y la sensibilidad del área afectada y el comportamiento persistente de las corrientes hacia la costa, sino también por las características del hidrocarburo vertido, un fuel muy pesado, viscoso y con altas tasas de azufre, con componentes de muy lenta degradación y altos valores tóxicos.

El impacto final de esta catástrofe ha superado ampliamente las previsiones más negativas y su repercusión ha terminado por alcanzar no sólo a la totalidad del área geográfica de contacto frontal con el lugar de la catástrofe, esto es, Galicia, sino también a otras comunidades más alejadas del lugar de la catástrofe como es el caso de la Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, País Vasco, e incluso a la costa de Francia y a Portugal. Junto con las aguas, las playas y los fondos marinos, las rocas han quedado gravemente afectadas siendo su limpieza incomparablemente más difícil. Los humedales costeros y las desembocaduras de los ríos también han sido contaminados y su recuperación será compleja. Si bien los efectos de la contaminación en los arenales y las playas podrán desaparecer a la vista de quienes usen los mismos, la contaminación va a permanecer y sus efectos negativos van a dejarse notar largo tiempo. Diez meses después del siniestro no hay datos fiables sobre las cantidades de fuel vertido o que permanecen en el casco del buque hundido, y las tareas de descontaminación han estado centradas en la limpieza de los arenales y playas. Los expertos estiman que serán necesarios hasta 20 años para lograr la recuperación total de los ecosistemas dañados y que en los próximos 10 años se dejarán notar sus efectos.

Por otra parte, la evaluación del impacto económico, social y medioambiental tardará en efectuarse e incluso es posible que no llegue a estimarse por completo con carácter oficial. Están elaborándose estudios muy rigurosos al respecto y se han propuesto ya algunas cifras, tomando como referencia el coste de anteriores siniestros. La evaluación final del daño podría situarse alrededor de los 2.000 millones de euros.

#### **4. Una decisión equivocada: “precipitada, desacertada, absurda y criticable”.**

Ciertamente, como se pone de manifiesto en este Libro, lo que sucede con el siniestro del buque Prestige y la decisión de su alejamiento entre el 13 y el 19 de Noviembre no tiene en cuenta el saber profesional y científico disponible en nuestra sociedad y acumulado a lo largo de un gran esfuerzo de práctica, investigación y desarrollo. Ese conjunto de decisiones no tiene nada que ver, por otra parte, con lo que enseñamos en nuestras escuelas oficiales, con lo que averiguamos en nuestros centros de investigación, y con lo que han experimentado en la práctica nuestras empresas marítimas y nuestros técnicos y profesionales. Por esa razón, centenares de científicos se manifestaron por escrito en desacuerdo con las decisiones adoptadas por las autoridades en esta crisis, al considerar que se postergaba el saber científico de los centros e investigadores de la comunidad gallega en materias tales como el comportamiento de la meteorología y de las corrientes marinas, conocimientos que podrían haber servido para la toma de decisiones y el despliegue de las medidas de protección y lucha contra la contaminación.

No cabe duda acerca de las duras condiciones meteorológicas y del adverso estado de la mar, del mismo modo que no cabe duda acerca de las malas condiciones estructurales y de mantenimiento en las que se encontraba el buque.

En esas condiciones, el traslado del buque a una zona de abrigo era lo más aconsejable y cualquier posible impacto de esa decisión hubiera sido menor que el que finalmente se ha producido. No se trata sólo de una decisión política sino muy especialmente de una decisión técnica y técnico-científica. Esto es, desde cualquier enfoque que quiera utilizarse para evaluar la decisión, se demuestra que fue una decisión equivocada, tal y como han señalado innumerables profesionales y técnicos y tal y como han puesto de manifiesto los informes presentados por las organizaciones independientes. La decisión de alejamiento del buque constituye un grave error que sólo se explica por una mala evaluación de los riesgos y de las alternativas disponibles.

Pero lo que alarma aún más es seguir oyendo a los responsables del gobierno decir que volverían a hacer lo mismo si volvieran a vivir la misma situación. Esa incapacidad para asumir los errores y las responsabilidades parece ya una constante en la historia de las catástrofes marítimas y nos recuerda la actitud contumaz de las autoridades en el caso de buque Urquiola, responsabilizando al capitán del siniestro hasta que, siete años después, el Tribunal Supremo sentenció que la catástrofe había sido la consecuencia de una decisión "precipitada, desacertada, absurda y criticable" de las autoridades marítimas al tratar de alejar el buque del puerto y de la costa.

A esa decisión equivocada hay que sumar los errores constantes en la gestión posterior de la crisis y en la propia política de comunicación sobre la catástrofe, circunstancias que dieron lugar a un grave descrédito de las instituciones y de los responsables y gestores de la crisis y que perjudicaron la capacidad de movilización y organización de los recursos en las tareas de lucha contra la contaminación. Tardarán años en olvidarse algunas de las frases pronunciadas durante la crisis por los responsables políticos y técnicos, declaraciones que más parecían conjuros contra la desgracia que afirmaciones basadas en el rigor y la seriedad que los acontecimientos exigían. Los ciudadanos recordarán al Presidente de la Xunta de Galicia, Sr. Fraga Iribarne, diciendo 48 horas después del accidente *"Ya ha pasado el peligro más grave"*, o al Ministro de Medio Ambiente, Sr. Matas decir que *"El vertido afecta a una extensión muy importante pero no es una marea negra"*, afirmación que seguía a la del propio responsable de la Dirección General de la Marina Mercante, Sr. López Sors, que había dicho que *"No se puede hablar de marea negra: son manchas negras y dispersas"*. Pero difícilmente podrán superarse declaraciones como las del Delegado del Gobierno en Galicia, Sr. Fernández de Mesa, que afirmó al día siguiente del siniestro que *"Probablemente el fuel no toque la costa gallega"*, y en días posteriores llegó a decir que *"El destino del fuel en el fondo del mar es convertirse en adoquín"*, para añadir poco después que *"Hay una cifra clara, y es que la cantidad que se ha vertido no se sabe"*. Ahora bien, dado su rango, pocas declaraciones pueden resultar tan estrambóticas al día de hoy como las realizadas por el Vicepresidente del Gobierno, Sr. Rajoy, cuando señaló que *"La marea no va a llegar a las Rías Baixas"*, o bien que el derrame era importante y *"...afecta a una parte importante de La Coruña, pero no es una marea negra"*, o bien cuando tras el hundimiento el buque afirmó que *"Sólo tiene un par de pequeñas grietas"* o trató de minimizar el riesgo de la contaminación y reducir la cifra de 125 toneladas diarias de derrame afirmando que del buque hundido *"...salen unos pequeños hilillos...hay en concreto cuatro regueros que se han solidificado con aspecto de plastilina en estiramiento vertical. Debe salir de alguna de las grietas. Están los técnicos estudiando que significa eso."* A esta galería de horrores informativos hay que seguir sumando un constante esfuerzo de manipulación que raya en lo ridículo por lo que se refiere a ocultar lo que a los ojos de los ciudadanos es evidente: el impacto de la contaminación en las costas y los arenales, el daño en las economías de los afectados, el perjuicio en el patrimonio colectivo de todos los españoles y la existencia de responsabilidades por una mala gestión de esta catástrofe. El último ejemplo hasta la fecha de esta manipulación no es otro que el de la modificación de la cifras proporcionadas por el Gobierno relativas al fuel que permanecería en el

buque, que ha pasado de 37.000 toneladas a 13.800, lo cual, de ser cierto, elevaría el vertido a 64.000 toneladas. Tamaña dificultad por establecer las cifras definitivas no parece atribuible a un error científico imputable al denominado Comité Científico Asesor del Gobierno, sino a burdas operaciones de manipulación que o bien se explican por un intento de minimizar ante la opinión pública el impacto real del vertido en los momentos iniciales, o por la aparición de dificultades técnicas y económicas en las operaciones de recuperación del fuel en el buque hundido que justifiquen abandonar en el pecio casi 24.000 toneladas sin recuperar.

## **5. Una situación previsible con múltiples factores de riesgo no cubiertos.**

El buque Prestige no es una excepción sino un buen ejemplo de tantos otros buques que en similares condiciones y con evidente riesgo, siguen navegando ante la pasividad de la comunidad internacional. Los profesionales de la mar saben que determinadas prácticas prohibidas se llevan a cabo delante de nuestras mismas narices, en nuestras costas y en nuestros puertos, poniendo en cuestión el sentido de responsabilidad de nuestras autoridades en la medida en que vienen obligadas, no sólo por nuestra legislación sino como consecuencia también de los acuerdos internacionales, a controlar el respeto a las normas, reglas y prácticas, así como a vigilar la aplicación de las normas marítimas.

El riesgo de un siniestro marítimo es inherente a la propia actividad y a la dificultad del medio marino pero por eso mismo hemos de esforzarnos en conocer los factores de ese riesgo y eliminarlos o reducir su posible impacto. Para conseguirlo es preciso modificar el sistema de cosas que lo permite y desarrollar una verdadera política marítima mundial basada en la racionalidad y en la seguridad.

La mundialización en el ámbito marítimo ya era una realidad consolidada después de la segunda guerra mundial. Ahora bien, los actuales procesos de globalización han terminado por precarizar definitivamente las condiciones del transporte marítimo y ahora mismo hay más riesgos, menos control, y más impunidad. En los últimos años siguen aumentando los pabellones de conveniencia y esa dinámica incrementa las zonas de sombra que escapan al control al tiempo que crean zonas de impunidad, retira la capacidad de control sobre la situación y calidad de los buques, aleja y fragmenta la responsabilidad de los que intervienen en la cadena del negocio marítimo.

Sabemos que las duras normas de los EEUU desplazan las flotas más viejas e inadecuadas hacia Europa y hacia otras regiones. También somos conscientes de que la dependencia energética que la Unión Europea tiene del petróleo sigue incrementándose y que en su gran mayoría se transporta por vía marítima en buques no siempre adecuados: sirva tan sólo recordar que el 40% de la flota mundial de petroleros tiene más de 20 años de antigüedad.

Cabo Finisterre es una de las zonas de mayor densidad de tráfico marítimo del mundo. Se estima en casi 100.000 los buques de toda naturaleza que utilizan el corredor marítimo de Finisterre cada año, de los que más de 40.000 transportan mercancías peligrosas de acuerdo con el criterio definido en el Código IMDG de la OMI y notifican su paso por el mismo. Como consecuencia de todo ello, Galicia soporta tres contaminaciones diferentes por hidrocarburos: una primera, de carácter permanente, causada por los vertidos voluntarios de los buques que lavan sus tanques de forma ilegal el regreso de sus viajes. Una segunda, a consecuencia del uso del fuel como combustible para los propios buques que pasan a través del pasillo marítimo de Finisterre y que producen una contaminación ácida lenta pero inexorable. Y una tercera, producida por los accidentes que periódicamente soportan sus costas y que, en los últimos 30 años suponen cerca de 300.000 Toneladas derramadas.

Cierto es que, pese a disponer de informes y recomendaciones a ese respecto desde hace muchos años, nada había hecho el Gobierno de la Nación para disponer de las infraestructuras y de los medios y dispositivos adecuados para

reducir esos riesgos. La cuestión ahora es saber si la lección se ha aprendido y si se están poniendo los cimientos que impidan que en el futuro se vuelvan a vivir situaciones como la que se vivió con el Prestige.

Sin embargo, frente a tales amenazas cabe defenderse. Así, tal y como ya hizo EEUU, es posible aplicar unilateralmente condiciones más estrictas en materia de seguridad. La UE debe posicionarse en ese mismo sentido y liderar estas iniciativas en los foros internacionales. Pueden incrementarse las exigencias sobre calidad de los tráficos y la seguridad de los buques, de sus cascos y de sus tripulaciones. Pueden incrementarse las inspecciones y el control sobre la calidad de las inspecciones y de las sociedades de clasificación y endurecerse los criterios sobre su responsabilidad. Pueden incrementarse los medios de prevención y de lucha contra la contaminación, pueden establecerse sistemas de predicción que pueden ser utilizados como modelos teóricos en caso de crisis. Estas y otras alternativas son evaluadas en este informe.

## **6. Muchas preguntas que todavía exigen respuestas.**

En suma, no podemos aceptar que el siniestro del buque Prestige haya sido un accidente inevitable sino una grave catástrofe previsible y mal gestionada. La cadena de acontecimientos relativos al caso Prestige es ahora mismo bastante conocida como consecuencia del esfuerzo informativo desarrollado por algunos medios de comunicación, organizaciones y asociaciones de muy diversa naturaleza, grupos profesionales y expertos en el mundo marítimo, así como ciudadanos anónimos que se han sentido concernidos por esta catástrofe. Ciertamente es que, sin embargo, carecemos al día de hoy de aquella información oficial que de ordinario debería haber sido puesta a disposición de la ciudadanía a través de una Comisión de Investigación, tal y como solicitaron los grupos parlamentarios de la oposición en el Parlamento o tal y como llevan a cabo de ordinario los parlamentos de otros países que han tenido que hacer frente a situaciones como la del Prestige. Una investigación que, como la del Erika, nos debería permitir examinar los acontecimientos que produjeron el siniestro marítimo y la posterior catástrofe, estudiar las consecuencias, analizar los medios utilizados, analizar y determinar las diferentes responsabilidades presentes y proponer mejoras en la seguridad marítima y en la lucha contra la contaminación. En suma, un proceso de investigación que, al no llevarse a cabo, nos priva de la oportunidad de escuchar las voces de las personalidades más relevantes y de los principales agentes y actores del mundo de las actividades marítimas, que hubieran podido aportarnos sus consideraciones sobre esta catástrofe desde las perspectivas técnicas, científicas, políticas, administrativas, profesionales y de todo tipo, que nos ayudarían a aprender y a diseñar para el futuro políticas y estrategias. Todo lo contrario de la actitud mantenida por el Gobierno de la Nación y el de la Xunta de Galicia, así como por sus grupos parlamentarios, dentro de una doctrina extravagante que el propio Presidente de la Xunta de Galicia expresó al decir que no se debía investigar el siniestro del Prestige *"para castigar a una oposición desleal"*. Seguramente esa actitud de no querer conocer lo sucedido es la misma que llevaba al recién nombrado como Comisionado para el asunto Prestige, Sr. Martín Villa, a reconocer su propia ignorancia sobre este asunto y manifestar que *"Aún no se nada, pero aprenderé"*, no teniendo ningún pudor en afirmar que si como consecuencia de sus actividades en la gestión de la catástrofe se encontrara con la existencia de alguna responsabilidad pública *"...me la tendría que callar"*, comentario que casi es una apología de un delito ya que choca frontalmente con las obligaciones esenciales de cualquier servidor público y más aún de alguien con el rango de un Secretario de Estado.

Recientemente hemos conocido la participación de altos cargos de la administración española en las actividades de investigación parlamentaria que sobre la catástrofe del Prestige ha llevado a cabo la Asamblea Francesa en el marco de su comisión sobre la aplicación de medidas recomendadas en materia de



transporte marítimo de productos peligrosos o contaminantes y evaluación de su eficacia. Causa asombro que los responsables de la gestión del accidente y de la política marítima de España hayan comparecido en Francia y colaborado con su comisión de investigación, mientras que en España no haya sido posible hacerles comparecer en una Comisión Parlamentaria ad hoc. El mismo asombro debe haber sentido el relator de la comisión francesa que llega a decir en su informe que, en la medida en que no existe en España un organismo independiente del Gobierno encargado de realizar un informe sobre este siniestro, el informe que la administración española les remite no es sino una "*...justificación sistemática de las decisiones del Estado español.*"

Sabemos que el transporte marítimo encierra riesgos y que para eliminar tales riesgos o reducirlos hay que incorporar más reglas, más control y más recursos en Seguridad Marítima, Salvamento y Lucha contra la Contaminación. Pero, en un país que como España debe ser una potencia marítima y, en todo caso, dada su situación geográfica y los riesgos de los tráficos que surcan sus aguas debe estar preparada para atender situaciones de riesgo, tenemos que poder contestar algunas preguntas que inquietan a los ciudadanos: ¿Disponemos de los dispositivos que necesitamos, así como de los protocolos de actuación? ¿Son adecuadas nuestras normas al respecto? ¿Disponemos de los recursos humanos y materiales adecuados? ¿Tenemos un modelo, una organización, un sistema jurídico, un sistema competencial apropiado? ¿Sabemos gestionar una crisis? ¿Podemos afrontar un siniestro, eliminar su impacto, reducirlo, minimizarlo? ¿Puede actuarse en estas cuestiones localmente o es necesario hacerlo globalmente? ¿Que están haciendo los países más avanzados y las sociedades más sensibilizadas y comprometidas con estos problemas? ¿Estamos en manos de un gobierno capacitado para gestionar esta crisis? ¿Qué piensa la gente de mar, los expertos, los ciudadanos de todo esto?.

A estas y otras cuestiones se refiere este Informe que ha contado con la colaboración de un largo y reconocido equipo de expertos y profesionales marítimos que agradece al lector su interés por las cuestiones marítimas.

## **PRIMERA PARTE**

### **LA SEGURIDAD MARITIMA, EL SALVAMENTO Y LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN DEL MEDIO MARINO**

#### **Presentacion:**

Los materiales que se presentan en la Primera Parte del informe han sido elaborados con la intención de facilitar al lector un mejor conocimiento de los contextos en los que transcurre la actividad marítima en general con especial referencia al transporte marítimo de mercancías peligrosas o contaminantes.

Hemos dado importancia a la presentación del marco jurídico y convencional establecido para esta actividad en el orden internacional, europeo y nacional. Así, en el orden normativo internacional, se destaca el papel de la OMI, en tanto que organismo especializado de las Naciones Unidas en materia de seguridad en el transporte marítimo internacional y en la prevención de la contaminación del medio marino por los buques, y se destacan los principales asuntos que hoy tiene en agenda esta organización. Asimismo, se abordan los aspectos esenciales de cuestiones relativas a la actividad marítima de tanta importancia como los Lugares de Refugio, los Pabellones de Conveniencia, las actividades de Control por parte del Estado del Puerto utilizado, así como el complejo y debatido papel que desarrollan las Sociedades de Clasificación. Este análisis del marco jurídico general permite un estudio pormenorizado de la legislación relativa al transporte de mercancías peligrosas.

Por lo que respecta a la normativa española, se lleva a cabo un estudio pormenorizado de la distribución competencial en materia marítima centrándose en el análisis de las competencias relativas al salvamento marítimo.

Tras el estudio del marco jurídico se aborda el estudio del marco organizativo de las actividades relativas a la seguridad marítima, el salvamento y la lucha contra la contaminación del medio marino en España, así como de los métodos de intervención para las situaciones de crisis. Se describen detalladamente los dispositivos y dotaciones previstos en el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino para los años 2002 y 2005, y se comparan con los recursos realmente disponibles. Finalmente, se estudia la evolución del sistema español de seguridad, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino analizando la evolución del modelo mismo así como la de las cifras del gasto en esta materia.

La primera parte del Informe termina con la exposición de las experiencias relativas a los siniestros marítimos más significativos atendidos por nuestras autoridades marítimas.

#### **INDICE DE LA PRIMERA PARTE:**

### **LA SEGURIDAD MARITIMA, EL SALVAMENTO Y LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION DEL MEDIO MARINO.**

#### **1. EL MARCO INTERNACIONAL**

- 1.1 El papel de la Organización Marítima Internacional (OMI).
- 1.2 Referencia a algunos Convenios Internacionales.
- 1.3 Principales asuntos en curso en el Comité Legal de la OMI.
- 1.4 Marco general de propuesta de la OMI sobre los "lugares de refugio".
- 1.5 Pabellones de Conveniencia.
- 1.6 El control por el Estado del Puerto.

- 1.7 Las sociedades de clasificación.
- 1.8 El factor humano y la gestión de la seguridad.

## **2. LAS INICIATIVAS EUROPEAS**

- 2.1 Evolución.
- 2.2 Los Paquetes Erika I y II.
- 2.3 Últimas Iniciativas de la Unión Europea a raíz del accidente del Buque Prestige.

## **3. LA NORMATIVA ESPAÑOLA**

- 3.1 Introducción.
- 3.2 Marco normativo general.
- 3.3 Las competencias atribuidas al Estado y a las comunidades autónomas en materia de salvamento marítimo.
- 3.4 Normativa dictada por el gobierno con motivo del vertido del buque Prestige.

## **4. EL TRÁFICO DE MERCANCÍAS PELIGROSAS Y CONTAMINANTES EN EL ESPACIO MARÍTIMO DE ESPAÑA**

- 4.1 Evolución del transporte marítimo internacional de mercancías peligrosas.
- 4.2 Código IMDG (International Maritime Dangerous Goods).
- 4.3 Análisis de la normativa aplicable al transporte marítimo de mercancías peligrosas
  - 4.3.1 Normativa internacional
  - 4.3.2 Normativa comunitaria
  - 4.3.3 Normativa nacional
- 4.4 Cifras de este tipo de transporte

## **5. LA ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD MARÍTIMA, SALVAMENTO MARÍTIMO Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN MARINA EN ESPAÑA.**

- 5.1 El sistema organizativo seguido en España: el Sistema SAR.
- 5.2 La organización del salvamento marítimo en España: coordinación institucional.
- 5.3 El Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino actualmente vigente para el periodo 2002-2005.

## **6. LOS DISPOSITIVOS Y DOTACIONES.**

- 6.1 Dispositivos y dotaciones previstas por el Plan Nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino para los años 2002 a 2005.
  - 6.1.1 Programa de coordinación y colaboración.
  - 6.1.2 Programas de centros.
  - 6.1.3 Programas de medios de salvamento, lucha contra la contaminación y formación.
- 6.2 Recursos actuales del sistema.

## **7. LOS METODOS DE INTERVENCION: LAS ACTUACIONES EN CASO DE CRISIS**

- 7.1 Sistema Nacional de Conducción de Crisis
- 7.2 Planes Civiles de Emergencias

## **8. LA EVOLUCION DEL SISTEMA ESPAÑOL: MODELOS Y CIFRAS.**

- 8.1 El Salvamento Marítimo en España.
- 8.2 Presupuestos y gastos.

## **9. LAS EXPERIENCIAS OBTENIDAS Y LAS INICIATIVAS EN CURSO.**

- 9.1 Consideraciones Generales.
- 9.2 El Incendio del Khark-5.
- 9.3 El embarrancamiento del River Majidum.
- 9.4 El accidente del Aragón.
- 9.5 El naufragio del Urquiola
- 9.6 El siniestro del Aegean Sea (Mar Egeo).

## **SEGUNDA PARTE**

### **EL SINIESTRO DEL BUQUE PRESTIGE: ANÁLISIS TÉCNICOS Y JURÍDICOS. LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS Y CIUDADANOS**

#### **Presentación:**

En la Segunda Parte del Informe sobre el Prestige se recogen cuatro estudios. El equipo de coordinación de este Informe considera que el lector puede obtener una opinión fundada y rigurosa acerca de los hechos y de las circunstancias que rodean el siniestro y la posterior catástrofe del Prestige a través de la lectura de los cuatro estudios especializados que hemos seleccionado como base de nuestros análisis.

- En primer lugar, hemos considerado que era esencial revisar los hechos relacionados con la situación del buque y con el siniestro y la cadena de decisiones adoptadas con posterioridad al mismo. Consideramos que la revisión de los hechos ha de hacerse teniendo en cuenta la influencia en este siniestro de todos aquellos factores sobre los que en la primera parte de este informe hemos estado advirtiendo y que se consideran factores de riesgo por parte de todos los profesionales del mundo marítimo. Desde esa perspectiva viene a ser esencial conocer las características del buque, su tripulación, su casa armadora, su aseguramiento, la situación del buque en relación con las exigencias en materia de seguridad y prevención de la contaminación, el resultado de las inspecciones y controles realizados, especialmente por lo que respecta al papel de la sociedad de clasificación del buque y a las inspecciones realizadas al buque por el Estado del puerto y de la inspección vetting realizada por el fletador.

En la medida en que los hechos se encuentran sometidos a la instancia judicial y no están probados judicialmente, el informe que incluimos establece una hipótesis prevalente sobre un conjunto de hipótesis manejadas en el ámbito técnico por los expertos para explicar cabalmente la avería inicial a partir de un hecho incuestionable: el buque padeció un fallo estructural como consecuencia del temporal.

Asimismo, dada la gran importancia que en este supuesto tiene la intervención de las autoridades españolas tanto en las operaciones de emergencia para el remolque como en las de alejamiento posterior del buque, el informe analiza las circunstancias de dicha operativa, poniéndose de manifiesto la concurrencia perversa de intereses privados con intereses públicos en la operación de rescate, así como lo precipitado, absurdo y equivocado de la decisión de alejamiento del buque adoptada por nuestras autoridades.

Finalmente, se describen por el autor del estudio y el equipo de redactores, las actitudes de irresponsabilidad y de desconocimiento de la realidad marítima que presidieron en todo momento el comportamiento de los responsables públicos. Nadie pone en duda hoy que la decisión de alejar el Prestige en lugar de auxiliarlo en aguas abrigadas constituyó un gravísimo y oneroso error de evaluación. Tal decisión fue precipitada, absurda y errónea. En tal sentido se destacan las incongruencias en la cadena de decisiones adoptadas, la ausencia de apoyo experto para la toma de decisiones y la ausencia de medios para garantizar el éxito de la operación. Se destaca el absurdo peregrinaje del buque entre los días 14 y 19 de noviembre y la estrategia de desinformación y tergiversación en la que tuvieron que insistir las autoridades para evitar reconocer sus errores.

El equipo de trabajo también quiere poner de manifiesto que el caso del Prestige viene a sumarse a otros siniestros de parecidas características que se han venido sucediendo desde que el tráfico de fuel pesado se ha visto incrementado. Cabe destacar que son los países de la antigua URSS los principales exportadores de esos productos y que los buques que se asignan a este transporte vienen a ser de ordinario los más viejos del mercado y los más precarios, los que incorporan las condiciones más frágiles y suponen mayor riesgo dados los escasos márgenes de competencia de los precios de sus fletes. Esta situación ha aumentado los riesgos del frontal atlántico al ser ésta la zona de paso entre el área del Báltico y los destinos finales del fuel pesado.

- En segundo lugar hemos incluido un estudio que analiza los elementos de carácter jurídico que afloran en este siniestro. La primera advertencia a ese respecto se hace en relación con la insuficiencia del propio derecho marítimo disponible para afrontar las consecuencias de una catástrofe como la del Prestige y las vacilaciones que la propia doctrina tiene con relación a los poderes del estado ribereño sobre el control de un buque de otro pabellón en peligro y en sus aguas de soberanía, así como la trascendencia de los resultados de esa intervención en el marco de las responsabilidades por el funcionamiento de los servicios públicos en esas actividades de control y salvamento, o la constatación de que el principio de responsabilidad que se aplica a la contaminación tiene límites económicos muy inferiores al daño real.

Este estudio revisa ordenadamente los elementos de la situación del buque que han de ser tenidos en cuenta en un enfoque jurídico. Se centra posteriormente en dos cuestiones medulares: la negociación del contrato de salvamento del Prestige y la decisión de alejamiento del buque mar adentro y su trascendencia jurídica. Finalmente, aborda el análisis de la responsabilidad administrativa, penal y civil en este siniestro.

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, el informe recuerda que la intervención pública vincula a las autoridades no sólo con sus decisiones sino con las consecuencias de las mismas y que esta cuestión tiene una gran trascendencia en el ámbito penal pero también por lo que respecta al resarcimiento de las víctimas por razón de la responsabilidad subsidiaria del Estado. Asimismo, recuerda que esta responsabilidad comportaría una responsabilidad política.

Por lo que respecta a las cuestiones penales, el equipo autor de este informe plantea cuestiones que afectan al fuero de los tribunales pero se centra en la determinación de la responsabilidad que pudiera afectar o no al Capitán en virtud de su conducta como responsable del buque.

Finalmente, por lo que respecta al ámbito de la responsabilidad civil, el análisis se centra en la referida a los daños por contaminación y a la situación actual de la regulación de esa responsabilidad que afecta a las distintas partes de negocio marítimo.

- En tercer lugar, hemos incluido la opinión de diversos expertos y profesionales acreditados en las materias esenciales a las que el siniestro del Prestige afecta: seguridad y técnica marítima, derecho marítimo, medio ambiente. Se incluyen aquí las voces de un numeroso grupo cuyos currículos figuran al término de este informe. Hemos optado por una reproducción íntegra y literal de sus contestaciones.

Las preguntas jurídicas van dirigidas a obtener opinión acerca de la decisión de alejamiento del buque y no protección en aguas españolas, a la previsibilidad o no de la contaminación y por ende a la posible responsabilidad pública al respecto; a la calificación jurídica de la toma de decisiones en la gestión del siniestro y a la suficiencia o insuficiencia del marco legal disponible.

Por lo que se refiere a las preguntas relativas a medio ambiente, se pide la opinión de los expertos acerca de la adecuación de las medidas de protección para reducir el impacto medioambiental de la contaminación; a las futuras consecuencias de dicha contaminación; y a la determinación de las medidas de recuperación más adecuadas.

Por lo que se refiere a la opinión de los expertos en técnica marítima, se les pregunta sobre si las actuaciones del capitán del buque fueron las adecuadas a la diligencia exigible a un profesional de experiencia y capacidad; se pregunta si la decisión de alejamiento del buque era adecuada a la situación; se pregunta también acerca de su opinión sobre el actual sistema de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación y sobre sus medios.

- En cuarto y último lugar, se incluye un análisis de percepción social de ciudadanos gallegos sobre la catástrofe y sus actitudes al respecto. Se opta por una estructura que sitúa la percepción en tres espacios temporales: antes, durante y después del siniestro. Se realizaron 24 entrevistas personales en profundidad a una selección de informantes cualificados como actores políticos o sociales y en razón de las instituciones u organizaciones de las que eran miembros, por referencia a esta catástrofe, destacando de entre ellas, representantes de centros de investigación y universidades, expertos en técnica marítima, cofradías de pescadores, asociaciones de profesionales, organizaciones sindicales y empresariales, entidades de comercialización o administraciones públicas.

## **INDICE DE LA SEGUNDA PARTE:**

### **EL SINIESTRO DEL BUQUE PRESTIGE: ANALISIS TECNICOS Y JURIDICOS. LA OPINION DE EXPERTOS Y CIUDADANOS.**

#### **1. ANALISIS TECNICO DEL BUQUE Y DEL SINIESTRO.**

##### **1.1 El Buque Prestige: características y datos**

- 1.1.1 Características generales
- 1.1.2 La dotación del Prestige
- 1.1.3 Los armadores.
- 1.1.4 Situación del Prestige respecto a la regulación internacional relativa a la prevención de la contaminación por hidrocarburos.
- 1.1.5 Certificados internacionales de seguridad y prevención de la contaminación.
- 1.1.6 Verificación de la gestión de la seguridad y certificado ISM.
- 1.1.7 La clasificación del buque.
- 1.1.8 Controles externos privados (vettings).
- 1.1.9 Controles por el Estado del puerto.

##### **1.2 El último viaje del Prestige**

- 1.2.1 Consideraciones previas.
- 1.2.2 Las navegaciones del año 2002.
- 1.2.3 La avería inicial.
- 1.2.4 La actuación del capitán.
- 1.2.5 Las maniobras del Ría de Vigo.
- 1.2.6 Una noche oscura.
- 1.2.7 Prejuicios, errores y mentiras.
- 1.2.8 Un errático peregrinaje.
- 1.2.9 Detención del capitán Mangouras.
- 1.2.10 Las autoridades se van de cacería.
- 1.2.11 Un oportuno hundimiento.
- 1.2.12 La estrategia del enredo.

## **2. ELEMENTOS JURIDICOS DEL CASO PRESTIGE**

- 2.1 Introducción
- 2.2 El Prestige: Inspecciones y clasificación.
  - 2.2.1 El buque Prestige
  - 2.2.2 Las inspecciones del Prestige
  - 2.2.3 La problemática responsabilidad de la clasificadora del Prestige
- 2.3 El accidente inicial del Prestige. Maniobras del capitán.
- 2.4 Salvamento provisional y remolque del Prestige.
  - 2.4.1 Salvamento obligatorio del Prestige.
  - 2.4.2 La negociación del contrato de salvamento del Prestige
- 2.5 La orden de alejamiento de la costa del Prestige.
  - 2.5.1 La decisión técnica de alejar el Prestige
  - 2.5.2 La perspectiva jurídica del alejamiento forzoso del Prestige
- 2.6 El naufragio del Prestige.
  - 2.6.1 Hundimiento del Prestige
  - 2.6.2 La responsabilidad administrativa
- 2.7 Cuestiones penales del caso Prestige.
- 2.8 La responsabilidad civil por los daños de contaminación causados por el Prestige
  - 2.8.1 Propiedad y fletamento del Prestige.
  - 2.8.2 Daños de contaminación y medidas reparadoras.
  - 2.8.3 La responsabilidad civil por contaminación en el caso Prestige.
- 2.9 Conclusiones.

## **3. LA OPINION DE LOS EXPERTOS**

- 3.1 La opinión experta de los juristas.
- 3.2 La opinión de los expertos en medio ambiente
- 3.3 La opinión de los expertos en técnica marítima

## **4. PERCEPCION SOCIAL ANTE EL ACCIDENTE DEL PRESTIGE**

- 4.1 Introducción.
- 4.2 Metodología.
- 4.3 Antes del accidente.
  - 4.3.1 Recuerdo de accidentes similares.
  - 4.3.2 Conocimiento y valoración de planes de prevención y salvamento.
  - 4.3.3 Conocimiento de la legislación autonómica, nacional e internacional.
  - 4.3.4 Nivel de importancia que le confiere al conocimiento e información sobre estos temas.
  - 4.3.5 Participación activa de los diferentes sectores implicados.
  - 4.3.6 Conciencia medioambiental.
- 4.4 El accidente.
  - 4.4.1 Primeros días antes del hundimiento.
  - 4.4.2 Vertidos o marea negra.
  - 4.4.3 Consecuencias de la catástrofe.
  - 4.4.4 Papel de la comunidad científico técnica.
  - 4.4.5 Diferencias con las actuaciones de otros países y otras comunidades autónomas.
- 4.5 Actuaciones a futuro.
  - 4.5.1 Conocimiento y valoración de las acciones del Gobierno.
    - 4.5.1.1 Plan Galicia
  - 4.5.2 Efectos sanitarios.
  - 4.5.3 Nueva Planificación de prevención y salvamento.
  - 4.5.4 Reformas y nueva legislación.
  - 4.5.5 Marco Medioambiental.
- 4.6 Valoración de la experiencia.
- 4.7 Las Corporaciones Locales.
  - 4.7.1 Antes del Accidente.
  - 4.7.2 El accidente.
  - 4.7.3 Actuaciones a futuro.
  - 4.7.4 Valoración de la experiencia.
- 4.8 Principales conclusiones.

### **TERCERA PARTE:**

## **EL PAPEL DE LOS DIFERENTES AGENTES TRAS EL SINIESTRO DEL PRESTIGE. MODELOS DE REFERENCIA PARA LA INVESTIGACION. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **Presentación:**

Obviamente, el impacto de una catástrofe como ésta es de tal envergadura que toda la sociedad queda convulsa y todas las instancias se sienten de algún modo concernidas. En la medida en que existen instancias que tienen responsabilidades institucionales concretas en la gestión de esta catástrofe hemos considerado que era necesario traer a este informe unas muy breves pero significativas referencias al papel desempeñado por los muy diversos actores de esta crisis, que van desde el papel de las instituciones y órganos de la Administración General del Estado competentes en las materias de esta crisis, hasta el de las Comunidades Autónomas afectadas o el de las que gestionaron ayuda técnica o voluntariado, pasando por el papel de las Universidades, el de los Agentes Sociales, las Organizaciones y Asociaciones Profesionales, o el papel de las Fuerzas Armadas, entre otros.

Asimismo, hemos querido presentar algunas referencias al papel de control que los grupos parlamentarios han efectuado al Gobierno en esta materia, tratando de conectar esta cuestión con la demanda no atendida de creación de una Comisión de Investigación de la catástrofe del buque Prestige en el Congreso de los Diputados. Con el objeto de destacar la importancia del trabajo de una Comisión de Investigación tras un accidente marítimo como el del Prestige, hemos incluido un resumen de los resultados de las Comisiones de Investigación en Francia y en el Reino Unido sobre los siniestros marítimos, que pone de manifiesto la utilidad de esos esfuerzos a través de la participación de todas las instancias competentes en esta materia y de todos los expertos y organizaciones que se encuentran en disposición de aportar su contribución a la reflexión colectiva y participar en la elaboración final de conclusiones y recomendaciones que sirven para ir adaptando y adecuando el marco jurídico, organizativo y operativo a las nuevas realidades y necesidades de la actividad marítima. En suma, la investigación de los siniestros marítimos es una obligación propia de un Estado de Derecho, que debe ser cumplida en virtud de los compromisos que al respecto tiene en el orden internacional y de las propias normas de carácter interno que regulan tales situaciones. Pero, en todo caso, es también una obligación propia de una sociedad democrática, abierta, transparente, en la que no sólo es preciso que la acción de gobierno sea objeto de control y evaluación, sino que en determinadas circunstancias es preciso que la evaluación se lleve a cabo con la formalidad, la intensidad y el rigor que sólo un ámbito como el Parlamento proporciona y con una independencia y pluralidad que sólo éste garantiza.

Creemos que España tiene que atender y honrar sus compromisos internacionales y europeos en materia de investigación de los siniestros marítimos, no sólo al objeto de sustanciar responsabilidades civiles o penales, sino también y muy especialmente para evitar nuevas catástrofes. Todo ello lleva a exigir el cumplimiento de los compromisos legales relativos a las comisiones de investigación de siniestros, tal y como han hecho el Reino Unido, con el Grupo de Investigación de Accidentes Marítimos y con la Comisión de Lord Donaldson, o los franceses con la Comisión Permanente de Investigación sobre accidentes Marítimos o la constituida por la Asamblea Nacional, para poder obtener las conclusiones pertinentes y dar solución a los problemas detectados.

Lamentablemente, en el caso español del Prestige, la necesidad de investigar y aprender sobre las circunstancias del siniestro ha quedado sepultada



bajo la decisión obstinada del Gobierno y del grupo político que le apoya de no constituir comisión alguna y no proporcionar información alguna a tal efecto. Sin duda se trata de una actitud no sólo poco respetuosa con las obligaciones de España en el orden europeo e internacional, sino incluso de una actitud temeraria y recalcitrante en la medida en que viene a confirmar que, si se repitieran las circunstancias en las que se produjo el siniestro del Prestige, nuestras autoridades volverían a hacer lo mismo y asistiríamos a una nueva catástrofe. En tal sentido, nada puede ser más melancólico, que oír al máximo responsable del Gobierno en materia de seguridad marítima insistir en que volvería a hacer lo mismo, argumentando a tal efecto que: *"No hay, señorías, una autoridad marítima en el mundo, ni hay precedentes en los comportamientos de las autoridades marítimas españolas que, en una situación como esta, con un buque herido, perdiendo combustible desde el primer momento, haya tomado una decisión distinta que la de alejar el buque e intentar en alta mar proceder al trasiego de su carga"* (F. Alvarez Cascos, Ministro de Fomento). Se trata de una afirmación que como, todos hemos podido comprobar fehacientemente, se basa en una total impostura ya que no hay ninguna autoridad marítima en el mundo que hubiera tomado esas decisiones sino precisamente las contrarias a las adoptadas.

Finalmente, se incluyen en la Tercera Parte del Informe el texto íntegro de las 31 Conclusiones y las 34 Recomendaciones elaboradas por el grupo de expertos que ha participado en este Informe.

## **INDICE DE LA TERCERA PARTE:**

### **EL PAPEL DE LOS DIFERENTES AGENTES TRAS EL SINIESTRO DEL PRESTIGE. MODELOS DE REFERENCIA PARA LA INVESTIGACION. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

#### **1. MODELOS DE REFERENCIA PARA LA INVESTIGACION DE SINIESTROS MARITIMOS**

- 1.1 Experiencias del Modelo Británico de Investigación de Siniestros Marítimos.
- 1.2 Experiencias del Modelo Francés de Investigación de Siniestros Marítimos.

#### **2. ENUMERACION Y ANALISIS DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS EN RELACION CON EL SINIESTRO DEL PRESTIGE**

- 2.1 En el ámbito internacional: O.M.I./O.I.T.
- 2.2 En el ámbito de la Unión Europea.
- 2.3 Diversas actuaciones de las distintas Administraciones Públicas competentes en materias relativas a este siniestro.
  - 2.3.1 Aspectos de carácter general.
  - 2.3.2 El papel de la Dirección General de la Marina Mercante.
  - 2.3.3 El Papel de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).
  - 2.3.4 El papel de la Dirección General de Protección Civil.
  - 2.3.5 El papel de la Dirección General de Costas.
  - 2.3.6 El papel de la Delegación del Gobierno en Galicia.
- 2.4 El papel de las Fuerzas Armadas.
- 2.5 El papel de las Comunidades Autónomas.
  - 2.5.1 Las Comunidades directamente afectadas: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco.
  - 2.5.2 Galicia.
  - 2.5.3 Asturias.
  - 2.5.4 Cantabria.
  - 2.5.5 País Vasco.
  - 2.5.6 Las Comunidades solidarias.
- 2.6 El papel de los Ayuntamientos.
- 2.7 El papel del Parlamento.
  - 2.7.1 Los grupos parlamentarios de la oposición.

- 2.7.2 La respuesta parlamentaria del Gobierno.
- 2.8 El papel de las Universidades y la comunidad científica.
- 2.9 El papel de los medios de comunicación.
- 2.10 El papel de los voluntarios y la movilización ciudadana.
- 2.11 Algunos datos más sobre algunos de los protagonistas relacionados directamente con el buque.
  - 2.11.1 En torno al Capitán.
  - 2.11.2 En torno a la Tripulación.
  - 2.11.3 En torno al Armador.
  - 2.11.4 En torno al Cargador.
  - 2.11.5 En torno al Operador.
  - 2.11.6 En torno a la Sociedad de Clasificación.
  - 2.11.7 En torno a la compañía de rescate Smit Tak.
- 2.12 El papel de los Grupos y Asociaciones profesionales marítimas españolas.
  - 2.12.1 Los Sindicatos: UGT MAR / CC.OO./ SLMM/ OTROS.
- 2.13 Los apoyos exteriores.

### **3. CONCLUSIONES.**

- 3.1 Consideraciones previas.
- 3.2 Listado de conclusiones.

### **4. RECOMENDACIONES.**

## **CONCLUSIONES**

### **CONSIDERACIONES PREVIAS.**

La catástrofe del buque Prestige pone de manifiesto la dificultad de las actividades humanas en la mar y la necesidad de proceder a una constante ordenación de las mismas. Asimismo, pone de relieve que los poderes públicos tienen una responsabilidad fundamental en el establecimiento y actualización de esas reglas así como en el control de su aplicación y en la mejora de los dispositivos que permiten una navegación más segura y una mayor protección de la vida humana y el medio ambiente marino.

Este informe evidencia que existen riesgos en la actividad marítima que no están siendo bien evaluados y para afrontar los cuales no estamos adecuadamente preparados. En informes específicos, como el emitido por la Asamblea Francesa en relación con la catástrofe del buque Erika o el elaborado por la Comisión Donaldson por encargo del Gobierno Inglés, se expone con gran claridad este estado de cosas en relación con el ámbito marítimo. En la comunidad científica mundial existe ya un consenso generalizado sobre la necesidad de trabajar en la mejora de múltiples factores y de forma multilateral si queremos evitar los siniestros marítimos y sus consecuencias.

La catástrofe causada por el siniestro del buque Prestige también pone de relieve, una vez más y al igual que en otros siniestros anteriores, la insuficiencia de las reglas establecidas en materia de seguridad marítima, las limitaciones de las labores de inspección y control previo de la situación de los buques y de sus tripulaciones, la importancia de los dispositivos y de los recursos para una navegación segura y para una actuación precoz en el salvamento marítimo y la lucha contra la contaminación, entre otras muchas cuestiones.

Pero, por encima de cualquier otra cuestión, la catástrofe del Prestige pone de manifiesto que las autoridades gestionaron mal el siniestro desde su inicio produciendo una grave crisis que no consiguieron controlar y cuyo impacto final aún no es posible evaluar. Esa crisis no sólo evidenció las grandes carencias y debilidades estructurales de nuestro sistema de seguridad marítima, salvamento y lucha contra la contaminación, sino también la falta de capacidad de los responsables públicos para asumir y gestionar sus competencias, especialmente en situaciones de emergencia como la que produjo este accidente. La catástrofe del Prestige viene a ser una demostración inequívoca de la ineptitud de los responsables del Gobierno de la Nación y de la Xunta de Galicia en la gestión de los intereses públicos y la demostración palpable de los riesgos a los que nos exponemos como consecuencia del retroceso del papel del Estado en los servicios públicos esenciales que padece nuestra sociedad.

Ahora bien, esa falta de recursos y esa ineptitud para gestionar eficientemente los recursos disponibles en el ámbito marítimo son a su vez la consecuencia directa de una ausencia de políticas marítimas por parte de Gobierno y de una estrategia de debilitamiento de los sistemas públicos de seguridad, salvamento y lucha contra la contaminación del medio marino. El resultado final es bien conocido: obsolescencia de nuestro sistema y de nuestros dispositivos, sometimiento de los intereses generales o los intereses particulares, inseguridad y riesgo colectivo.

El actual sistema español de seguridad marítima, emergencias, salvamento y lucha contra la contaminación es obsoleto y carece de credibilidad y de los medios organizativos, técnicos y personales necesarios para una mínima eficacia en la respuesta como consecuencia de la degradación producida en este ámbito desde 1997. El retroceso producido afecta gravemente al nivel profesional de los recursos humanos a disposición de las administraciones públicas con competencias marítimas. Esta situación es sobradamente conocida por los responsables del

Gobierno dadas las constantes denuncias y las persistentes recomendaciones que al respecto se le hacen desde todos los ámbitos marítimos. El enorme gasto al que se ha de atender como consecuencia de esta catástrofe no admite comparación alguna con el escaso monto que hubiera sido necesario gastar para llevar a cabo una política de prevención más efectiva.

Por otra parte, tal y como se analiza en este informe, la catástrofe del Prestige ha sido vivida con intensidad y emoción por toda la ciudadanía, creándose una ola de simpatía y solidaridad con la población directamente afectada, así como una dinámica espontánea de aportación de trabajo voluntario para la limpieza del litoral y las aguas contaminadas de una intensidad tal como nunca se había creado en nuestra sociedad. Las autoridades, empeñadas en la ocultación de las evidencias acerca de la grave contaminación del litoral, lejos de encauzar correctamente ese esfuerzo solidario, evidenciaron su incapacidad para organizarlo y coordinarlo. Al tiempo, el carácter errático de las decisiones adoptadas por las autoridades, la ocultación y tergiversación de las informaciones y la evidencia de ignorar y no cumplir los protocolos de actuación para estas situaciones y no estar en condiciones de gestionar la crisis, dejan en la ciudadanía una sensación nítida de desconfianza en la capacidad del Estado y de las Instituciones para garantizar su seguridad. Esa desconfianza sólo puede ser subsanada a partir de un esfuerzo de clarificación acerca de lo sucedido y de determinación de las distintas responsabilidades. Ese esfuerzo requiere la creación de una Comisión de Investigación.

En suma, tras el análisis de las circunstancias que concurren en la catástrofe del Prestige cabe concluir que en esta catástrofe están presentes de forma clara los factores de riesgo indebido del negocio marítimo, la falta de política marítima y de medios a cargo de las administraciones públicas, así como una deplorable toma de decisiones al frente de la gestión del siniestro, primero, y de la crisis después. Los expertos que han colaborado en este informe juzgan necesario destacar las siguientes consideraciones generales:

#### **PRIMERA:**

**QUE EL GOBIERNO NO ADOPTO LAS DECISIONES CORRECTAS.** A juicio de los expertos y profesionales marítimos la decisión de alejamiento del buque fue una decisión inadecuada que se adoptó con criterios de mera oportunidad política y no sobre la base de las consideraciones técnicas del caso y de las opciones disponibles para resolver la emergencia. La decisión del alejamiento fue una equivocación que contribuyó al agravamiento del siniestro y a incrementar el área de impacto de la contaminación produciendo una catástrofe que hubiera podido evitarse.

Los expertos consultados consideran que la decisión correcta hubiera sido la de efectuar una evaluación técnica más precisa tanto del estado del buque como de las condiciones de la mar y de las diversas opciones posibles, contando con el asesoramiento técnico y científico disponible. Esa evaluación técnica hubiera permitido concluir que la decisión correcta no era otra que la del traslado del buque a una zona de refugio o de abrigo para poder llevar a cabo el trasvase del fuel y, al mismo tiempo, poder garantizar las operaciones de lucha contra la contaminación en un área reducida y controlada.

#### **SEGUNDA:**

**QUE EL GOBIERNO NO SUPO GESTIONAR LA CRISIS Y TRATO DE OCULTAR Y MANIPULAR LA INFORMACION RELATIVA A LA CATASTROFE.**

Las autoridades y los responsables del Gobierno de la Nación demostraron su incapacidad para gestionar una crisis de esta naturaleza no sólo al no saber evaluar bien los riesgos de la situación sino también al adoptar

decisiones erróneas y al no escuchar la opinión técnica y científica de expertos y profesionales. Esa incapacidad le llevó desde el primer momento a un intento constante de manipulación y ocultación de la realidad que dificultó la reacción ante la catástrofe y demoró la coordinación de la llegada de los medios y la petición de ayuda interna y externa. Por otra parte, el Gobierno sigue demostrando su escasa capacidad para aprender de la experiencia de esta tragedia, al negar el derecho a que se constituya una Comisión de Investigación sobre las causas, circunstancias y responsabilidades en el caso Prestige, al mismo tiempo que persiste en el mantenimiento de las mismas políticas que dieron lugar a la catástrofe.

### **TERCERA:**

**QUE EL GOBIERNO NO TIENE UNA POLITICA MARITIMA Y NO DISPONE DE LOS MEDIOS ADECUADOS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE NUESTRO ESPACIO MARITIMO.** La catástrofe del Prestige pone de manifiesto la debilidad de nuestros dispositivos de prevención y la pobreza de los medios y sistemas disponibles para atender estas situaciones de emergencia. Todo ello no es sino la consecuencia directa de la inexistencia de una política marítima en España y del abandono de las responsabilidades que en materia de inversión pública en seguridad marítima y lucha contra la contaminación tienen nuestras autoridades. La situación geográfica de España exige disponer de los recursos propios de una potencia de primer orden en atención a nuestros vitales intereses y a los tráficos y a los riesgos que afrontamos de forma permanente.

## LISTADO DE CONCLUSIONES

### ➤ EN RELACIÓN CON EL MODELO DE TRANSPORTE MARÍTIMO Y SU CONTROL A NIVEL INTERNACIONAL Y EUROPEO.

1. **El sistema sobre el que se basa el modelo mundial de transporte marítimo dispersa la responsabilidad, introduce riesgos innecesarios y promueve la competencia desleal.** El transporte marítimo en todo el mundo está inmerso en una dinámica que no sólo facilita sino que incluso promueve la dispersión de las responsabilidades y, consiguientemente, incrementa los riesgos económicos, sociales y medioambientales, produciendo, en muchas ocasiones, un impacto irreparable en los intereses generales de la sociedad. Es necesario cambiar el actual modelo de transporte marítimo internacional, singularmente el que se dedica al transporte de mercancías peligrosas o contaminantes, ya que promueve la irresponsabilidad de las distintas partes que intervienen en el mismo.

Ahora bien, producir ese cambio de modelo no es posible de forma unilateral, por lo que es preciso que España, en alianza con otros países que como en el caso de Francia ya han expresado su posición clara en este mismo sentido, comprometa a la UE en ese proceso de cambio promoviendo una respuesta eficaz a escala europea e internacional, basada en una mejora decisiva de los requisitos de la seguridad en la navegación y en la eliminación de los factores de riesgo procedentes del actual sistema de transporte marítimo. La UE debe hacer llegar un mensaje inequívoco a la Organización Marítima Internacional y a los grandes operadores del negocio marítimo acerca de que las condiciones de seguridad y la responsabilidad en el transporte marítimo han de cambiar rápidamente. Si tales cambios no se producen en el corto plazo la Unión Europea debe optar por una implantación unilateral de sus reglas al respecto, de forma similar a la implantación de la Oil Pollution Act en su momento, manifestando una determinación inequívoca de cambio del marco actual.

2. **El papel de los actuales órganos de regulación internacional y de las autoridades nacionales se demuestra insuficiente para garantizar el control de la actividad marítima.** El actual papel de la OMI no es el adecuado para responder a las nuevas situaciones en las que se mueve el negocio marítimo. La extraterritorialidad de las actividades marítimas determina la necesidad de una autoridad supranacional y la existencia de reglas y acuerdos en los que no siempre tienen un papel determinante los estados. Esa situación se demuestra insostenible y exige la redefinición de los sistemas y convenciones que se han estado utilizando hasta el presente y que son incumplidos no sólo por los operadores privados sino también por las autoridades encargadas de tutelar los pabellones marítimos.

La OMI debe corregir las actuales debilidades tanto estructurales como técnicas y jurídicas del transporte marítimo, procediendo a establecer un nuevo marco que permita mayores cotas de seguridad en el tráfico marítimo y niveles de competencia y eficiencia aceptables. La UE debe exigir a la OMI la evaluación del grado de cumplimiento de sus normativas por cada uno de los países signatarios y la toma de las decisiones pertinentes.

3. **El objetivo principal en materia de seguridad marítima y lucha contra la contaminación del medio marino en Europa ha de ser el de la prevención.** La realidad demuestra que los medios disponibles no son suficientes para evitar catástrofes como las que recientemente se han producido en las costas de la Unión Europea en los casos Erika y Prestige. Con

independencia de la necesidad de disponer de más medios y dispositivos es preciso tomar conciencia de que hay que enfatizar en las políticas de prevención no sólo porque se demuestran más efectivas sino porque a medio y largo plazo son más baratas.

Este objetivo requiere la adopción de normas y sistemas uniformes por un conjunto suficiente de miembros de la comunidad internacional en materia de calidad de la flota, capacidad y responsabilidad de las empresas, regularidad de las actividades asociadas al negocio marítimo, control de la competencia de las tripulaciones y de sus condiciones de trabajo, incorporación de nuevas tecnologías al control de la navegación, aumento de los sistemas de inspección, lucha contra los pabellones que no se responsabilicen del control efectivo de los buques, así como control riguroso de las certificaciones y autorizaciones. Por otra parte, la OMI debe liderar programas dirigidos a promover un cambio radical en la orientación de los países en vías de desarrollo en materia de promoción de sus pabellones de modo que existe una verdadera gestión del pabellón y unas estructuras reales capacitadas para gestionar el negocio marítimo y las responsabilidades del país de bandera.

- 4. La catástrofe del Prestige pone de relieve que la seguridad marítima es un problema de dimensión europea. Sin embargo, la Unión Europea no introduce las reformas pactadas en materia de regulación y control marítimo con el ritmo necesario y no está preparada para asumir sus responsabilidades en el impulso de una política marítima moderna en la que está obligada a ser un eje esencial.** La Unión Europea mantiene fuertes contradicciones en la puesta en marcha del conjunto de normas y recomendaciones elaboradas así como en la aplicación de los calendarios dirigidos a la puesta en marcha de los paquetes de medidas ERIKA I y II, como consecuencia de una disparidad de intereses y diferencias en los enfoques que sobre el negocio marítimo tienen sus miembros. La reiteración de accidentes, como el caso Prestige, evidencia que es esencial obtener un compromiso de los estados miembros en el horizonte de comprometer una estrategia clara, precisa y evaluable que impida que buena parte de los factores de riesgo que se daban en el caso del Prestige y en el del Erika se mantengan en el futuro.

Las medidas legislativas, operativas y ejecutivas que se deben adoptar para cambiar buena parte de los contextos que permiten estos riesgos, conforman un paquete de normas, que están bien evaluadas, bien definidas y figuran ya en las iniciativas adoptadas y son susceptibles de ser aplicadas de forma inmediata.

- 5. Las banderas de conveniencia están asociadas a buques subestándar y, salvo excepciones, pueden suponer un factor de riesgo en la actividad marítima de buques en el tráfico de mercancías peligrosas o contaminantes.** Las banderas de conveniencia sobre las que la Convención de Ginebra confiere una total libertad a los estados para fijar las condiciones de atribución de su nacionalidad a los buques bajo la obligación de establecer un "vínculo sustancial entre cada buque y el Estado dentro del cual se ha matriculado", son uno de los más importantes factores de riesgo y requieren una adecuada respuesta por parte de la comunidad internacional.

La gran libertad existente en materia de matriculación de buques, amparada en la Convención de Ginebra sobre Alta Mar de 1958 y la Convención sobre Derecho del Mar de 1982, ha permitido a un número importante de armadores matricular sus buques en el país que deseen de acuerdo con las ventajas que puedan obtener.

Teniendo en cuenta los altos niveles de competitividad en el mercado del transporte marítimo, los armadores y navieros se ven incentivados, siguiendo un criterio puramente empresarial, a buscar las mejores condiciones de bajos costes, en algunos casos aún a costa de no respetar las condiciones mínimas de

seguridad. En este sentido, los países que amparan banderas de conveniencia sin mayores exigencias en materia de seguridad para los buques están causando distorsiones en el mercado del transporte marítimo en detrimento de las necesarias exigencias en materia de seguridad marítima.

En este sentido, debe promoverse la firma de Convenios Internacionales que permitan corregir estas distorsiones a la vez que se utilizan los mecanismos jurídicos europeos y nacionales, como el Control del Estado del Puerto y el Memorandum de París, para evitar que los actores del tráfico marítimo internacional se amparen en el principio de libre matriculación para incumplir sistemáticamente las condiciones mínimas de seguridad en la navegación.

- 6. La capacidad y competencia de las tripulaciones es un factor clave en el éxito de la navegación. La mayoría de los accidentes marítimos se imputan a la baja calidad y cualificación de las tripulaciones.** El constante deterioro en la formación de los marinos y en sus condiciones de vida y trabajo, y la relajación en el cumplimiento de los Convenios de la OIT reguladores de la materia (como los números 22 sobre contratos de trabajo de marinos, 133 y 134 sobre prevención de accidentes de trabajo de la gente de mar, número 147 sobre las normas mínimas en la marina mercante, los Convenios números 163 sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en el puerto, número 164 sobre protección de la salud y asistencia de la gente de mar y número 165 sobre seguridad de la gente de mar, los Convenios números 179 sobre contratación y colocación de la gente de mar y número 180, sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, aprobado el 20 de octubre de 1996, que España todavía no ha ratificado), así como el Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW 78/95), suelen ser factores que están presentes en los accidentes marítimos y deben ser corregidos de todas las formas posibles.

En el caso de los buques de transporte de mercancías peligrosas es preciso extremar las exigencias sobre la capacitación de las tripulaciones. En el caso de la UE debe exigirse a las tripulaciones de los buques que circulen por sus aguas las capacitaciones que están establecidas para tales profesionales en la legislación europea.

- 7. Los sistemas de navegación y seguridad a bordo no reúnen la calidad y la capacidad que los avances de las tecnologías permiten incorporar y son ya usuales en otros campos de la vida económica y en otros sectores del transporte, como es el caso de la aviación.** El estado de la técnica marítima y de la investigación aplicada a estos avances debe servir de manera eficiente a los objetivos de la seguridad marítima y el control preventivo del tráfico marítimo internacional, hasta situarlos en niveles que garanticen condiciones de seguridad objetivamente suficientes. La inversión necesaria para el fortalecimiento de estos equipamientos y la adopción de los dispositivos más seguros es mínima en relación con los restantes costes e inversiones para la realización del tráfico y el negocio marítimo. Los países deben ser rigurosos y exigentes en la incorporación de tecnología a los buques en materia de sistemas de seguridad y navegación o en las medidas anticontaminación.

- 8. Los sistemas de inspección y control de los buques y de las tripulaciones son un factor esencial de la seguridad que no está bien controlado.** Los sistemas de inspección y control de los buques y de las tripulaciones son inadecuados y los medios disponibles para realizar tales actividades son insuficientes tanto desde la perspectiva nacional como de la del Memorandum de París. La práctica demuestra que existe deslealtad entre puertos a la hora de efectuar el control y la inspección de los buques de modo tal que, al igual que se habla de banderas de conveniencia se ha empezado a hablar de puertos de conveniencia en los que existe laxitud en la aplicación de



las reglas y condiciones benévolas para las irregularidades detectadas. Por otra parte, los objetivos de control previstos en el Memorando de París se cumplen numéricamente pero no cualitativamente y, en todo caso, no suelen incluir aquellos buques cuyas condiciones de edad y mantenimiento son límites y que suelen acreditarse y certificarse en condiciones no siempre claras.

El control por los Estados a cuyas aguas acceden los buques ha de basarse en reglas de buen gobierno y en prácticas uniformes y, en ese sentido, la Unión Europea debe establecer tales prácticas leales y homogéneas entre sus países miembros favoreciendo el intercambio de experiencias, informaciones, ficheros, registros e incluso creando reglas específicas comunes y supervisando la labor de los inspectores. La información sobre las inspecciones y controles ha de estar disponible para las autoridades a cuyas aguas accedan los buques con objeto de que puedan tomar todas las medidas preventivas y de control necesarias.

- 9. La regulación actual del papel de las sociedades de clasificación es insuficiente.** Las sociedades de clasificación tienen una posición angular en la presunción de veracidad de las informaciones que afectan al riesgo marítimo. El alcance de sus informes en la práctica tiene repercusiones no sólo sobre la actividad y el negocio privado sino sobre la vida humana y el medio marino. Por tanto, la responsabilidad de los Estados en materia de control eficaz de la veracidad y del rigor de tales informes es indeclinable. Del mismo modo, la responsabilidad de las sociedades de clasificación respecto de sus informes ha de ser más estrecha y directa.

➤ **EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA MARÍTIMA DE ESPAÑA.**

- 10. España carece en la actualidad de una política marítima y esa situación no sólo dificulta la supervivencia de las empresas dedicadas al negocio marítimo y a las industrias marítimas y reduce el empleo y la renta de las gentes de mar, sino que expone a España a graves riesgos.** La carencia de una política marítima en España le impide a la sociedad y a los responsables políticos reconocer la importancia estratégica del mar y de las actividades marítimas. Desde esa carencia no se identifican con claridad los riesgos de una desinversión en los sistemas de seguridad marítima y salvamento, o en materia de lucha contra la contaminación y se expone a España a los riesgos de situaciones como la causada por el siniestro del buque Prestige.

España no ha tomado conciencia de su realidad como Estado Marítimo y de sus capacidades y obligaciones en esa materia, y esa carencia de sensibilidad sobre lo marítimo le impide atender sus intereses y sus obligaciones adecuadamente. No existe en el Gobierno Central, con respecto al ámbito marítimo, un concepto de Estado Marítimo, ni una definición de una auténtica política marítima. Sin esa consciencia de lo marítimo no es posible responder a los riesgos ni atender a las situaciones de protección del medio marino que nuestra posición geográfica requiere.

- 11. La ausencia de una autoridad pública marítima de máximo nivel impide organizar la coordinación entre departamentos y la cooperación entre administraciones en situaciones como la creada por el Prestige.** Frente a los modelos de los países que han desarrollado una política marítima, España actualmente carece de un modelo eficiente de organización y de autoridad marítima capacitado para la coordinación de los medios y las estructuras existentes en las distintas administraciones con arreglo a la distribución de competencias de este sector. La ausencia de esa autoridad se detecta desde el primer momento en el caso Prestige y es causa de una grave descoordinación y

de una gran ineficacia. Esa estructura de autoridad y responsabilidad no ha de ser confundida con las restantes estructuras necesarias para casos de crisis. En todo caso, llama la atención la parquedad del organigrama marítimo antes del Prestige y la ampliación de ese organigrama tras la crisis para el seguimiento de la situación de modo tal que esa estructura carente de contenido real es más relevante en rango y número de altos cargos que la estructura precedente. La experiencia acumulada en las investigaciones sobre los siniestros marítimos en Gran Bretaña o en Francia incluye entre sus conclusiones y recomendaciones la de fortalecer y dotar de rango adecuado una autoridad política para el control de estas situaciones y para la implantación de las políticas de seguridad y protección contra la contaminación.

**12. La sustanciación de las responsabilidades derivadas del caso Prestige pone de manifiesto la obsolescencia de la legislación marítima.**

Existe consenso tanto en el mundo jurídico como en el mundo de la economía marítima acerca de la inadecuación del marco jurídico marítimo vigente y aplicable en España en relación con las nuevas realidades y necesidades. Esa inadecuación y obsolescencia es causa de muchos problemas y de una grave indeterminación de las responsabilidades de todo orden, especialmente cuando esas responsabilidades derivan de los siniestros marítimos, y se corresponden con las indemnizaciones de todo orden que pueden llegar a establecerse. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de reformar nuestra legislación marítima en concordancia con los Convenios en vigor y las restantes reglas internacionales en materia marítima como lo demuestran tanto la Declaración de Gijón como las unánimes posiciones de la doctrina al respecto.

**13.El análisis de los Planes de Salvamento y Lucha contra la Contaminación Marina pone de relieve que existe una grave falta de continuidad en el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras y en la dotación adecuada de las mismas.**

El periodo que comprende los años 1989 a 1995 fue de un extraordinario crecimiento en las instituciones jurídicas y en las infraestructuras de Salvamento Marítimo necesarias para dar una respuesta adecuada a las necesidades de España en esa materia. Debe mencionarse que, desafortunadamente, a partir de 1996 y hasta la actualidad, se ha iniciado un proceso de estancamiento y paralización de nuevas inversiones y en el mantenimiento de los sistemas en funcionamiento lo que ralentiza el proceso de necesaria modernización del sistema y ha conducido, en nuestra opinión, a situaciones como las del Prestige. En definitiva, los últimos Planes de Salvamento Marítimo adoptan una estrategia de clara involución y reducción de efectivos, cuando lo congruente sería optar por una política de renovación, incremento y modernización. Resulta por tanto indispensable revertir esta situación hacia una clara tendencia de inversión y crecimiento de medios para que sostengan el Sistema Español de Salvamento Marítimo.

**14.Inexistencia de Planes de Contingencias por Contaminación Marina**

**Accidental.** Esa situación supone una falta de cumplimiento del mandato legal para la creación e implantación de Planes de Contingencia por Contaminación Marina Accidental en todos los espacios marítimos correspondientes a las Comunidades Autónomas Litorales. Ni un solo Plan de Contingencia está operativo en la actualidad en España. Hasta el año 2001 ni siquiera fue desarrollada la normativa básica necesaria, por lo cual podemos concluir, una vez más, que es evidente el desinterés oficial en esta materia y la carencia de voluntad para cumplir la legislación vigente y los compromisos europeos e internacionales.

**15. Existe un grave retraso en la regulación y puesta en marcha de la Comisión Nacional de Coordinación de Salvamento Marítimo.** Hay un dato muy significativo y revelador del nulo interés que se ha mantenido en nuestro país en cuanto a salvamento marítimo se refiere y es el hecho de que si bien la Comisión Nacional fue creada en el año 1992 por el art. 87 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, no es hasta diez años después cuando por el Real Decreto 1217/2002, de 22 de noviembre, se determinan la composición y funciones de la Comisión. Si a ello añadimos que tal Real Decreto fue publicado poco después del siniestro del Prestige en las costas gallegas, llegamos a la conclusión de que únicamente se actúa cuando acontece una catástrofe, violando así el ánimo claramente preventivo que todo sistema de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina debe tener. Se ha tardado por tanto diez años en la puesta en funcionamiento de la Comisión que se concebía como *“órgano de coordinación para facilitar la cooperación y participación de las Comunidades Autónomas competentes en la materia, así como de las Ciudades de Ceuta y Melilla, en la planificación del salvamento de la vida humana en la mar y de sus programas de desarrollo, y en el seguimiento de los objetivos comprendidos en todos ellos”*. Es decir que la falta de interés en el desarrollo de las labores de esta Comisión y en su puesta en marcha se traduce en falta de interés en un funcionamiento adecuado del salvamento marítimo en España mediante la adecuada coordinación de sistemas y medios de salvamento tanto estatales, como autonómicos o locales.

**16. Los medios asignados al control del tráfico marítimo, las comunicaciones marítimas, la prevención y la lucha contra la contaminación marina son insuficientes para nuestras obligaciones y necesidades.** No existen sistemas operativos que permitan un control del tráfico marítimo eficiente, ni comunicaciones marítimas públicas adecuadas, ni el concurso de remolcadores de las características operativas necesarias, ni buques antipolución o buques multifuncionales, ni medios aéreos, ni bases logísticas y operativas, ni recursos de apoyo movilizables, ni planes formativos, ni científicos, ni cadenas de mando expertas.

Tal y como se había venido denunciando de forma reiterada y como se evidencia a raíz del siniestro del Prestige, en España no existe un control eficaz del tráfico marítimo de tal suerte que se detecten riesgos potenciales con la suficiente antelación que permita la toma de medidas preventivas cuando un buque sub-estándar navega próximo a nuestras costas. En este sentido se puede afirmar que desde el punto de vista del control de tráfico marítimo como sistema de prevención de accidentes y como sistema que incrementa la seguridad de nuestras costas, en España existe un importante vacío. Se hace así necesario que nuestro país cree los mecanismos de control de tráfico marítimo que permitan el seguimiento de los buques y sus cargas y el cumplimiento de la regulación nacional y europea en materia de seguridad marítima en toda la extensión de sus aguas territoriales y con una perspectiva de control europeo.

Por ello, se puede afirmar que el desastre del Prestige representa una evidencia más del actual descontrol y carencia de vigilancia ejecutiva sobre el tráfico marítimo en las aguas Españolas. Cabe destacar que junto a los anteriores factores, el patente retroceso en el número de unidades de salvamento y lucha contra la contaminación provoca que muchas zonas queden desprotegidas ante un siniestro, a lo que se unen las insuficientes características técnicas tanto de los buques actualmente en servicio como los proyectados que se pretenden construir según los datos disponibles y que son, desde el punto de vista de los expertos consultados, claramente insuficientes para afrontar con éxito las labores de salvamento marítimo y protección del medio marino y representan un nuevo error de graves consecuencias, tal como

ya lo fueron los remolcadores portuarios utilizados en labores de sustitución de las unidades mayores de salvamento marítimo.

**17. Asistimos a una paulatina privatización y reorientación encubierta del Sistema de Salvamento y Lucha contra la Contaminación, al tiempo que a un fuerte envejecimiento de la flota de remolcadores y supplies y al mantenimiento de unidades operativas inadecuadas.** En los últimos años se ha cambiado la tendencia al fortalecimiento de los recursos públicos propios del sistema por el de incorporación de medios privados concertados. Tanto el número de unidades de remolcadores y supplies como su potencia y operatividad se reducen, al tiempo que otras unidades son reubicadas en áreas y puertos, sin que quede claro el criterio de esa reasignación. Prima una orientación hacia funciones de apoyo a los tráficos de naturaleza menos prioritaria. El riesgo de esa reorientación es el de llegar a carecer de capacidad efectiva en caso de siniestro grave y tener que articular el sistema de salvamento sobre la base de unidades privadas susceptibles de defender intereses contrapuestos a los intereses generales o de manejar las emergencias con criterios y ritmos ajenos a las prioridades de la autoridad marítima.

Al efecto anterior hay que añadir el que supone la no renovación de las unidades más envejecidas algunas con más de 20 años. Así, la asistencia prestada en el caso del Prestige fue gestionada básicamente a través de una unidad privada/concertada cuyas características no son ya las adecuadas al tráfico de esa zona y, en todo caso, a los muy especiales requerimientos que un siniestro como el del buque citado exige.

**18. Asistimos a un grave deterioro de la administración marítima y del apoyo al personal a su servicio.** El modelo de administración marítima establecido a partir del año 1992 está siendo abandonado y liquidado. Existe una notoria incapacidad para la ejecución de los programas ordinarios aprobados, se dedica más esfuerzo a las tareas burocráticas que a las operativas, se carece de los recursos humanos necesarios para garantizar la adecuada calidad de los servicios y la escasa formación que se les proporciona no les prepara para atender las nuevas necesidades. Particular importancia tiene la reducción del esfuerzo de formación continua y adiestramiento de los profesionales asignados a los programas de seguridad marítima y lucha contra la contaminación y la carencia de apoyos y medios operativos.

➤ **EN RELACIÓN CON EL SINIESTRO DEL BUQUE PRESTIGE.**

**19. La decisión sobre el alejamiento es una decisión claramente errónea de acuerdo con los criterios técnicos, científicos y jurídicos aplicables al caso.** El alejamiento, en las condiciones meteorológicas (mar y viento) existentes durante el siniestro impedían o dificultaban gravemente el posible transfer de la mercancía en alta mar, abocando al buque a riesgos adicionales y multiplicando el posible impacto por contaminación. A sensu contrario, su permanencia en aguas tranquilas o su acceso a un lugar de refugio hubiera permitido realizar la descarga y en cualquier caso reducir el impacto.

Esta es la opinión generalizada entre los profesionales maritimistas y, al igual que en el caso de otras fuentes de reconocido prestigio, ha sido recientemente expresada como opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor para ser incorporada a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el naufragio del petrolero "Prestige" en los términos siguientes: "1. Lamenta la decisión adoptada por España de remolcar el "Prestige" hasta alta mar cuando la opción consistente en llevarlo hasta aguas

tranquilas, e incluso hasta un puerto donde pudiese refugiarse, habría permitido circunscribir y limitar una catástrofe anunciada.”

**20.Los medios disponibles eran insuficientes e inadecuados y la evaluación del riesgo errónea y manipulada.** En todo caso, una vez adoptada la decisión del alejamiento del buque y a la luz de la información que el gobierno disponía acerca del vertido y del riesgo real de próximo hundimiento del buque, la evaluación del impacto de la contaminación ha sido calamitosa, siendo una de las posibles causas de no evitar la dispersión del producto contaminante a lo largo del litoral y la agravación de la situación hasta los máximos límites imaginables.

Cabe destacar que el transcurso del tiempo entre la decisión de alejamiento y el hundimiento no supuso para el gobierno un tiempo valioso para hacer llegar los medios y recursos, organizar los dispositivos, establecer las estrategias y realizar las simulaciones para reducir el impacto. Lo anterior pone de manifiesto no sólo una incapacidad para la gestión de la crisis sino también la insuficiencia de los medios disponibles y la inadecuación de aquellos de los que se dispuso e incluso la posible colisión de intereses entre los medios públicos y los privados concertados para la atención de la seguridad en ese área.

**21.Durante la atención a la emergencia se trabajó con ignorancia e incumplimiento de los planes y protocolos de decisión e intervención en vigor.** Por tanto, no estamos ante un accidente natural sino ante una catástrofe que es la consecuencia final de un siniestro que se fue agravando por una cadena de decisiones que se han demostrado equivocadas y por un enfoque general basado en la irresponsabilidad y en el incumplimiento de los procedimientos marítimos y terrestres de obligado cumplimiento. En todo caso conviene recordar que el siniestro se produce en un área caracterizada por su intenso y constante tráfico marítimo y por unas condiciones meteorológicas adversas habituales en esa época del año. Esas condiciones, previsibles y conocidas permiten a los poderes públicos determinar los medios y recursos necesarios para emergencias como la del caso Prestige y seguir los procedimientos SAR Marítimo y anticontaminación habituales para poder prevenirlos y evitarlos o en su caso minimizarlos.

**22.El análisis de la operación de salvamento del buque pone de manifiesto la falta de claridad y la posible incompatibilidad en la prestación de los servicios de remolque y salvamento a cargo de las unidades privadas/concertadas que intervinieron.** La operativa seguida en el desarrollo de las tareas de salvamento del Prestige por el remolque designado para ello, deja grandes zonas de sombra que se incrementan a la luz de las propias críticas establecidas por el Ministro de Fomento y sus declaraciones acerca de la necesidad de investigar este extremo. Igualmente debe criticarse la designación de dicho remolcador como “on scene commander”, esto es, jefe del operativo en el lugar del siniestro, con la responsabilidad directa sobre los medios públicos y privados presentes, incluyendo los buques de la Armada Española. La defensa de los intereses generales de España no admite supeditación alguna a otros intereses del ámbito privado en el negocio marítimo.

Dada la situación de riesgo extremo en el que se viven los siniestros como el del buque Prestige y el daño para las personas y los bienes así como para el medio ambiente, que puede llegar a producirse, no parece razonable que concurren a la misma operativa medios públicos supeditados a los privados y deben establecerse reglas claras que eviten la extorsión y el riesgo colectivo que se han producido en el Prestige.

**23. Pese a la calidad y competencia de la comunidad científica española en materia de ciencias marítimas, los responsables de la gestión de la crisis despreciaron su consejo y no tuvieron en cuenta a los expertos en la toma de decisiones.**

Pese a existir recursos expertos y disponibilidad expresa de los mismos para su consulta y utilización, las capacidades expertas disponibles en España no fueron utilizadas durante la emergencia y, sólo con posterioridad y cuando el daño ya había sido causado, se reconoció la importancia de sus aportaciones para la recuperación del fuel en el buque hundido. Se dilapidó el conocimiento disponible y los valiosos conocimientos científicos que podrían haber contribuido a un eficiente manejo de la crisis. Un testimonio inequívoco de este proceder queda plasmado en el manifiesto publicado en la revista Science, volumen 299, 422 científicos marinos y atmosféricos de 32 universidades, el IEO, el CSIC y 4 centros autonómicos de investigación en el que se reclamaba la mejora de los cauces y mecanismos de consulta científica y técnica para la prevención a respuesta ante situaciones y catástrofes como la del Prestige. Las consecuencias de ese desprecio a la comunidad científica fueron graves no sólo en la medida en que su asesoramiento hubiera podido servir para una toma de decisiones adecuada que evitara los graves daños posteriores sino porque las actuaciones posteriores han estado caracterizadas por la descoordinación y la falta de rigor en la toma de información. Ese proceder pone en peligro la calidad de la información relativa a la evaluación del impacto y los daños en el medio ambiente y a su reparación posterior.

**24. No se usaron eficientemente los recursos científicos de otros países.**

Pese a los ofrecimientos de cooperación realizados por diversos centros de investigación en el ámbito de la Unión Europea con experiencia probada en la asistencia a este tipo de catástrofes y en la evaluación de sus posibles impactos, se despreció tal colaboración ignorando los principios básicos de los conocimientos científicos, técnicos, organizativos, jurídicos, administrativos y de procedimiento experimentados en otras situaciones con notable éxito. El escenario de la catástrofe del Prestige en el que tres países miembros disponían de fuentes de información no coordinadas y de un potencial de predicción no utilizado adecuadamente por las autoridades españolas pone de manifiesto que tanto en esta catástrofe como en otras catástrofes marítimas la capacidad de predicción es esencial para impedir o limitar los daños. Pero para ello es necesario una coordinación amplia, abierta y rápida de la información disponible entre los expertos y gestores para conseguir cuanto menos obtener y confirmar datos relevantes, establecer modelos sobre condiciones meteorológicas y marítimas que permitan predecir trayectorias de los contaminantes, y estimar el impacto ecológico y económico. Tales informaciones han de poder ser ofrecidas a los dispositivos operacionales y difundidas para su recepción y análisis por la red de centros expertos.

**25. Existió falta de coordinación entre la Administración Marítima Central, las Capitanías Marítimas y la Administración de las Comunidades Autónomas del litoral afectado.**

No sólo en materia de incorporación de las Comunidades Autónomas afectadas a los dispositivos de gestión y seguimiento de la catástrofe sino también en el suministro de información esencial para el control de la llegada de contaminantes a sus costas y en el posible despliegue de los dispositivos disponibles para la lucha contra la contaminación y así como en la coordinación y aportación de los restantes medios operativos todo ello en grave incumplimiento de la legislación marítima de aplicación.

Hay, tal y como pudo comprobar la opinión pública y se desprende del presente estudio, una grave ausencia de la más mínima capacidad de dirección, liderazgo y planificación para dar respuesta a una situación de riesgo como la producida por el PRESTIGE en las costas gallegas. La desorganización ha sido y

es patente y por lo tanto la ineficacia de los operativos ha quedado puesta de manifiesto, no sólo para nuestra propia consideración individual y colectiva sino para nuestra imagen y posición como país marítimo solvente. Ni el Ministerio de Fomento, ni la DGMM, ni SASEMAR/ REMASA, ni la Delegación del Gobierno en Galicia, ni la propia Xunta han estado a la altura de las circunstancias ni mantenido actitudes responsables y defendibles, implicando en el desastre al propio Presidente del Gobierno, al Gobierno y al conjunto del Estado que se han visto desbordados por las circunstancias y manifiestamente incompetentes para dar soluciones, evidenciando la carencia de sistemas operativos reales que interactúen entre la Administración General del Estado, las CCAA y los Ayuntamientos litorales.

Del presente informe concluimos que a la fecha de su elaboración, además de no existir en todas la Comunidades Autónomas con litoral Planes territoriales de salvamento marítimo ni Planes de Contingencias operativos, así como tampoco planes de apoyo y colaboración en emergencias marítimas que tomen en consideración a los Ayuntamientos costeros, no se han firmado Convenios de Cooperación y Colaboración entre el sistema de emergencias estatal y los autonómicos y locales, excepción hecha del suscrito a iniciativa de la Comunidad Autónoma Canaria. Así por ejemplo a la hora de ejercer las competencias demandadas y atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia, nos encontramos con que la misma se encuentra completamente deficitaria en normas y medios que permitan hacer frente a riesgos como los ocasionados por el Prestige. Si como ha quedado evidenciado no existen medios estatales ni autonómicos ni locales y la situación permanece sin soluciones se producirán de nuevo catástrofes similares.

**26.No existió apoyo adecuado y suficiente a los ayuntamientos del litoral contaminado.** Pese a tratarse de un escalón básico en el sistema de lucha contra la contaminación, se despreció la capacidad de movilización de recursos, tanto de los profesionales como de los de trabajo voluntario, en manos de los ayuntamientos litorales y no hubo coordinación adecuada para la llegada de los medios antipolución, lo que evidencia la incapacidad para gestionar la lucha contra la contaminación del litoral a través de un esfuerzo concertado entre los diversos niveles competenciales públicos concernidos por la catástrofe.

**27.Ignorancia e incumplimiento de los procedimientos para situaciones de emergencias, protección civil y crisis y de los procedimientos marítimos en vigor.** Desde la promulgación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el ordenamiento jurídico español ha establecido una estructura de salvamento marítimo que debe ser adecuadamente desarrollada en todos los niveles de la Administración del Estado con competencias en el Salvamento Marítimo y la lucha contra la Contaminación Marina. Parte de esta planificación normativa incluye la creación e implementación de Planes de Salvamento Marítimo en el ámbito nacional y autonómico y la coordinación de las diferentes estructuras, mandato que ha sido, salvo escasas excepciones, sistemáticamente desconocido por las autoridades competentes. Ese desconocimiento alcanza a los procedimientos tanto terrestres como marítimos obligatorios a seguir en estas circunstancias.

Durante la crisis ocasionada por el buque Prestige los máximos responsables de la Protección Civil Española manifestaron que el asunto no era de su incumbencia y se abstuvieron de actuar; Así mismo hubo una carencia absoluta de gestión por parte del Ministerio de Medio Ambiente, del Gabinete de Crisis y de la Dirección General para Situaciones de Crisis y Emergencias, dependiente de la Presidencia del Gobierno. Todos ellos, inexplicablemente, se ausentaron de la gestión de la crisis evidenciando una irresponsabilidad digna de análisis desde el Derecho Penal y no sólo desde la perspectiva política y administrativa.

**28.El sistema de protección y lucha contra la contaminación articulado en el caso del Prestige no quiso tomar en consideración el esfuerzo de los voluntarios y despreció la disponibilidad de toda la sociedad española para apoyar un esfuerzo solidario real con los afectados por esta catástrofe.** En todos los países en los que se han producido catástrofes de esta naturaleza existe una corriente de solidaridad de los ciudadanos que los poderes públicos han sabido encauzar y convertir en una esfuerzo auxiliar para la realización de multitud de tareas basadas en el empleo intensivo de trabajo voluntario. Si bien la solidaridad expresada por los españoles ante esta catástrofe no tiene parangón en otras situaciones anteriores, es evidente que esa marea de solidaridad contrarió gravemente a las autoridades y dio visibilidad a la tragedia medioambiental que se vivía en la costa y entre las comunidades marinas. Esa visibilidad y notoriedad contradecía el afán de las autoridades por minimizar la catástrofe y eliminar la información y las imágenes de su impacto. Si bien es cierto que la solidaridad ha de ser gestionada con eficacia en este caso es patente que los responsables públicos se inhibieron de esa aportación voluntaria que hubo de ser autogestionada por las propias organizaciones y voluntarios.

**29.La catástrofe del Prestige afecta al desarrollo sostenible de las áreas afectadas.** Por tanto, es imprescindible dedicar tantos cuantos recursos sean necesario a la correcta evaluación del impacto social y económico así como del impacto medioambiental. Las cadenas tróficas han quedado gravemente afectadas y, aún cuando el litoral pueda llegar a tener la apariencia de área limpia de contaminación, seguirá existiendo una contaminación del ecosistema durante largo tiempo. Al tiempo, es preciso llevar a cabo la evaluación del impacto sobre la salud, y, teniendo en cuenta las características de toxicidad del vertido y su fuerte impacto y concentración en el área, es necesario disponer de un programa de vigilancia y protección de la salud pública que contemple la elaboración de estudios epidemiológicos sobre la población local y sobre los voluntarios que han estado participando en las tareas de limpieza.

Es preciso impulsar la elaboración de Planes de recuperación, con especial atención a las zonas de elevado valor ecológico y protección especial como es el caso del Parque Nacional de las Islas Atlánticas y controlar la eliminación de los residuos dada la toxicidad del vertido y en la seguridad de que esa toxicidad requiere una atención singular y especializada a las tareas de eliminación de los residuos.

➤ **EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN FACILITADA Y EL CONTROL DEL SINIESTRO.**

**30.La negativa del Gobierno y de su Grupo Parlamentario a crear una Comisión de Investigación para el esclarecimiento de las circunstancias que rodean la catástrofe del Prestige suponen un incumplimiento de obligaciones internacionales y un desprecio a las reglas de la democracia.** La imposibilidad de conseguir en sede parlamentaria una comisión de investigación del Siniestro del Prestige como las que hemos visto en nuestros vecinos, Reino Unido y Francia, priva de momento a nuestra sociedad de la posibilidad de conocer en sede parlamentaria las causas oficiales de este siniestro y analizar las fortalezas y debilidades de nuestros sistemas de prevención y de intervención en casos de salvamento y lucha contra la contaminación y las capacidades de que se ha dotado a nuestras administraciones. Ese análisis es esencial en el aprendizaje social sobre los riesgos con los que convivimos y los esfuerzos y sacrificios de toda índole que es preciso hacer para reducirlos o eliminarlos. Pero también es un ejercicio



esencial de control sobre la forma en la que los responsables de nuestros sistemas de seguridad y nuestras autoridades marítimas se han preparado para ejercer sus responsabilidades públicas.

Tras la catástrofe del buque Erika la Asamblea Francesa realizó una excelente investigación cuyos resultados han sido publicados y han dado origen a diversas iniciativas en su ámbito interno francés pero también en el ámbito competencial de la propia Unión Europea y de la OMI. Su objeto era examinar los acontecimientos, estudiar las consecuencias, analizar los medios utilizados y las responsabilidades presentes, así como proponer mejoras en la seguridad y en la lucha contra la contaminación. Lamentablemente, el Partido Popular y el Gobierno se han opuesto a la constitución de una Comisión de Investigación en nuestro Parlamento cuyo objeto, obviamente, debería haber sido el mismo que el objeto de la comisión francesa antes citada y cuyos esfuerzos de análisis deberían poder ir dirigidos a aprender de la experiencia y a evitar en el futuro nuevas catástrofes.

Finalmente, resulta vergonzoso para nuestro sistema democrático, que pueda llegar a ser el Parlamento Europeo el que abra una Comisión de Investigación sobre la catástrofe del Prestige sin que haya podido ser abierta en nuestro Parlamento Nacional ni funcionar tampoco en el de Galicia.

**31.El tratamiento dado a la información y a los profesionales de la comunicación ha sido impropio de nuestro sistema de libertades.** Como se pone de manifiesto tanto en los relatos de los hechos del siniestro como en las opiniones que en el informe se recogen y, sustancialmente, en el análisis de la percepción social sobre la catástrofe del Prestige por parte de la población de Galicia, la evidencia constatada por la población de que el Gobierno no informaba, intoxicaba o mentía gravemente, se instaló con claridad entre la ciudadanía. Los esfuerzos de control de la información realizados por el Gobierno y su estructura de medios de comunicación fueron inútiles e impúdicos. En todo caso, por lo que a este análisis interesa, una de las cuestiones esenciales en la conducción de la crisis producida por una emergencia o un siniestro es una correcta administración de la información que ha de ser veraz y verificable. La percepción de que la información oficial era engañosa se volvió contra el propio sistema y contribuyó a crear más alarma y más escepticismo. El buen ejemplo de profesionalidad e independencia de los medios de comunicación hizo posible a los ciudadanos acceder a una información veraz y que los medios de comunicación españoles y sus periodistas alcancen niveles como los de los países marítimos más avanzados. Ciudadanos, voluntarios y periodistas libres son los fundamentos de renovadas esperanzas que la catástrofe del Prestige no ha dejado.

## **RECOMENDACIONES**

### **➤ SOBRE EL MODELO MUNDIAL Y EUROPEO DE TRANSPORTE MARÍTIMO Y EL PAPEL DE ESPAÑA.**

1. España debe tomar conciencia de su papel como potencia marítima y como realidad marítima y promover políticas internas en esa materia, para, en coherencia con ellas, desplegar sus intereses y objetivos en política internacional y europea en todos aquellos foros de los que forma parte.
2. El papel de la OMI debe reorientarse hacia un mayor poder regulador y hacia la elaboración de políticas marítimas activas y programas eficaces relativos a la seguridad marítima y el control operativo de buques y tripulaciones. Es deseable conseguir una mayor celeridad en la adopción de las normas y recomendaciones necesarias, para que su entrada efectiva en vigor se produzca de inmediato, de modo tal, que haya una adaptación constante de las reglas a circunstancias que en el mundo del negocio marítimo y del transporte son muy cambiantes.
3. Resulta inaplazable implantar un control riguroso de las condiciones de navegación delante de nuestras costas, luchar por la introducción en el mundo internacional marítimo de reglas no permisivas con la irresponsabilidad en la navegación, y disponer como objetivo común el de una tolerancia cero en materia de seguridad marítima integral y contaminación del medio marino.
4. Debe abrirse un debate para que la comunidad internacional tome conciencia de la necesidad inaplazable de modificar el papel de las banderas de conveniencia y las reglas sobre su funcionamiento. Un marco futuro en relación con las mismas exige definir claramente la responsabilidad de los países del pabellón de los buques en materia de control e inspección de los mismos y en el establecimiento de garantías para la determinación de las responsabilidades de los armadores y, caso de no conseguirse, combatir su mal uso por las compañías de transporte de mercancías contaminantes. Parte esencial de ese debate ha de ser la revisión del papel de las sociedades de clasificación y el funcionamiento efectivo de los servicios públicos de control e inspección así como las responsabilidades inherentes a tales actividades.
5. Es necesario definir con precisión la responsabilidad de todas las partes y elevar el montante de los fondos de indemnización así como su mecanismo de financiación a través de una contribución diferenciada en virtud de riesgos y prácticas de sus contribuyentes. Es necesario imprimir más vigor a la adopción de estrategias de reducción del riesgo a través de unos sistemas de incentivos y sanciones relacionados con la calidad de los pabellones, los buques y sus tripulaciones, las prácticas de sus armadores y fletadores, adoptados de forma multilateral. Es necesario proceder a la elevación de las indemnizaciones previstas por el FIDAC y al señalamiento de la responsabilidad ilimitada de los armadores por las cantidades que no cubra el Fondo. En todo caso es fundamental que las indemnizaciones consecuencia de la responsabilidad civil por la contaminación y los daños coincida con el coste real y que en la cobertura de los riesgos sea efectiva la responsabilidad del armador y que esa responsabilidad le sea exigible no sólo como consecuencia de conductas dolosas o culposas graves, sino también como consecuencia de negligencia en el mantenimiento y la operativa del buque.

6. Es necesario analizar el impacto real y efectivo de las banderas de conveniencia en la seguridad del transporte marítimo y adoptar una estrategia común basada en el establecimiento de mínimos más elevados que los vigentes así como en la eliminación de aquellos pabellones que no estén garantizados por la existencia de unas determinadas capacidades y una organización suficiente para el control de los buques y las tripulaciones a lo largo de todo el mundo.
7. Es necesario revisar las reglas sobre el papel de las sociedades de clasificación y certificación y el contenido efectivo de sus actividades a ese respecto. El objetivo final debe ser el de impedir la colisión de intereses públicos y privados y favorecer la independencia de los informes y la responsabilidad directa sobre sus consecuencias.
8. Es preciso acelerar la puesta en marcha por la Unión Europea de las medidas consecuencia del paquete Erika I (aplicación del doble casco, normas para buques en puertos europeos, normas para las sociedades de clasificación) y Erika II (implantación de nuevos sistemas de seguimiento, inspección e información, implantación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima) asegurando el consenso de los estados miembros y exigiendo su implantación efectiva.
9. Es necesario promover, adoptar e implantar una Estrategia Europea en materia de Seguridad Marítima y protección del medio marino basada en la identificación de los objetivos comunes en esta materia, la definición de los estándares y de los dispositivos en mano de los países miembros, así como la homogeneidad y complementariedad de los recursos y medios. En el marco de esa Estrategia Europea deben tener prioridad las medidas siguientes:
  - 9.1 Puesta en marcha efectiva de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, encargada en una primera fase de supervisar y evaluar la eficacia de la normativa comunitaria en materia de seguridad marítima, ayudar a los estados miembros a ponerla en práctica y efectuar los controles y auditorías precisos sobre su ejecución real y efectiva para plantear propuestas y nuevas recomendaciones para estudiar sus posteriores funciones en respuesta a las diversas necesidades.
  - 9.2 Publicación de las listas de incumplimientos y de los buques sancionados e impulso de las actividades de mayor control e inspección sobre los mismos, así como del pacto de no uso de sus servicios para el tráfico en aguas europeas.
  - 9.3 Creación de la red telemática europea de seguimiento y control del tráfico marítimo, denominada SafeSeaNet, a través de la implantación de aparatos transpondedores similares a los de la navegación aérea y aceleración de los planes de preparación de los planes de acogida de buques en lugares de refugio.
  - 9.4 Elaboración de Planes de emergencia para cada área y tráfico especialmente para las de mercancías peligrosas o contaminantes.
  - 9.5 Establecimiento de los planes activos de identificación y gestión de zonas de refugio.
  - 9.6 Alejamiento del tráfico de buques que transportan mercancía peligrosas o contaminantes hasta aquellos límites que la tecnología de ayuda a la navegación desde tierra permita.

- 9.7 Prohibición de ingreso en nuestras aguas de buques monocasco en el transporte de mercancías peligrosas o contaminantes y establecimiento de dificultades para los más envejecidos así como de incentivos para los más seguros. Lucha contra los buques que trabajen bajo normas subestandar.
- 9.8 Realización de planes europeos conjuntos de inspección y control de los buques bajo los criterios de homogeneidad en las actuaciones y prioridad sobre los buques que soporten más riesgo y el 100% de los buques que transporten mercancías peligrosas al amparo del Memorandum de París.
- 9.9 Establecimiento de una "lista común de buques de riesgo y pabellones bajo sospecha" que debe actualizarse y estar a disposición de las autoridades responsables del sistema marítimo europeo.
- 9.10 Eliminación de los buques petroleros y de transporte de mercancías peligrosas de edad avanzada y de casco sencillo.
- 9.11 Implantación de sistemas de caja negra basados en el concepto de seguridad marítima integral.
- 9.12 Incremento del número de inspecciones operativas a buques y tripulaciones y de los contenidos objeto de la inspección y control. Agravamiento de las sanciones específicas en caso de incumplimiento.
- 9.13 Especial control de los pabellones de riesgo y de las condiciones profesionales y sociales de las tripulaciones.
- 9.14 Incorporación de garantías adicionales en la UE para las compañías que operen tráficos peligrosos.

➤ **SOBRE LAS CUESTIONES PENDIENTES EN RELACIÓN CON LA CATÁSTROFE DEL PRESTIGE.**

- 10. Resulta urgente llevar a cabo la recuperación del fuel depositado en el casco hundido del buque y eliminar el derrame con las mayores garantías posibles.
- 11. Asimismo, es necesario poner a disposición de la comunidad científica la información disponible sobre la permanencia de la contaminación en la costa y en el mar para la elaboración de mapas de impacto y riesgo futuro así como elaboración de los planes de recuperación medioambiental. Específicamente, por lo que a las pesquerías susceptibles de estar afectadas se refiere: determinar la distribución de sustancias procedentes del Prestige en los caladeros de referencia y estimar los efectos sobre los mismos apreciando posibles diferencias con las distribuciones de especies en situaciones anteriores a la actual.
- 12. Las autoridades deben promover que las comunidades científicas, académicas y marítimas participen activamente en la investigación de las causas, circunstancias y responsabilidades que se originan alrededor de la seguridad marítima y así extraer las conclusiones correspondientes con la finalidad de promover las modificaciones legislativas pertinentes y la estrategia para su implantación inmediata.

13. Es preciso llevar a cabo la eliminación de los residuos obtenidos en las operaciones de limpieza de forma compatible con la protección del medio ambiente en la zona.
14. Es imprescindible apoyar con todas las medidas necesarias a las personas y colectivos afectados hasta que consigan el justo resarcimiento de sus daños.

➤ **POR LO QUE SE REFIERE AL MODELO ESPAÑOL:**

15. Es inaplazable definir una política marítima española que obtenga el mayor grado de consenso posible y que respete y facilite las competencias constitucionales de la Comunidades Autónomas litorales y de los Ayuntamientos costeros e integre, desde la perspectiva de los intereses generales y las sensibilidades técnicas, económicas, culturales, sociales, medioambientales, todos los elementos que nos permitan ser un país marítimo digno de la alta sensibilidad ciudadana demostrada.
16. Es necesario definir un Modelo de Administración Marítima Integral como el propuesto por la COMINMAR o el que ya tienen algunos países vecinos, creando un Ministerio o Secretaría de Estado de la Mar dotado del poder político y de los medios presupuestarios adecuados para poder desarrollar con eficacia sus importantes funciones.
17. Es necesario constituir una Agencia Española de Seguridad Marítima y Guardacostas que bajo la directa dependencia del Ministerio o Secretaría de Estado de la Mar incluya el mayor número posible de servicios y funciones civiles (excluidos militares) similar a los modelos de los Estados Unidos, Suecia, Japón, Reino Unido, etc., que defienda las posiciones del Estado en la Mar en directa colaboración con la Agencia Europea de Seguridad Marítima y las organizaciones marítimas de nuestros vecinos. Dicha Agencia habrá de estar dotada de los medios humanos y materiales necesarios para desarrollar las siguientes funciones y mantener los siguientes dispositivos:
  - Sistema Español de vigilancia y control marítimo, con funciones civiles y de apoyo a las navales en los casos que así se disponga.
  - Red Española de vigilancia y control de tráfico marítimo a lo largo de todas nuestras costas y no tan solo de los puertos principales.
  - Red Española de comunicaciones marítimas.
  - Sistema Español de Inspecciones Marítimas Integrales.
  - Flota de Unidades mayores dotada de buques multifuncionales de vigilancia, Inspección, coordinación de Salvamento y Lucha contra la Contaminación así como de las restantes funciones públicas, control de la emigración, lucha contra la droga y el fraude incluyendo en su caso las funciones de orden público marítimo.
  - Flota de Unidades Aéreas, helicópteros y aviones de vigilancia y reconocimiento.
  - Flota de Unidades menores diseñada de acuerdo con las nuevas funciones del Estado Central que deben respetar el papel

constitucional de las Comunidades Autónomas litorales y los Ayuntamientos.

- Bases Operativas y Logísticas de protección del Medio Marino y Lucha contra la Contaminación Marina.
18. Es necesario definir y regular las Autoridades Públicas Marítimas a todos los niveles y específicamente, para los casos de emergencias y siniestros, dónde debe existir un mando único, dotado de todas las capacidades de que disponen en otros modelos que nos pueden servir de referencia, los Prefectos Marítimos Franceses o los SOSREP ingleses, directamente dependientes del Secretario de Estado competente en la materia.
  19. Debe procederse a reformar la Legislación Marítima Estatal a través de la promulgación de un Código Marítimo que contenga lo previsto en la Declaración de Gijón y en las reiteradas posiciones de la doctrina maritimista más reputada.
  20. Es necesario proceder a ordenar y a dotar suficientemente de personal marítimo funcionario y contratado (civil y militar en misiones civiles) a la Administración Marítima y a crear una Escuela Española de Administración Marítima que proceda a su formación especializada y a impartir reciclaje permanente.
  21. Es necesario crear un Centro Nacional de Protección del Medio Marino y lucha contra la Contaminación Marina en Galicia y dotarlo de personal y de los medios necesarios para su rápida equiparación con los mejores centros extranjeros de referencia.
  22. Es imprescindible clarificar las misiones de los medios públicos y privados en sus funciones relativas al Salvamento Marítimo y la lucha contra la contaminación poniendo fin a la actual confusión de intereses en grave detrimento de los públicos.
  23. Se debe desarrollar un plan urgente de inspección y control de la seguridad de los buques en puerto y en las aguas españolas incrementando el número de efectivos y adoptando nuevas pautas y protocolos de actuación en conexión con planes de similares características desarrollados por las autoridades marítimas de otros países miembros de la UE.
  24. Es imprescindible definir de inmediato puertos y zonas de refugio y dotarlos adecuadamente, al menos uno por fachada y en las islas, de tal forma que sirvan de respuesta eficaz en casos de siniestros o emergencias, todo ello de acuerdo con la nueva doctrina OMI en la materia.
  25. Es necesario regular la composición, cometidos y funcionamiento de una comisión de investigación de siniestros marítimos independiente que con expertos y técnicos de prestigio permitan evaluar y estudiar los siniestros y proponer soluciones tal y como exigen nuestros compromisos internacionales.
  26. España debe impulsar y participar activamente en el desarrollo de la Agencia Europea de Seguridad Marítima solicitando una sede para España.
  27. Es preciso implantar de inmediato Planes Integrales de Salvamento Marítimo y lucha contra la contaminación marina en todas las comunidades autónomas litorales.
  28. Se deben implantar de inmediato planes de contingencias por contaminación marina accidental en todas las comunidades autónomas litorales.

29. Es necesario garantizar el cumplimiento de los procedimientos para situaciones de crisis y emergencias así como los marítimos en vigor especialmente los SAR marítimo (IAMSAR) y los de lucha contra la contaminación marina.
30. Es preciso estudiar y proponer el alejamiento hacia el Oeste del actual Dispositivo de Separación de Tráfico Marítimo frente a Finisterre, la separación del tráfico en cuatro vías y la modificación de los dispositivos de ayudas al control de tráfico y la navegación desde tierra en ese sector.
31. Resulta inaplazable elaborar los Planes de Protección de las áreas sensibles y zonas especiales cuya protección debe extremarse, específicamente las citadas de Galicia, las de las Islas Baleares y Canarias, el Estrecho y aquellos otras cuyas circunstancias así lo aconsejen. En tal sentido, España debe incorporarse activamente a la iniciativa de creación de las PSSA's (Protected Sea Sensible Areas), impulsando la protección de sus espacios marinos sensibles en el comité específico de la OMI sobre Protección del Medio Ambiente Marino.
32. Se debe estudiar el reforzamiento de las competencias y el establecimiento de planes de apoyo a los Ayuntamientos litorales que incluyan organización, medios, formación y entrenamiento adecuados a sus importantes responsabilidades.
- 33.** Se deben desarrollar Planes específicos de preparación básica para los voluntarios y sus organizaciones.
- 34.** Es conveniente fomentar la cultura marítima y la historia a todos los niveles educativos incorporando la especificidad marítima en las Universidades, la Administración de Justicia, la Investigación aplicada y en los correspondientes ámbitos económicos, técnicos y profesionales.

## RELACION DE AUTORES Y COLABORADORES

- **Dirección y Coordinación del Informe:**

MENDEZ MARTINEZ, Constantino

Abogado.

FRUTOS ROSADO, Alvaro

Abogado.

- **Autores y Colaboradores:**

AGUILAR HERRANDO, José

Ingeniero. Catedrático Universidad

ALCANTARA GONZALEZ, José M.

Abogado Maritimista

ARGILA LEFFLER, Francisco.

Abogado

ARROYO MARTINEZ, Ignacio.

Catedrático Derecho Mercantil

BELTRAN AZPEITIA, Mirian.

Abogada

CAMPUZANO LAGUILLO, Ana.

Profesora T. Derecho Mercantil

CARBAJOSA MENÉNDEZ, Jesús

Psicólogo. Marino

ECHAGÜE MENDEZ DE VIGO, Gonzalo

Congreso Nacional de Medio Ambiente

FERNANDEZ LOPEZ, Roberto.

Abogado

FERNANDEZ-ROZAS, José Carlos

Catedrático Derecho Privado

FERNANDEZ-GUERRA F., José Ramón.

Profesor U. de Derecho Marítimo

GARCIA PEÑA, Teresa.

Abogada

GARCIA RODRIGUEZ, Raúl.

WWF/ADENA

GARCIA VARAS, José Luis.

WWF/ADENA

GONZALEZ-LEBRERO, Rodolfo A.

Abogado Maritimista

GOÑI ETCHEVERS, José Luis.

Abogado Maritimista

HERNANDO NAVARRO, Natividad.

Experta en Medio ambiente. UGT

HERNANDEZ MARTIN, Dolors.

Secretaria Ejecutiva Confederal UGT

JIMENEZ VALDERRAMA, Fernando.

Abogado. Profesor Universitario

LOBETO LOBO, Rafael.

Abogado Maritimista. Capitán MM.

LOPEZ, Francisco.

Profesor Universitario Medio ambiente

LOPEZ DE URALDE, Juan.

Director de Greenpeace

MARTINEZ JIMENEZ, Isabel.

Catedrática de Derecho Mercantil

MOLINUEVO RUBIO, Máximo.

Capitán Marina Mercante. Pte. ASPROMAR

MONTES COTO, Horacio J.

Profesor Titular Universidad. Capitán M.M.

MONTERO SUAREZ, Víctor.

Director IEEM.

NIETO, Joaquín

Sec. Confederal de Medio Ambiente CCOO

ODRIOZOLA ZALLO, José María.

Responsable Marina Mercante de CCOO

PAREJO ALFONSO, Luciano.

Catedrático Derecho Administrativo

PEREZ VEGA-ARTIME, José M.

Controlador Tráfico Marítimo (SASEMAR)

RIVERA ALSINA, Joan.

Dr. Ingeniero Naval

SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio

Catedrático Derecho Internacional Público

SEO BIRD LIFE

SERVET DEL RIO, Jorge.

Ingeniero. Profesor T. ETSII UPM

SERRET ITUARTE, Pablo

Profesor Titular de Ecología

VEGA TUESTA, Alvaro.

Abogado.

VILAS MARTIN, Federico.

Catedrático de Estratigrafía

ZAMORA TERRES, Juan

Director del Centro de Logística y Servicios Marítimos de la UPC – Capitán de la MM.