

InDret

El blindatge del Govern a la crisi del «Prestige»

*Comentari al Reial Decret Llei 4/2003, de 20 de juny,
d'ajudes als damnificats*

Antoni Rubí i Puig
Facultat de Dret
Universitat Pompeu Fabra

José Piñeiro Salguero
Facultat de Dret
Universitat Pompeu Fabra

Working Paper núm: 169
Barcelona, octubre de 2003

www.indret.com

El 20 de novembre de 2002, després de dies d'incertesa i de lluita contra el temporal, el petrolier «Prestige» es partí en dos i naufragà a 135 milles del cap de Fisterra (A Coruña) amb els consegüents vessament de 77.000 tones de cru al mar i marea negra que encara avui embruta quilòmetres de costes espanyoles i franceses. Set mesos després, el 20 de juny de 2003, el Govern ha dictat el [Reial Decret Llei 4/2003 sobre actuacions per a l'abonament d'indemnitzacions en relació amb els danys ocasionats per l'accident del navili «Prestige»](#) (BOE núm. 148 de 21.6.2003; convalidació pel Congrés dels Diputats de 8.7.2003; BOCG núm. 569, de 15.7.2003, Serie D, VII Legislatura, p. 15), pel qual s'autoritza l'[Institut de Crèdit Oficial](#) (ICO) a satisfer als damnificats pels danys causats pel vessament les indemnitzacions que transigeixin amb el Ministre d'Hisenda abans del 31.12.2003.

El Reial Decret Llei sembla organitzar un fons de compensació, que s'afegeix a altres mecanismes de rescabament de danys (entre d'altres, les assegurances de danys contractades per alguns pescadors i l'acció de responsabilitat civil derivada de delictes entaulada en el procediment penal en curs). Tanmateix, analitzat amb major profunditat, la norma se'ns revela com a l'estratègia del Govern per a blindar-se envers possibles accions de responsabilitat civil dels afectats.

En resum, el RD-L faculta el Ministre d'Hisenda a adoptar acords transaccionals o convenis —en cas d'entitats de dret públic— amb persones físiques o jurídiques o, en el seu cas, acords col·lectius amb associacions o agrupacions d'afectats o amb corporacions de dret públic, que contemplaran els següents termes:

a) Els damnificats accepten expressament l'avaluació dels danys proposada pel Ministre. El RD-L arrenca del principi de reparació íntegra en establir en el seu art. 4 que la quantia de la indemnització cobreix els danys i perjudicis soferts efectivament, cosa que constitueix un incentiu per a què els afectats accedeixin a realitzar acords amb el Ministre. Això no obstant, com veurem, la reparació íntegra del dany queda molt esvaïda.

El [Reial Decret 1053/2003, d'1 d'agost, pel qual s'aproven normes de desenvolupament del Reial Decret Llei 4/2003, de 20 de juny, en relació amb els danys ocasionats per l'accident del navili «Prestige»](#) (BOE núm. 184, de 2.8.2003) estableix en el seu article 2 el procediment pel qual els damnificats poden instar l'actuació del Ministre i el model normalitzat de sol·licitud prèvia d'acord transaccional.

b) El beneficiari de la indemnització desisteix i renuncia a totes les seves accions judicials i reclamacions extrajudicials derivades del sinistre del petrolier «Prestige». El desistiment a qualsevol acció, recurs o instància pendent de resolució es "irrevocable i incondicional" (art. 5.1). Per altra banda, el RD-L estableix que l'abonament de les indemnitzacions mitjançant el pagament dels imports corresponents no suposa reconeixement de responsabilitat de l'Estat en cap cas.

Cal tenir en compte que alguns autors suggereixen que els fons de compensació organitzats de forma que qui adquireix el dret a ser indemnitzat a càrrec d'ells hagi de renunciar amb anterioritat a tota reclamació judicial són inconstitucionals (en aquest sentit vegeu Joan Carles SEUBA, "[La Llei 14/2002, de 5 de juny, d'ajudes socials a hemofílics contagiats amb el VHC](#)", InDret 3/2002).

c) L'Estat se subroga en totes les accions judicials i extrajudicials que corresponguin als perjudicats, entre d'altres, rescabalar-se del Fons Internacional d'Indemnització de Danys causats per la Contaminació per Hidrocarburs (FIDAC).

d) L'ICO serà l'encarregat del pagament de la indemnització.

En el cas que l'afectat hagués formalitzat un préstec amb l'ICO de conformitat amb el [Reial Decret Llei 7/2002, de 22 de novembre, sobre mesures reparadores en relació amb l'accident del petrolier «Prestige»](#) (BOE núm. 281 de 23.11.2002) o amb el [Reial Decret Llei 8/2002, de 13 de desembre, pel qual s'amplien les mesures reparadores en relació amb l'accident del petrolier «Prestige» a les Comunitats Autònomes del Principat d'Astúries, Cantàbria i el País Basc](#) (BOE núm. 299 de 14.12.2002) i hagués constituït garantia per assegurar-ne la devolució mitjançant la qual l'esmentada entitat se subrogava en el dret a percebre les indemnitzacions que en el seu cas percebrien, rebran de l'ICO carta de pagament pel principal i interessos del préstec concedit per l'import de la indemnització que tinguin dret a percebre.

e) Els pagaments queden condicionats a què l'ICO rebi els fons necessaris per a satisfer-los, la qual cosa permet establir en els acords transaccionals clàusules de fraccionament del pagament (art. 2), però el RD-L no estableix el moment a partir del qual es faran efectius els pagaments.

L'Estat podrà aportar a l'ICO els ingressos corresponents al sorteig especial de Loteria Nacional de l'11.1.2003 i al Pla de turisme cultural de Galícia o una part d'aquests per a finançar l'actuació prevista al RD-L (DA 2a). La norma no preveu altres formes de finançament, com ara aportacions del FIDAC o l'emissió de deute públic.

f) Es fixa un límit total a les indemnitzacions a pagar per l'ICO de 160 milions d'euros (art. 1), sotre que constitueix la clau per a entendre el R D-L, i que és, clarament, inferior als danys irrogats.

D'acord amb el [règim de responsabilitat](#) previst en el «Conveni Internacional sobre Responsabilitat Civil per Danys Deguts a la Contaminació per Hidrocarburs, 1992» [Instruments d'adhesió al text i Protocols d'esmena a BOE núm 58, de 8 de març de 1976; 30, de 4 de febrer de 1982; 225, de 20 de setembre de 1992 i 254, de 24 d'octubre de 1995] i a l'art. 4.a) i c) del «Conveni de Constitució d'un Fons Internacional d'Indemnització de Danys causats per la Contaminació per Hidrocarburs, 1992» [Instruments d'adhesió al text i Protocols d'esmena a BOE núm. 60, de 11 de març de 1982; 154, de 29 de juny de 1995 i 244, d'11 d'octubre de 1997], el límit a pagar conjuntament pel Fons, l'armador del navili i l'asseguradora és de 135 milions de DEG (Drets Especials de Gir), quantitat equivalent a data del sinistre a 179.180.100 euros. (vegeu, per tots, Pedro del OLMO GARCÍA/Jesús PINTOS AGER, ["Responsabilitat civil per vessament d'hidrocarburs. Qui hauria de pagar els danys causats pel Prestige?"](#), InDret 1/2003).

Molts afectats, anticipant que aquesta darrera serà la quantitat màxima que rebran el conjunt de víctimes en el procediment penal en curs o en un ulterior plet civil contra l'armador del vaixell, la seva asseguradora i el FIDAC, tindran incentius per a acceptar la quantitat proposada pel

Ministre d'Hisenda i així evitar un litigi costós sense una probabilitat clara d'obtenir-hi una quantitat superior.

D'acord amb la informació proporcionada pel FIDAC, a data 29 de juliol de 2003 les Oficines de Reclamacions a Espanya i França havien rebut 277 reclamacions per un total de 147.600.000 €. Davant de les accions judicials entaulades per altres damnificats i de la possibilitat de noves reclamacions, el Comitè Executiu del Fons reunit el 7.5.2003 decidí concedir ajudes als damnificats per un import del 15 % dels danys soferts (*rectius*: reclamats) [vegeu http://www.iopcfund.org/prestige_s.htm]. L'elevació d'aquest percentatge per part del Ministre, per petita que sigui, origina incentius clars a acceptar-ne la proposta i defugir l'ajuda del Fons.

Només aquelles víctimes optimistes —això és, amb previsions de poder obtenir la condemna d'una administració pública (*deep pocket*)— o aquelles que rebin una proposta de transacció molt per sota dels danys soferts estaran disposats a pledejar.

Imaginem, per exemple, 2 víctimes que patiren un dany cadascuna de 100 u i que haurien d'incórrer en uns costos de litigar de 10 u si participessin en un plet de responsabilitat civil. Posem per cas que la primera rep una proposta d'indemnització per part del Ministre de 75 u i la segona de 50 u, i que el rescabament d'aquestes quantitats en el plet estaria garantit pel Fons. Per la seva part, també difereixen les estimacions sobre la probabilitat de condemnar un funcionari o càrrec públic i així fer respondre l'Administració per a poder recuperar la diferència entre el dany sofert pel vessament i la proposta de transacció: la primera víctima considera improbable la condemna i valora la seva probabilitat en un 5 %, mentre que la segona es més optimista i creu que existeix una probabilitat del 40 % de fer respondre l'Administració. En definitiva, el valor esperat del plet equivaldria a la quantitat garantida pel Fons (que presumim idèntica a la proposta de transacció, vegeu *infra*) més la probabilitat de fer respondre l'Administració per la diferència entre el dany íntegre i la indemnització del Fons menys els costos del litigi.

Així les coses, la primera víctima acceptarà la proposta realitzada pel Ministre, ja que la quantitat oferta és major que l'esperable del plet: $75 + (0.05 \cdot 25) - 10 = 66,25$ u

En canvi, la segona víctima preferiria esperar el plet abans d'acceptar la proposta de transacció: $50 + (0.4 \cdot 50) - 10 = 60$ u

Modificar l'assumpció d'igualtat entre la quantitat proposada a la transacció i la indemnització assegurada pel fons no altera les consideracions generals de l'exemple i afegeix una major incertesa, en tant que l'efecte de la diferència entre ambdós sostres indemnitzatoris—el del règim de responsabilitat per vessament d'hidrocarburs i el previst al Reial Decret-Llei— deriva, entre d'altres aspectes, de les expectatives de les víctimes en relació amb la participació d'altres víctimes en el plet i amb la cotització del DEG.

En suma, el Govern, sense comprometre ni un euro de les arques públiques, ha generat els incentius adequats per a blindar-se envers possibles accions de responsabilitat civil. En definitiva, ha aconseguit dissimular la seva cuirassa sota el vestit de la compensació.