

# InDret

## *El blindaje del Gobierno en la crisis del «Prestige»*

*Comentario al Real Decreto Ley 4/2003, de 20 de junio,  
de ayudas a los damnificados*

**Antoni Rubí i Puig**  
Facultad de Derecho  
Universitat Pompeu Fabra

**José Piñeiro Salguero**  
Facultad de Derecho  
Universitat Pompeu Fabra

Working Paper n°: 169  
Barcelona, octubre de 2003

[www.indret.com](http://www.indret.com)

El 20 de noviembre de 2002, tras días de incertidumbre y de lucha contra el temporal, el petrolero «Prestige» se partió en dos y naufragó a 135 millas del cabo de Fisterra (A Coruña) con los consiguientes vertido de 77.000 toneladas de crudo al mar y marea negra que todavía ensucia kilómetros de costas españolas y francesas. Siete meses después, el 20 de junio de 2003, el Gobierno ha dictado el [Real Decreto Ley 4/2003 sobre actuaciones para el abono de indemnizaciones en relación con los daños ocasionados por el accidente del buque «Prestige»](#) (BOE núm. 148 de 21.6.2003; convalidación por el Congreso de los Diputados de 8.7.2003; BOCCG núm. 569, de 15.7.2003, Serie D, VII Legislatura, p. 15), por el que autoriza al [Instituto de Crédito Oficial](#) (ICO) a satisfacer a los damnificados por los daños causados por el vertido las indemnizaciones que aquéllos transijan con el Ministro de Hacienda antes del 31.12.2003.

El Real Decreto Ley parece organizar un fondo de compensación, que se añade a otros mecanismos de resarcimiento de daños (entre otros, los seguros de daños contratados por algunos pescadores y la acción de responsabilidad civil derivada de delito entablada en el procedimiento penal en curso). Sin embargo, analizado con mayor profundidad, la norma se revela como la estrategia del Gobierno para blindarse frente a posibles acciones de responsabilidad civil de los afectados.

En resumen, el RD-L faculta al Ministro de Hacienda a adoptar acuerdos transaccionales o convenios –en caso de entidades de derecho público– con personas físicas o jurídicas o, en su caso, acuerdos colectivos con asociaciones o agrupaciones de afectados o con corporaciones de derecho público, que contemplarán los siguientes términos:

a) Los damnificados aceptan expresamente la evaluación de los daños propuesta por el Ministro. El RD-L parte del principio de reparación íntegra al establecer en su art. 4 que la cuantía de la indemnización cubre los daños y perjuicios efectivamente sufridos, lo que constituye un incentivo para que los afectados accedan a realizar acuerdos con el Ministro. Sin embargo, como veremos, la reparación íntegra del daño queda muy difuminada.

[El Real Decreto 1053/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueban normas de desarrollo del Real Decreto Ley 4/2003, de 20 de junio, en relación con los daños ocasionados por el accidente del buque «Prestige»](#) (BOE núm. 184, de 2.8.2003) establece en su artículo 2 el procedimiento por el cual los damnificados puedan instar la actuación del Ministro y el modelo normalizado de solicitud previa de acuerdo transaccional.

b) El beneficiario de la indemnización desiste y renuncia a todas sus acciones judiciales y reclamaciones extrajudiciales derivadas del siniestro del buque «Prestige». El desistimiento a cualquier acción, recurso o instancia pendiente de resolución es “irrevocable e incondicional” (art. 5.1). Por otra parte, el RD-L establece que el abono de las indemnizaciones mediante el pago de los importes correspondientes no supone reconocimiento de responsabilidad del Estado en ningún caso.

Téngase en cuenta que algunos autores sugieren que los fondos de compensación organizados de forma que quien adquiere el derecho a ser indemnizado a cargo de ellos deba renunciar con anterioridad a toda

reclamación judicial son inconstitucionales (en este sentido véase Joan Carles SEUBA, “La Ley 14/2002, de 5 de junio, de ayudas sociales a hemofílicos contagiados con el VHC”, InDret 3/2002).

c) El Estado se subroga en todas las acciones judiciales y reclamaciones extrajudiciales que correspondan a los perjudicados, entre otras, resarcirse del Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación por Hidrocarburos (FIDAC).

d) El ICO será el encargado del pago de la indemnización.

En el caso de que el afectado hubiera formalizado un préstamo con el ICO de conformidad con el Real Decreto Ley 7/2002, de 22 de noviembre, sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque «Prestige» (BOE nº 281 de 23.11.2002) o con el Real Decreto Ley 8/2002, de 13 de diciembre, por el que se amplían las medidas reparadoras en relación el accidente del buque «Prestige» a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco (BOE nº 299 de 14.12.2002) y hubiera constituido garantía para asegurar la devolución del préstamo por la que dicha entidad se subrogaba en el derecho a percibir las indemnizaciones que en su caso percibieran, recibirán del ICO carta de pago por el principal e intereses del préstamo concedido por el importe de la indemnización a la que tengan derecho a percibir.

e) Los pagos quedan condicionados a que el ICO reciba los fondos necesarios para satisfacerlos, por lo que con ello se permite prever en los acuerdos transaccionales cláusulas de fraccionamiento del pago (art. 2), mas el RD-L no establece el momento a partir del cual se harán efectivos los pagos.

El Estado podrá aportar los ingresos correspondientes al sorteo especial de Lotería Nacional del 11.1.2003 y al Plan de turismo cultural de Galicia o parte de ellos al ICO para financiar la actuación prevista en el RD-L (DA 2ª). La norma no prevé otras formas de financiación, tales como aportaciones del FIDAC o la emisión de deuda pública.

f) Se fija un límite total a las indemnizaciones a pagar por el ICO de 160 millones de euros (art. 1), techo que constituye la clave para entender el RD-L y, claramente, inferior a los daños irrogados.

De acuerdo con el régimen de responsabilidad previsto en el «Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos, 1992» [Instrumentos de adhesión al texto y Protocolos de enmienda en BOE nº 58, de 8 de marzo de 1976; 30, de 4 de febrero de 1982; 225, de 20 de septiembre de 1992 y 254, de 24 de octubre de 1995] y en el art. 4.a) y c) del «Convenio de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación por Hidrocarburos, 1992» [Instrumentos de adhesión al texto y Protocolos de enmienda en BOE nº 60, de 11 de marzo de 1982; 154, de 29 de junio de 1995 y 244, de 11 de octubre de 1997], el límite a pagar conjuntamente por el Fondo, el armador del buque y el asegurador es de 135 millones de DEG (Derechos Especiales de Giro), cantidad equivalente a fecha del siniestro a 179.180.100 euros. (véase, por todos, Pedro del OLMO GARCÍA/Jesús PINTOS AGER, “Responsabilidad civil por vertido de hidrocarburos. ¿Quiénes deberían pagar los daños causados por el Prestige?”, InDret 1/2003).

Muchos afectados, anticipando que ésta última sería la cantidad máxima que recibirían el conjunto de las víctimas en el procedimiento penal en curso o en un ulterior pleito civil contra el armador del buque, su aseguradora y el FIDAC, tendrán incentivos para aceptar la cantidad propuesta por el Ministro de Hacienda y así evitar un litigio costoso sin una probabilidad clara de obtener una cantidad superior.

De acuerdo con la información proporcionada por el FIDAC, a fecha 29 de julio de 2003 las Oficinas de Reclamaciones en España y Francia habían recibido 277 reclamaciones por un total de 147.600.000 €. Ante las acciones judiciales entabladas por otros damnificados y la posibilidad de nuevas reclamaciones, el Comité Ejecutivo del Fondo reunido el 7.5.2003 decidió conceder ayudas a los damnificados por un importe del 15 % de los daños sufridos (*rectius*: reclamados) [véase [http://www.iopcfund.org/prestige\\_s.htm](http://www.iopcfund.org/prestige_s.htm)]. La elevación de este porcentaje por parte del Ministro, por pequeña que sea, origina incentivos claros a rehuir la ayuda del Fondo y aceptar la propuesta del primero.

Sólo aquellas víctimas optimistas — esto es, con previsiones de poder obtener la condena de una administración pública (*deep pocket*)— o aquéllas que reciban una propuesta de transacción muy por debajo de los daños sufridos estarán dispuestas a pleitear.

Imaginemos, por ejemplo, a 2 víctimas que sufrieron un daño cada una de 100 u y que deberían incurrir en unos costes de litigar de 10 u si participaran en un pleito de responsabilidad civil. Pongamos por caso que la primera recibe una propuesta de indemnización por parte del Ministro de 75 u y la segunda de 50 u, y que el resarcimiento de estas cantidades en el pleito estaría garantizado por el Fondo. Por su parte, también difieren las estimaciones sobre la probabilidad de condenar a un funcionario o cargo público y así hacer responder a la Administración para poder recuperar la diferencia entre el daño sufrido por el vertido y la propuesta de transacción: la primera víctima considera improbable la condena y valora su probabilidad en un 5 %, mientras que la segunda es más optimista y cree que existe una probabilidad del 40 % de hacer responder a la Administración. En definitiva, el valor esperado del pleito equivaldría a la cantidad garantizada por el Fondo (que presumimos idéntica a la propuesta de transacción, véase *infra*) más la probabilidad de hacer responder a la Administración por la diferencia entre el daño íntegro y la indemnización del Fondo menos los costes del litigio.

Así las cosas, la primera víctima aceptará la propuesta realizada por el Ministro, puesto que la cantidad ofrecida es mayor que la esperable del pleito:  $75 + (0.05 \cdot 25) - 10 = 66,25$  u

En cambio, la segunda víctima preferiría esperar al pleito antes de aceptar la propuesta de transacción:  $50 + (0.4 \cdot 50) - 10 = 60$  u

Modificar la asunción de igualdad entre la cantidad propuesta en la transacción y la indemnización asegurada por el fondo no altera las consideraciones generales del ejemplo y añade mayor incertidumbre, en tanto que el efecto de la diferencia entre ambos techos indemnizatorios —el del régimen de responsabilidad por vertido de hidrocarburos y el previsto en el Real Decreto-Ley— deriva, entre otros aspectos, de las expectativas de las víctimas en relación con la participación de otras víctimas en el pleito y con la cotización del DEG.

En suma, el Gobierno, sin comprometer ni un euro de las arcas públicas, ha generado los incentivos adecuados para blindarse frente a posibles acciones de responsabilidad civil. En definitiva, ha conseguido disimular su coraza bajo el traje de la compensación.