COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.9.2015
COM(2015) 422 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre responsabilidad, indemnizaciones y garantía financiera en el ámbito de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro con arreglo al artículo 39 de ls Directiva 2013/30/UE

{SWD(2015) 167 final}

INTRODUCCIÓN

En este informe se ofrece información general acerca de cómo se aborda en la UE la responsabilidad por daños provocados por accidentes marítimos acaecidos en los ámbitos de la prospección, exploración y producción de petróleo y gas. A tal efecto, se ofrece un análisis sobre cómo afronta Europa una serie de dilemas sociales derivados de las actividades relacionadas con el petróleo y el gas en alta mar: en primer lugar, identificar en quién recae la responsabilidad frente a quién para qué tipos de daños y perjuicios; en segundo lugar, cómo garantizar que los responsables dispongan de capacidad financiera suficiente para abonar la indemnización apropiada por los daños y perjuicios que se les atribuyan; y en tercer lugar, cómo se abonarán las indemnizaciones para que lleguen con rapidez a los demandantes legítimos y de forma que se minimicen los riesgos que las repercusiones en cadena tienen en la economía en general.

En Europa no se ha producido ningún accidente marítimo grave desde 1988, y el 73 % de la producción de petróleo y gas procede de los Estados miembros del mar del Norte, cuyos regímenes de seguridad en alta mar destacan como los más eficaces del mundo. A pesar de ello, la UE instauró un marco normativo común para regular las actividades realizadas en alta mar con el petróleo y el gas, a raíz del desastre de la plataforma petrolífera Deepwater Horizon acaecido en abril de 2010 en el golfo de México, con miras a reforzar las normas de seguridad y protección medioambiental de todas las actividades de la UE en alta mar y a buscar la coherencia entre ellas. En la Directiva 2013/30/UE[1] (en lo sucesivo, la Directiva sobre seguridad mar adentro, o DSM), se definen los elementos de un marco global a escala de la UE destinado a prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias. La ratificación por parte del Consejo del Protocolo para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo (Protocolo «off-shore»)[2] del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo («Convenio de Barcelona») formaba parte de la respuesta de la UE al accidente de Deepwater Horizon.

La DSM crea un régimen normativo armonizado a escala de la UE en cuyo contexto se instaura un marco normativo para la determinación de objetivos basado en el concepto de un «caso de seguridad» (un informe sobre amenazas graves) bajo la supervisión de organismos reguladores de las actividades realizadas mar adentro cuyas competencias e independencia se pretenden garantizar en el marco de la DSM, que también persigue fomentar una cooperación eficaz entre los organismos reguladores. Asimismo, la DSM presenta disposiciones de alcance europeo sobre transparencia, incluido el intercambio de información sobre accidentes y cuasiaccidentes, así como sobre otros indicadores de la eficacia de las medidas de seguridad de la industria y los organismos reguladores del sector.

En cuanto a la responsabilidad derivada de los accidentes mar adentro y sus consecuencias, la DSM la canaliza de manera inequívoca en los titulares de licencias para operar mar adentro, es decir, en los

[1] Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE (DO L 178 de 28.6.2013, p. 66).

[2] Decisión 2013/5/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2012 , sobre la adhesión de la Unión Europea al Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo. Véase también la publicación *Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean:creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention*, Milieu (2013).

titulares individuales o conjuntos de autorizaciones para realizar actividades de prospección, exploración y producción expedidas en virtud de la Directiva 94/22/CE[3]. También se contempla la responsabilidad íntegra de los titulares de licencias frente a los daños medioambientales ocasionados a raíz de su actividad. No obstante, la DSM no pretende armonizar la normativa sobre responsabilidad de la UE para otros tipos de daños y perjuicios que puedan derivarse de las operaciones mar adentro, reflejando los resultados no concluyentes de los análisis pertinentes en la evaluación del impacto[4] durante las fases preparatorias de la DSM.

Este informe pretende satisfacer las obligaciones de la Comisión estipuladas en el artículo 39 de la DSM, que exige a la Comisión que presente informes sobre los aspectos siguientes:

- evaluación de la eficacia de los regímenes de responsabilidad en la Unión respecto de los daños causados por operaciones relativas al petróleo y al gas efectuadas mar adentro, incluida una evaluación de la conveniencia de ampliar las disposiciones en materia de responsabilidad;
- un examen sobre la conveniencia de que determinados comportamientos conducentes a un accidente grave queden incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/99/CE[5] (Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal);
- una descripción de la disponibilidad de instrumentos de garantía financiera para las operaciones mar adentro;
- una descripción sobre el tratamiento de las reclamaciones de indemnización por accidentes mar adentro.

Estos temas guardan una relación muy estrecha, por lo que el hecho de tratarlos de manera conjunta en un informe facilita la realización de un análisis coherente de todos ellos. En el documento de trabajo complementario de los servicios de la Comisión (SWD(2015) 167 final[6], en lo sucesivo el «documento de trabajo sobre responsabilidad») se ofrece más información acerca de las cuestiones abordadas, así como sobre los análisis que la Comisión ha realizado internamente o externamente, mediante la contratación de expertos y partes interesadas, para elaborar este informe.

El presente informe y el documento de trabajo sobre la responsabilidad que lo acompaña se centran en los países miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) que desarrollan actividades mar adentro con el gas y el petróleo. Estos «Estados focales» comprenden (en orden alfabético): Alemania, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumanía. Las operaciones que se desarrollan fuera del EEE no constituyen el foco principal de este informe.

[3] Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos (DO L 164 de 30.6.1994, p. 3).

[4] Evaluación del impacto que acompaña al documento «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de las actividades de prospección, exploración y producción de petróleo y de gas mar adentro», SEC(2011) 1293 final.

[5] Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal (DO L 328 de 19.11.2008, p. 28).

[6] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Civil Liability, Compensation and Financial Security for Offshore Accidents in the European Economic Area », SWD(2015) 167 final.

RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL, CIVIL Y PENAL Y SU INTERCONEXIÓN

Es importante distinguir entre los diferentes tipos de responsabilidad. En primer lugar, existe responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados a personas físicas o jurídicas. Los tipos de daños y perjuicios englobados en esta amplia categoría incluyen daños físicos, daños materiales y pérdidas económicas. En el acervo de la UE, estos daños suelen denominarse daños de terceros o «daños tradicionales». En el caso concreto de las pérdidas económicas, algunos ordenamientos jurídicos contemplan una distinción ulterior entre pérdidas económicas *consecuenciales*, que consisten en pérdidas económicas ocasionadas por daños físicos o materiales, y pérdidas económicas *puras*, que son pérdidas económicas ocasionadas por otros motivos distintos a los daños físicos o materiales.

En segundo lugar, existe responsabilidad medioambiental a los efectos de la Directiva sobre Responsabilidad Ambiental[7] (DRA), que hace referencia a la responsabilidad por los daños ecológicos ocasionados a las especies protegidas y a los hábitats naturales, así como por los daños producidos al agua y al suelo. En este caso, la responsabilidad medioambiental se basa en un enfoque público, donde la parte afectada no es una persona física o jurídica concreta, sino la sociedad en general, por el carácter público y universal de las repercusiones de los daños causados a los recursos naturales comunes. Son las autoridades públicas las que asumen el papel de demandante, con el objetivo de garantizar que los contaminadores subsanen los daños ecológicos ocasionados. Por consiguiente, las autoridades públicas encargadas de velar por la protección del medio ambiente deberán garantizar, entre otras cuestiones, la identificación del agente responsable, la determinación del nexo de causalidad, el establecimiento y la aprobación del plan de reparación y la adopción de las medidas preventivas o reparadoras necesarias[8].

En tercer lugar, la responsabilidad penal hace referencia a la comisión de un delito tipificado como tal en la ley. Existe una diferencia básica entre la responsabilidad civil y medioambiental, por un lado, y la responsabilidad penal, por otro. Habida cuenta de que la normativa sobre responsabilidad en el último de los casos resulta, en principio[9], en sanciones económicas exclusivamente con el objetivo de indemnizar y subsanar los daños ocasionados, la responsabilidad penal pretende penalizar una conducta ilícita, y las sanciones pueden incluir penas de prisión, sanciones pecuniarias y otras penas no privativas de libertad.

CONVENIENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL PARA LOS ACCIDENTES MAR ADENTRO Y LOS DAÑOS RESULTANTES

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ratificó en 2005[10] que la Comunidad Europea tenía competencias para adoptar medidas en virtud del Derecho penal en aras de proteger el medio ambiente, en caso de que fuera necesario garantizar una aplicación eficaz de su política medioambiental. De conformidad con esta jurisprudencia, la Directiva relativa a la protección del

[7] Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143 de 30.04.2004, p. 56).
[8] Existe un solapamiento entre la responsabilidad civil y medioambiental; véase la introducción del documento de trabajo sobre responsabilidad.
[9] A excepción de las denominadas «indemnizaciones punitivas» del derecho común.
[10] Sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, C-176/03.

medio ambiente mediante el Derecho penal —la primera Directiva de la UE que contiene disposiciones sobre responsabilidad penal— estableció en 2008 una lista de daños medioambientales que los Estados miembros deben tipificar como delitos en caso de que se cometan de forma intencionada o con negligencia grave. Por consiguiente, la UE introdujo sanciones penales armonizadas para las infracciones de la legislación de la UE en materia de medio ambiente, aparte de las sanciones civiles en concepto de indemnización que ya estaban en vigor.

En el marco de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, los Estados miembros deben asociar las sanciones penales a determinadas conductas que causan o pueden causar la muerte o lesiones graves a personas, o daños sustanciales a la fauna, la flora o la calidad del aire, el suelo o el agua. No obstante, el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal es limitado, puesto que la Directiva solamente tipifica como delito la infracción de determinados instrumentos legales de la UE enumerados en los anexos de la Directiva. Las conductas tipificadas comprenden, entre otras, el vertido ilícito de sustancias peligrosas en aguas superficiales que cause o pueda causar la muerte o lesiones graves a personas o daños sustanciales al medio ambiente; el transporte ilícito de residuos desde la Unión Europea solo si se trata de un volumen significativo de residuos con un evidente ánimo de lucro; y la exportación ilícita de sustancias que agotan la capa de ozono a países en desarrollo; no obstante, no se contemplan las actividades cubiertas por la DSM.

Según se establece en el artículo 39, apartado 3, de la DSM, esto lleva a considerar la inclusión de determinadas conductas causantes de accidentes mar adentro en el ámbito de aplicación del Derecho penal mediante la legislación de la UE. Si bien la responsabilidad penal por las infracciones de seguridad cometidas mar adentro no incidiría directamente en la reparación de los daños ocasionados, entraña un nivel independiente de disuasión más allá de la responsabilidad civil y medioambiental, que podría mejorar la protección del medio ambiente y la conformidad con la legislación sobre seguridad mar adentro.

El Código Penal de algunos Estados focales ya contempla las infracciones de seguridad mar adentro. Por ejemplo, el Derecho del Reino Unido y de Dinamarca contienen disposiciones sobre la tipificación de determinadas infracciones[11]. No obstante, ni la definición de los delitos penales ni el tipo y el nivel mínimo de las sanciones están armonizados en la UE. Existen estrictas condiciones jurídicas previas que han de cumplirse antes de contemplar la tipificación de las infracciones de seguridad mar adentro en el Derecho de la UE. En el artículo 83, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se establece el fundamento jurídico para crear las normas mínimas para definir las infracciones penales y las sanciones en un ámbito político concreto de la UE. Esto permite expresamente a los legisladores de la UE adoptar: «normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de que se trate» cuando esto «resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de las medidas de armonización».

La adopción de las medidas del Derecho penal de la UE queda sujeta, por tanto, a la evaluación de si resultan «imprescindibles» para garantizar la ejecución eficaz de una política. Como tal, la decisión de englobar las infracciones de la DSM en el ámbito de aplicación del Derecho penal solo puede adoptarse tras realizar una exhaustiva prueba de necesidad y proporcionalidad sobre si las medidas del Derecho penal resultarían fundamentales para conseguir el objetivo especificado. Por tanto, esto no

[11] Véase el anexo II del documento de trabajo sobre responsabilidad.

puede llevarse a cabo antes de transponer la DSM, en su forma actual, al Derecho nacional de los Estados focales y hasta haber obtenido alguna experiencia con respecto a su eficacia[12]. Los Estados miembros aún no han tomado ninguna decisión sobre las sanciones por las infracciones del Derecho nacional por el que se transpone la DSM; tenían de plazo hasta el 19 de julio de 2015 para realizar la transposición, y las decisiones en este sentido podrán realizarse en dicho contexto o en el proceso de ejecución de la legislación después de la transposición. Por consiguiente, aún es demasiado pronto para valorar si las sanciones que deberán establecer los Estados focales en el contexto de la transposición de la DSM y su posterior ejecución proporcionarán un grado de disuasión suficiente y coherente en toda la UE, o bien si las sanciones penales de la UE resultarán fundamentales para garantizar una seguridad efectiva total de las operaciones mar adentro[13].

Si, en el futuro, se determina que la DSM, en su versión actual, no puede garantizar plenamente la seguridad de las operaciones mar adentro según lo previsto y que es necesario vincular sus objetivos con la responsabilidad penal en el caso de las infracciones cometidas en tales operaciones, tal responsabilidad podría introducirse como una nueva disposición en la DSM mediante una enmienda a la Directiva. También podría introducirse como un nuevo acto jurídico independiente. No obstante, lo más coherente sería armonizar las sanciones penales a través de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. De esta forma se evitaría crear un concepto distinto de sanciones penales con respecto al contemplado en la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal para muchos delitos ambientales. Este es el motivo por el que, en el artículo 39, apartado 3, de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, se prevé la tipificación de delitos en el marco de la DSM mediante una enmienda a la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. En la práctica, esto conllevaría enmendar el anexo A de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal para incluir la DSM en la lista de actos jurídicos cuya infracción constituye una conducta ilícita.

Conclusiones y propuestas

En el artículo 39 de la DSM se encomienda a la Comisión la labor de examinar la conveniencia de incluir una conducta determinada que provoca un accidente grave en el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. No obstante, todavía es muy pronto para valorar a ciencia cierta si las medidas del Derecho penal de la UE resultarían fundamentales para conseguir unos niveles efectivos de seguridad en las operaciones mar adentro en la Unión. A fin de determinar si es conveniente incluir una conducta determinada que resulta en un accidente grave en el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, la UE debe adquirir experiencia en la aplicación efectiva de la DSM.

La Comisión elaborará un primer informe de aplicación de la DSM para el 19 de julio de 2019. Es importante que la Comisión remita este tema en esa fecha, a fin de que los Estados miembros puedan determinar si resulta conveniente incluir las conductas que resultan en accidentes graves en el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.

[12] Comunicación de la Comisión: «Hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal», 20 de septiembre de 2011, COM (2011) 573, disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0573&rid=1.

[13] La Comisión, a más tardar el 19 de julio de 2019, deberá presentar un informe sobre la experiencia adquirida con la ejecución de esta Directiva en virtud de su artículo 40.

Mientras tanto, la Comisión puede disponer que los Estados miembros compartan sus experiencias en relación con las sanciones penales y la gestión de riesgos en empresas de un amplio abanico de actividades económicas.

En vista de la conclusión anterior, a partir de este punto, en el presente informe solo se abordará la responsabilidad civil y ambiental para los accidentes mar adentro.

EFICACIA DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD

La eficacia de los regímenes de responsabilidad puede medirse conforme a la claridad con que determinan: a) quién es responsable; b) para qué tipos de daños y perjuicios; y c) frente a quién.

a) ¿Quién es responsable?

En este sentido, la DSM introduce dos puntos importantes de armonización.

En primer lugar, siempre deriva la responsabilidad al titular de la autorización, es decir, a los titulares individuales o conjuntos de autorizaciones para realizar actividades de prospección, exploración y producción expedidas en virtud de la Directiva 94/22/CE. Es importante que la DSM consagre este principio, ya que aporta plena claridad jurídica y, además, debe garantizar que los titulares de autorizaciones asuman la responsabilidad principal de controlar los riesgos que generan con sus operaciones.

En segundo lugar, por cuanto atañe a los daños ambientales ocasionados por los accidentes mar adentro, las disposiciones contempladas en la DSM engloban las operaciones mar adentro dispuestas en la Directiva sobre Responsabilidad Ambiental (DRA)[14]. Esto significa que dicha responsabilidad absoluta ahora siempre se aplica a los daños ambientales, es decir, que el titular de la autorización es el responsable de tales daños, sin que resulte necesario probar negligencia por su parte, siempre que se establezca un vínculo causal.

Si bien la DSM ha armonizado estos dos aspectos de la responsabilidad para los accidentes mar adentro, no contempla la armonización con respecto a los daños civiles. En este caso, los accidentes mar adentro se engloban principalmente en el Derecho de responsabilidad civil de los Estados focales y existen importantes diferencias en la forma en que el ordenamiento jurídico de cada Estado trata a los titulares de autorizaciones que ocasionan daños civiles por una conducta negligente, en comparación con los titulares de autorizaciones cuyas acciones no hayan infringido una norma de diligencia debida.

Aunque siempre es necesario establecer un vínculo causal entre la actividad y los daños, suele aplicarse la normativa de responsabilidad, es decir, que los tribunales deben resolver primero que la parte responsable ha contravenido una norma de diligencia debida para que exista responsabilidad civil y para que surja la obligación de compensar los daños y perjuicios correspondientes. La aplicabilidad

[14] El artículo 7 de la DSM modifica la Directiva sobre Responsabilidad Ambiental (DRA) para que los titulares de autorizaciones asuman la responsabilidad económica por la prevención y reparación de los daños ambientales, tal y como se define en la Directiva sobre Responsabilidad Ambiental (DRA).

de la regla de negligencia o de la responsabilidad absoluta a los daños civiles varía de un país a otro en función de los tipos de daños y perjuicios ocasionados[15].

b) ¿De qué son responsables?

La responsabilidad por los daños *ambientales* de accidentes mar adentro se contempla en la DRA para toda la UE. En este acto legislativo también se determina el alcance de los daños que habrá que reparar e indemnizar. En consecuencia, a los titulares de autorizaciones se les considerará responsables de los daños ocasionados a las especies protegidas y a los hábitats naturales, tal y como se establece en las Directivas sobre las aves[16] y los hábitats[17], así como por los daños producidos al agua, en virtud de lo dispuesto en la Directiva marco sobre el agua[18] y en la Directiva Marco sobre la estrategia marina[19] en cualquier lugar de la UE. Deberán indemnizar a las autoridades públicas por los trabajos realizados para restaurar el medio ambiente a su estado original, o bien hacer el trabajo por su cuenta.

Si bien el Derecho de la UE armoniza la responsabilidad por los daños ambientales y, aunque el ordenamiento jurídico de los Estados focales siempre contempla las reclamaciones por daños físicos y materiales ocasionados por los accidentes mar adentro, la responsabilidad por los diferentes tipos de pérdidas económicas varía significativamente. Por ejemplo, la legislación de los Estados focales difiere en el modo en que se establece la relación directa de una reclamación de pérdidas económicas con un accidente para que sean susceptibles de indemnización («disposiciones sobre direccionalidad»). El Derecho de los Estados focales como Chipre y el Reino Unido excluye las reclamaciones por pérdidas económicas directas en ausencia de daños físicos o materiales (la «norma de exclusión»).

También existen diferencias en cuanto al momento y la forma en que los ordenamientos jurídicos de los Estados focales tratan de manera específica a los sectores de la industria cuyas operaciones dependen del buen estado del medio marino compartido, como la industria pesquera. La experiencia ha demostrado que estos sectores, que suelen englobar a numerosas pequeñas y medianas empresas, podrían sufrir importantes pérdidas económicas en caso de producirse un accidente grave mar adentro[20].

En este sentido, Noruega ha implantado posiblemente la legislación más completa para regular la responsabilidad civil por la contaminación mar adentro. No solo impone una responsabilidad estricta por daños físicos, materiales y pérdidas económicas, incluidas las pérdidas económicas puras[21], sino

[15] Se puede encontrar una descripción completa de estas diferencias en el cuadro 2 y en el anexo III del documento de trabajo sobre responsabilidad.
[16] Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).
[17] Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p.7).
[18] Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).
[19] Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).
[20] Las reclamaciones por pérdidas económicas representan el 96 % de las reclamaciones del Centro de Reclamaciones de la Costa Pacífica tras el accidente de la plataforma petrolífera Deepwater Horizon ocurrido en 2010 en los Estados Unidos.
[21] Aunque con limitaciones derivadas de la necesidad de determinar si la pérdida económica experimentada ha sido lo suficientemente directa.

que también establece de manera específica que se deberán indemnizar las pérdidas económicas que sufran los pescadores noruegos a causa de las actividades petroleras[22].

c) ¿Frente a quién son responsables? Beneficiarios de la indemnización

El derecho a una indemnización por los daños y perjuicios sufridos puede basarse en disposiciones legales (la norma general en el sector de las operaciones mar adentro) o en disposiciones contractuales y, en principio, se concede después de que la parte afectada interponga una demanda. En casos específicos, la indemnización también puede ser «automática» (no se precisa de una intervención significativa de la parte afectada), por ejemplo en el ámbito de los tipos de «exclusión» de demandas colectivas[23] o cuando las disposiciones legales o contractuales así lo dispongan.

En calidad de defensores del interés común, las autoridades públicas presentan demandas contra los responsables de los daños ambientales. Si se trata de pérdidas y daños civiles, cualquier persona física o jurídica que sufra tales pérdidas o daños a raíz de operaciones mar adentro tiene derecho a presentar una demanda, ya que la igualdad de trato ante la ley es un principio fundamental en los Estados focales.

No obstante, existen cuestiones legítimas sobre cuándo y hasta qué punto los causantes de los daños son responsables frente a los demandantes en otros países a los que hayan perjudicado sus operaciones. En este sentido, se deben resolver tres cuestiones interdependientes:

1. Jurisdicción: ¿qué tribunales son competentes?
2. Elección de la ley aplicable: ¿qué Derecho debe aplicar el tribunal competente?
3. Sentencias extranjeras: ¿una sentencia se puede reconocer o ejecutar en otro país?

Estas cuestiones se abordan en dos reglamentos de la UE en vigor. Por cuanto atañe a la cuestión de la jurisdicción, el Reglamento «Bruselas I»[24] confiere a las víctimas de accidentes mar adentro el derecho a incoar acciones judiciales contra los demandados con domicilio en la Unión Europea, en el país en que el demandado tenga su domicilio, en el país en que se haya producido el accidente o en el país al que se hayan ocasionado los daños. Estas normas también se aplican en Noruega e Islandia en virtud del Convenio de Lugano de 2007[25].

Esto significa que, por ejemplo, una persona (física o jurídica) de los Países Bajos que haya sufrido daños por un accidente mar adentro que una empresa italiana haya ocasionado en las aguas del Reino Unido puede reclamar una indemnización en los tribunales de los Países Bajos, de Italia o del Reino Unido, en función de dónde piensen que obtendrían el tratamiento y el resultado más propicio.

En cuanto a la segunda y tercera cuestiones sobre la elección de la ley aplicable y las sentencias extranjeras, respectivamente, de conformidad con el Reglamento «Roma II»[26], la legislación que rige

[22] Véase el anexo III del documento de trabajo sobre responsabilidad.

[23] Si uno o varios demandantes designados presentan una demanda en nombre de un colectivo propuesto de personas físicas o jurídicas que han sufrido daños o lesiones comunes, y las personas físicas deben presentar una solicitud de exclusión del colectivo en caso de que no deseen que se les incluya automáticamente.

[24] Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. DO L 12 de 16.1.2001.

[25] Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (2007). Véase la sección 2.10 del documento de trabajo sobre responsabilidad.

[26] Reglamento (CE) n° 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales. DO L 199 de 31.7.2007, p. 40. El Reglamento no se aplica a Dinamarca.

la responsabilidad extracontractual derivada de los accidentes mar adentro se corresponde con el ordenamiento jurídico del país en que se producen los daños, independientemente de dónde haya tenido lugar el accidente. Si los daños reclamados son ambientales o se han producido lesiones o pérdidas materiales, las víctimas podrán también podrán ampararse en la legislación del país en que haya tenido lugar el accidente. Es necesario destacar que el Derecho aplicable puede ser el de un Estado miembro o el de un tercer país ajeno a la UE[27].

Esto significa que, por ejemplo, que un nacional noruego que reclame los daños ocasionados de un vertido de petróleo a causa de un accidente mar adentro ocurrido en los Países Bajos puede reclamar una indemnización conforme al Derecho de Noruega o de los Países Bajos, en función de cuál sea el más favorable.

Evaluación de la eficacia de los regímenes de responsabilidad y la conveniencia de ampliar las disposiciones de responsabilidad

Tal y como se ha mencionado anteriormente y según se ha descrito minuciosamente en el documento de trabajo sobre responsabilidad, la responsabilidad por los daños físicos y materiales ya está consagrada en los Estados focales y la responsabilidad ambiental se ha armonizado en la legislación de la UE. No obstante, los Estados focales enfocan la responsabilidad civil por accidentes mar adentro de diferentes formas y pueden limitarla en diferentes niveles. Por ejemplo, mientras que la legislación de Chipre y el Reino Unido tienden a imponer más limitaciones a la responsabilidad al exigir una prueba de la negligencia o del carácter directo de la pérdida económica sufrida, los ordenamientos jurídicos de otros Estados focales, como Dinamarca, Francia, Islandia, los Países Bajos y Noruega, son más favorables a los demandantes[28].

No obstante, es importante destacar que, a pesar de las diferencias entre los Estados focales, resulta complicado identificar con exactitud el menos eficaz en la tramitación de las posibles reclamaciones por accidentes mar adentro.

La situación también puede cambiar al menos en algunos regímenes nacionales: varios Estados miembros han indicado en los contactos con la Comisión (incluidas las reuniones del Grupo de Autoridades de la Unión Europea para las actividades en alta mar del sector del petróleo y el gas (EUOAG)[29]) que pueden revisar sus regímenes de responsabilidad existentes para los accidentes mar adentro en paralelo con la obligación de establecer procedimientos de indemnización en virtud del artículo 4, apartado 3, de la DSM. Si bien los cambios en la gestión de las responsabilidades civiles no son estrictamente necesarios en el marco de la Directiva, la responsabilidad y la indemnización son campos estrechamente relacionados, por lo que los cambios en uno pueden obligar a introducir cambios en el otro. La obligación contemplada en el artículo 4, apartado 3, de la DSM puede, por tanto, conllevar una ampliación de las disposiciones de responsabilidad en algunos Estados focales.

La ampliación de las disposiciones de responsabilidad a escala de la UE puede conllevar la aplicación de la responsabilidad estricta a un mayor número de categorías de daños y pérdidas civiles en los Estados focales o a tipificar más tipos de pérdidas económicas como susceptibles de indemnización — en particular las pérdidas económicas que pueden sufrir el sector pesquero y las economías costeras

[27] Véase el apartado 2.10 del documento de trabajo sobre responsabilidad.
[28] Más información en el apartado 2.2 y en los apartados 2.5 a 2.7 del documento de trabajo sobre responsabilidad.
[29] Decisión de la Comisión, de 19 de enero de 2012, sobre el establecimiento del Grupo de Autoridades de la Unión Europea para las actividades en alta mar del sector del petróleo y el gas (DO C 18 de 21.1.2012, p. 8).

locales (como los destinos turísticos costeros)—. En los textos jurídicos en que un cierto nivel de ambigüedad puede suscitar incertidumbre en cuanto a algunas reclamaciones de pérdidas económicas, la legislación podría aclararse con referencia específica a los tipos de daños que pueden derivarse de accidentes mar adentro o las partes que pueden resultar afectadas. Por último, si bien la normativa en vigor parece exhaustiva en relación con el acceso transfronterizo a la justicia, la ampliación de las disposiciones sobre responsabilidad podría entrañar facilitar el acceso a las vías de recurso a los demandantes de daños ocasionados mar adentro mediante la introducción de la posibilidad de interponer demandas colectivas con exclusión para los accidentes mar adentro.

Se puede decir que responsabilizar a las empresas de todos los daños y las pérdidas ocasionados por los accidentes mar adentro facilita el acceso de las víctimas a la justicia. Esto insta a las empresas a tomar las precauciones pertinentes y a desarrollar métodos más seguros de funcionamiento. También ayuda a garantizar que las actividades mar adentro solo se lleven a cabo si sus beneficios compensan los riesgos que plantean.

No obstante, limitar la responsabilidad es una necesidad práctica. En particular, los litigios en el caso de demandas por vertido de petróleo pueden resultar complejos, y es preciso encontrar un equilibrio entre la necesidad de indemnizar a las víctimas como es debido y prevenir el desembolso de indemnizaciones «ilegítimas». Existe la posibilidad de que las pérdidas económicas estén estrechamente relacionadas entre sí en la economía, por lo que resulta fundamental contar con unos parámetros de responsabilidad bien definidos para prevenir un exceso de responsabilidad —lo que se conoce también como el riesgo de apertura de esclusas[30]— en aras de la exclusión deseada de reclamaciones especulativas más indirectas. Las tradiciones jurídicas determinan la forma en que los regímenes jurídicos de los Estados miembros distinguen entre las reclamaciones legítimas y riesgos ordinarios a los que hacen frente los agentes de la economía.

Conclusiones y recomendaciones

Aunque existen diferencias nacionales en la forma en que los regímenes de responsabilidad rigen el acceso de las víctimas a la justicia en los casos de accidentes mar adentro, por el momento no se puede determinar con claridad si alguno de los enfoques actuales en la sociedad civil de los Estados focales resulta menos eficaz a la hora de reforzar el objetivo de la DSM basado en garantizar la seguridad de las operaciones realizadas mar adentro con el petróleo y el gas en toda la UE.

No obstante, es evidente que la transposición de la DSM al Derecho nacional instará a los Estados miembros a explorar de qué manera su legislación sobre responsabilidad velará mejor por el interés público general en consonancia con las disposiciones sobre indemnización contempladas en el artículo 4, apartado 3, de la DSM. Habida cuenta de que el hecho de garantizar una gestión apropiada de las demandas de indemnización puede conllevar cambios en el régimen de responsabilidad en que se basan las indemnizaciones, algunos Estados miembros han de revisar sus regímenes nacionales a efectos de determinar el alcance de la responsabilidad derivada de las operaciones mar adentro con el petróleo y el gas.

Al revisar sus regímenes de responsabilidad en el contexto de la ejecución de la DSM en el Derecho nacional, los Estados miembros también deben contemplar la adopción de disposiciones específicas para los sectores económicos más vulnerables a los accidentes mar adentro sin suscitar la

[30] Imposibilidad de evitar reclamaciones remotas que la sociedad no consideraría legítima, pero que probablemente tendrían éxito.

incertidumbre generalizada sobre los niveles de responsabilidad financiera que podrían impedir el desarrollo de recursos de petróleo y gas mar adentro. Estas medidas deben adaptarse a las considerables diferencias nacionales en los beneficios económicos y los riesgos derivados de las operaciones mar adentro, así como a las industrias expuestas a los accidentes producidos en alta mar de los distintos Estados miembros. Por ejemplo, los Estados miembros con actividades mar adentro de gran envergadura, así como los sectores de la pesca industrial o el turismo costero, deben estudiar si resultaría conveniente reforzar las disposiciones sobre pérdidas económicas, principalmente para estos sectores, como ya ha hecho Noruega, por ejemplo, para su sector pesquero.

Asimismo, los Reglamentos «Bruselas II» y «Roma II» contemplan que los Estados focales deben tener en cuenta en sus disposiciones sobre seguridad financiera los posibles daños en que pueden incurrir sus titulares de autorizaciones y operadores en otras jurisdicciones. Estos daños podrían ser mucho más graves que los daños nacionales debido a la importante huella geográfica que dejan los accidentes graves y a la posibilidad de que en otras jurisdicciones exista una normativa más estricta en materia de responsabilidad civil.

La Comisión es competente para concienciar sobre las cuestiones específicas de la transposición mediante foros, como el Grupo de Autoridades de la Unión Europea para las actividades en alta mar del sector del petróleo y el gas (EUOAG), junto con las autoridades nacionales, la industria del petróleo y el gas, otras industrias y la sociedad civil. La Comisión ha incluido regularmente este debate en el orden del día de las reuniones del EUOAG y continuará haciéndolo mediante seminarios específicos y jornadas estructuradas de intercambio de procedimientos recomendados.

No obstante, la Comisión debe ir más allá del fomento de debates con las partes interesadas y garantizar que todos los Estados miembros aborden los puntos planteados anteriormente mediante controles de conformidad centrados en las disposiciones sobre responsabilidad e indemnización pertinentes de la DSM. En paralelo, la Comisión se servirá de las reuniones del EUOAG para recabar datos sistemáticos sobre todos los aspectos relacionados con la responsabilidad de las legislaciones transpuestas recientemente de los Estados miembros.

Estas tres medidas permitirán a la Comisión incluir en su primer informe de ejecución un análisis integral de los cambios introducidos en cada uno de los regímenes nacionales, sobre todo en relación con la eficacia de las disposiciones sobre responsabilidad. A partir de esta información, la Comisión debe estar en posición de concluir si es necesario adoptar nuevas medidas en este ámbito.

INSTRUMENTOS DE SEGURIDAD FINANCIERA Y SU DISPONIBILIDAD

Una vez determinada la responsabilidad, surge de forma natural la cuestión del modo en que el causante de los daños financiará los daños de los que sea responsable. El caso de Deepwater Horizon puso de manifiesto que los peores accidentes mar adentro pueden ocasionar daños tan graves cuyos costes solo podrían ser asumidos íntegramente por las empresas más grandes. Esto plantea cuestiones acerca de la existencia de instrumentos de seguridad financiera que garantizarán la disponibilidad de indemnizaciones y la solvencia de las empresas tras un accidente grave.

Hay una amplia variedad de productos de seguridad financiera disponibles para equilibrar los riesgos del funcionamiento de las empresas dedicadas al petróleo y el gas. Estos abarcan desde opciones de

autoseguro[31] hasta seguros por daños a terceros[32], sistemas mutualistas como Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL)[33], mecanismos alternativos para la transferencia de riesgos[34] y otros.

Cuadro de texto: OPOL

Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) es un acuerdo mutualista de la industria disponible para quienes operan mar adentro en muchos Estados focales. Las empresas afiliadas disfrutan de una garantía basada en que las demás empresas de la mutua abonarán los pasivos que no puedan cubrir con recursos económicos por sí mismos dentro de los límites financieros fijados (125 millones USD para los costes de reparación y 125 millones USD para los daños por contaminación). Después de un accidente, las reclamaciones no se presentan directamente contra OPOL, sino contra la empresa afiliada responsable de los daños y perjuicios.

OPOL no es un fondo de compensación ni una garantía para una empresa en caso de esta se declare en quiebra. Esta mutualización del riesgo de insolvencia sufragado por terceros ayuda a reducir los costes de los seguros y aportar confianza a los organismos reguladores y a la ciudadanía en la capacidad financiera de los titulares de autorizaciones para operar mar adentro. Los criterios de afiliación a OPOL también aportan un nivel de supervisión mutua de la industria que complementa el control reglamentario de la capacidad financiera de las empresas para la concesión de licencias.

Para afiliarse a OPOL es preciso que los operadores acepten la plena responsabilidad por daños y perjuicios, tratándose de un requisito previo para la concesión de licencias en el Reino Unido. La afiliación al régimen también se atiene a las condiciones de concesión de licencias en Irlanda para las operaciones mar adentro. No obstante, el techo de 250 millones USD de OPOL en concepto de reembolsos e indemnizaciones por accidente puede no cubrir todos los daños y las pérdidas en el caso de los accidentes más graves.
Más información en los apartados 2.3 y 4.2 del documento de trabajo sobre responsabilidad.

Si bien el sector de las operaciones mar adentro puede no estar utilizando de manera generalizada todos estos productos actualmente, el mercado de los instrumentos de seguridad financiera parece contar con el alcance y la innovación necesarios para englobar a todas las empresas dedicadas al petróleo y al gas que operan en el marco de las obligaciones de responsabilidad del EEE en vigor. Esto también permite a las empresas dedicadas al petróleo y al gas extender sus riesgos a diferentes agentes de mercado, desde aseguradoras y reaseguradoras hasta agentes del mercado financiero, como grupos de capital privado y fondos de alto riesgo, y otras empresas que trabajan con el petróleo y el gas.

A pesar de ello, actualmente existe una falta de apoyo en los instrumentos de seguridad financiera para reparar todos los daños derivados de los accidentes mar adentro más frecuentes y onerosos. Las razones podrían ser varias, pero una de ellas ya se ha abordado en el presente informe, y es que el alcance de la responsabilidad por daños en determinados Estados focales puede determinar que tales productos no resultan necesarios en la actualidad.

Otro factor determinante es que muchos organismos reguladores de los Estados focales limitan las formas de cobertura que aceptan, descartando totalmente la disposición de una serie de soluciones innovadoras. Doce de los 20 Estados focales identifican de manera explícita los seguros como un mecanismo de seguridad financiera para la concesión de licencias o las operaciones; nueve de ellos no especifican ningún otro tipo de mecanismo. Esta elevada proporción de Estados focales que abogan

[31] Documento de trabajo sobre responsabilidad, pp. 35-36.
[32] Documento de trabajo sobre responsabilidad, pp. 36-38.
[33] Documento de trabajo sobre responsabilidad, pp. 40-41.
[34] Documento de trabajo sobre responsabilidad, p. 41.

por los seguros puede ser incluso superior, ya que los acuerdos contractuales tipo de seis Estados focales no estaban disponibles para revisarlos[35].

Esto impide saber exactamente en qué medida puede haber otros factores que limiten el desarrollo de los instrumentos de seguridad financiera para las responsabilidades de las operaciones mar adentro. Estos otros factores pueden incluir la ausencia de un requisito reglamentario en lo que respecta a los niveles apropiados de cobertura. La cobertura puede superar las capacidades de las aseguradoras a nivel individual, o bien la disponibilidad de reaseguros en el mercado. De manera alternativa, si existe cobertura, las aseguradoras y la industria de las operaciones mar adentro pueden no llegar a un acuerdo sobre los niveles de riesgo y, por ende, tampoco sobre los precios de estos productos, dando lugar a que no se ofrezcan.

Esta situación podría cambiar con la aplicación de la DSM. En el artículo 4, apartados 1 a 3, de la DSM se establecen los requisitos de seguridad financiera según la exposición, obligando a los Estados miembros a tener debidamente en cuenta «las capacidades financieras del solicitante, en particular su garantía financiera para asumir las responsabilidades que podrían derivarse de las operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro en cuestión».

Asimismo, en el artículo 4, apartado 3, de la DSM, se dispone que «los Estados miembros facilitarán el despliegue de instrumentos financieros viables y otras disposiciones destinadas a ayudar a los solicitantes de concesiones a demostrar su capacidad financiera». En este contexto se podrían adoptar varias medidas, entre otras, la ampliación de las formas de cobertura aceptadas por las autoridades nacionales.

Se ha hecho eco de las disposiciones de la DSM en el Protocolo «off-shore» del Convenio de Barcelona, que hace poco ha entrado a formar parte del acervo de la UE[36]. En el artículo 27, apartado 2, letra b), de dicho Protocolo, se estipula que las Partes garantizarán que los operadores concierten y mantengan un seguro u otra garantía financiera para los daños causados por las actividades cubiertas por el presente Protocolo.

La experiencia con la DRA revela que puede desarrollarse un mercado competitivo de instrumentos de seguridad financiera —sociedades de garantía recíproca, seguros, bonos, garantías, etc.— tras un importante cambio normativo en la UE, pero dejando un tiempo para que los agentes de mercado puedan adaptarse a los nuevos requisitos[37]. No obstante, se espera que la disponibilidad y adopción de los instrumentos de seguridad financiera para cubrir los riesgos de accidentes mar adentro mejore con los años tras la implantación de la DSM en el Derecho nacional.

Conclusiones y recomendaciones

Aunque los instrumentos de seguridad financiera para cubrir todos los daños derivados de los accidentes mar adentro más frecuentes y onerosos no son de fácil acceso en el mercado de los seguros, el mercado parece contar con el alcance y la innovación necesarios para abarcar a todas las empresas

[35] Véase el apartado 3.2 del documento de trabajo sobre responsabilidad.

[36] Decisión 2013/5/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2012, sobre la adhesión de la Unión Europea al Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo (DO L 4 de 9.1.2013, p. 13).

[37] Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, COM(2010) 581 final.

dedicadas al petróleo y al gas que operan en el marco de las obligaciones de responsabilidad del EEE en vigor. Asimismo, se espera que el mercado de instrumentos de seguridad financiera se adapte a los nuevos requisitos contemplados en el artículo 4 de la DSM, en particular si las autoridades nacionales amplían las formas de cobertura de instrumentos financieros que aceptan. Tales cambios anticipados deben observarse una vez transcurrido el plazo de aplicación de la DSM, previsto para julio de 2015, y tras la ejecución del Protocolo «off-shore» del Convenio de Barcelona. La Comisión tratará la aplicación íntegra del artículo 4 como un ámbito de análisis prioritario en los controles de conformidad de la Directiva.

La decisión de aceptar o exigir la afiliación a una mutualidad como OPOL para la concesión de licencias que permiten operar mar adentro compete a los Estados miembros, ya que se trata de una cuestión íntimamente relacionada con sus regímenes de responsabilidad nacional, las características del régimen en cuestión, los titulares de autorizaciones que operan en sus aguas y los riesgos a los que se enfrentan estos últimos. Las importantes diferencias regionales en las operaciones mar adentro en el ámbito del EEE y, por tanto, en los tipos y niveles de riesgos a que se enfrentan los operadores, pueden traducirse en una financiación cruzada injustificada de los riesgos entre estas regiones y en posibles riesgos morales en caso de adoptar una solución general.

GESTIÓN DE RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN

Tras definir el alcance de la responsabilidad y garantizar la capacidad de financiar las indemnizaciones por los daños ocasionados con cargo a los recursos propios de la empresa o mediante un instrumento financiero, la pieza que falta en este rompecabezas es cómo desembolsar las indemnizaciones, de tal forma que los demandantes legítimos puedan acceder a ellas lo antes posible. El accidente de Deepwater Horizon acaecido en 2010 reveló que los accidentes graves ocurridos mar adentro pueden afectar a muchas personas y someter a presión los recursos de cualquier régimen instaurado para tramitar las reclamaciones e indemnizar a las víctimas. Dicho accidente demostró asimismo la importancia de implantar con anticipación mecanismos de indemnización bien diseñados antes de que se produzcan accidentes graves, a fin de minimizar los efectos en cascada que las pérdidas pueden ocasionar en la economía.

Actualmente solo hay en vigor dos mecanismos de indemnización específicos para los accidentes de actividades con petróleo y gas en los Estados focales. En primer lugar, Noruega ha instaurado un mecanismo de indemnización legislativo para casos de accidentes mar adentro. Su ley sobre actividades petroleras codifica las disposiciones para tramitar reclamaciones agregadas e indemnizar a los pescadores. Este acto jurídico también prevé las reclamaciones transfronterizas de Dinamarca, Finlandia y Suecia, según se prevé en el Convenio nórdico sobre la protección del medio ambiente[38].

En segundo lugar, OPOL, a pesar de tratarse principalmente de un acuerdo mutualista de la industria, también contempla los procedimientos para agilizar las reclamaciones sin recurrir a procedimientos judiciales. No obstante, el régimen de indemnizaciones de OPOL presenta una deficiencia importante, ya que en él se estipula que el agente responsable es quien decide si las reclamaciones presentadas contra él son aplicables en el marco del acuerdo de OPOL en primera instancia[39].

[38] Véase el apartado 4.1 del documento de trabajo sobre responsabilidad.
[39] Véanse los apartados 2.3 y 4.2 del documento de trabajo sobre responsabilidad.

De no haber un régimen de indemnizaciones específicamente diseñado para los accidentes de petróleo y gas acaecidos mar adentro, las reclamaciones se cursarán de conformidad con el Derecho nacional de responsabilidad civil. En este caso, se aplican las normas de procedimiento civil[40], y cabe esperar que los asuntos se prolonguen entre seis meses y varios años (décadas en algunos supuestos) en ausencia de resolución extrajudicial. Aunque Bélgica, Italia, Portugal y los Países Bajos han adoptado recientemente un nuevo acto jurídico para simplificar las reclamaciones colectivas, este podría simplificarse más para gestionar mejor las formas específicas de daños que un accidente mar adentro puede ocasionar y las necesidades de los posibles sectores damnificados —la pesca y el turismo, en particular—[41].

Si bien actualmente hay muy pocos regímenes de indemnizaciones para los accidentes mar adentro en el EEE, esta situación podría cambiar significativamente con la aplicación de la DSM. En virtud del artículo 4, apartado 3, de la DSM, los Estados miembros están obligados a instaurar procedimientos para garantizar una tramitación rápida y adecuada de las reclamaciones de indemnización, incluidas las transfronterizas, siempre y cuando el Derecho nacional prevea responsabilidad en este ámbito. Las disposiciones en vigor pueden mejorarse de varias formas, entre otras:

- tramitación independiente de reclamaciones;
- tratamiento equitativo para las reclamaciones transfronterizas;
- mejora de la accesibilidad, claridad y sencillez de los procedimientos de reclamación;
- rendición de cuentas clara para la responsabilidad de gestión de reclamaciones;
- obligaciones predefinidas en cuanto a los plazos a fin de minimizar los retrasos;
- medios de reparación en casos de fallos del sistema.

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de que actualmente solo hay dos mecanismos de indemnización en vigor diseñados específicamente para los accidentes de actividades con petróleo y gas en los Estados focales, la DSM obliga a los Estados miembros a implantar procedimientos para garantizar una tramitación rápida y adecuada de las reclamaciones. La Comisión, en colaboración con los Estados miembros, puede ayudar a conseguir las garantías adecuadas para los demandantes en este sentido. En el caso de que los nuevos regímenes de indemnización nacionales no logren establecer garantías adecuadas para los damnificados de los accidentes mar adentro y reflejar plenamente los derechos de los demandantes transfronterizos en el marco de los Reglamentos «Bruselas I» y «Roma II», podría resultar necesario que la Comisión reconsidere en su primer informe de ejecución de la DSM, o después de su elaboración, si se deben adoptar otras medidas a escala de la UE y, en su caso, cuáles, para conseguir estos objetivos.

CONCLUSIONES GENERALES

Las repercusiones de la DSM, según la aplicación realizada por cada Estado miembro, revelará en los próximos años si resulta conveniente incluir una conducta determinada conducente a accidentes graves mar adentro en el ámbito de aplicación del Derecho penal, a efectos de reforzar la seguridad en alta mar. Cuando proceda, la Comisión presentará una propuesta legislativa.

[40] La normativa a que se atienen los tribunales para adjudicar demandas civiles.
[41] Más información en el apartado 4.3 del documento de trabajo sobre responsabilidad.

Ampliar las disposiciones sobre responsabilidad en el marco de la legislación de la UE no parece muy adecuado en este momento. En determinados casos, los Reglamentos «Bruselas I» y «Roma II» evitan que las diferencias en los regímenes nacionales den lugar a un trato desfavorable para los demandantes de otros Estados miembros de la UE. Asimismo, algunos Estados miembros pueden estar volviendo a evaluar sus regímenes de responsabilidad en vigor para los accidentes mar adentro de forma simultánea con otros cambios introducidos por la DSM.

No obstante, la Comisión podrá determinar si es necesario adoptar medidas adicionales en el momento de presentar el primer informe de ejecución de la DSM. En particular, la Comisión puede:

- continuar avanzando con las cuestiones sobre responsabilidad mediante debates estructurados del EUOAG;
- centrarse en disposiciones relacionadas con la responsabilidad en los controles de conformidad con la DSM;
- servirse de las reuniones del EUOAG para recabar datos sistemáticos sobre todos los aspectos relacionados con la responsabilidad de las legislaciones transpuestas recientemente.

Actualmente se observa una falta de adopción de instrumentos de seguridad financiera para dar cobertura a los accidentes mar adentro más frecuentes y onerosos del EEE. Asimismo, actualmente solo hay en vigor dos mecanismos de indemnización específicos para los accidentes de actividades con petróleo y gas en los Estados focales. No obstante, las disposiciones de la DSM deben conseguir importantes mejoras en estos dos espacios.

En el caso de que los nuevos actos jurídicos nacionales no mejoren la disponibilidad de instrumentos de seguridad financiera e implanten procedimientos para garantizar la tramitación rápida y adecuada de reclamaciones de indemnizaciones, la Comisión reconsiderará si se deben adoptar otras medidas a escala de la UE y, en su caso, cuáles, para conseguir estos objetivos.

La Comisión insta a los Estados miembros a que compartan sus experiencias en relación con los instrumentos de seguridad financiera, la responsabilidad, las indemnizaciones y las sanciones penales, sobre todo, en el marco del Grupo de Autoridades de la Unión Europea para las actividades en alta mar del sector del petróleo y el gas (EUOAG). Tras la aplicación de la Directiva y conforme a las experiencias de los Estados miembros que han transpuesto el nuevo fundamento jurídico, la Comisión puede actualizar su evaluación en virtud de lo dispuesto en el presente informe.