

EL RÉGIMEN REPRESIVO FRANCÉS EN MATERIA DE VERTIDOS ACCIDENTALES E INTENCIONADOS PROVOCADOS POR BUQUES: TIPOS DE INFRACCIONES, SANCIONES PENALES Y SUJETOS RESPONSABLES

*José Pernas García*¹

RESUMEN:

El artículo expone el contenido del Código de Medio Ambiente francés con relación a la represión de los vertidos intencionados y accidentales de buques. Expone la importante reacción del ordenamiento jurídico francés que en los últimos años ha reforzado el régimen represivo contra la contaminación del medio marino derivada de los buques. Así se destaca, entre otras cuestiones, la posible exigencia de responsabilidades a prácticamente todos los sujetos del tráfico marítimo internacional, dentro de los que se incluyen las personas jurídicas, o la eventual determinación de responsabilidad civil para el propietario o explotador del buque que se plasma en la exigencia de parte de la sanción económica impuesta al capitán o responsable de a bordo, cuando aquel haya generado las circunstancias o condiciones de trabajo que hayan incidido en la producción de la infracción

PALABRAS CLAVE:

Vertidos operacionales de buques; vertidos accidentales; Código de Medio Ambiente francés; Convenio MARPOL; sujetos responsables; infracciones y sanciones penales; penas privativas de libertad; represión de personas jurídicas.

El Convenio MARPOL establece que toda trasgresión de las disposiciones del Convenio dentro de la jurisdicción de cualquier Estado Parte estará prohibida y será sancionada por la legislación de dicha Parte (artículo 4, apartado 2). Todo vertido, realizado por un buque y prohibido por el Convenio, podrá ser sancionado, por tanto, de acuerdo con las disposiciones normativas del Estado ribereño afectado por la contaminación producida en sus aguas territoriales o incluso en su ZEE.

En el ordenamiento jurídico francés, el régimen sancionador penal de los vertidos contaminantes generados por los buques aparece regulado en el Código del Medio Ambiente² (en adelante CMA), concretamente en los artículos L³218 y siguientes. De acuerdo con la creciente sensibilización de la sociedad francesa sobre esta cuestión⁴, las disposiciones del Código han sido modificadas por la Ley 2001-380, de 3 de mayo de 2001, sobre la represión de vertidos contaminantes de los buques⁵ (la denominada ley *Le Bris*)⁶, la Ley 2004-204, de 9 de marzo de 2004, sobre la adaptación de la justicia a la evolución de la

¹ José Pernas García es profesor contratado doctor de Derecho administrativo en la Universidad de Coruña.

² Véase, el texto del Código de Medio Ambiente en la base de datos del servicio público francés de difusión del derecho: www.legifrance.com.

³ La L hace referencia a la parte legislativa del Código, no a la parte reglamentario que se indicaría con una R.

⁴ Buena prueba de ello es que los casos de contaminación operacional generada por buques que transcurren por las aguas francesas, aparecen de forma casi cotidiana en los medios de comunicación, especialmente en la región francesa de la Bretaña.

⁵ J.O. núm. 104, de 4 de mayo de 2001.

⁶ Sobre esta Ley véase, el comentario de JEANSON, Philippe, *Rejets des navires: nouvelles dispositions répressives*, Droit de l'environnement, núm. 93, noviembre 2001, p. 249 y ss.

criminalidad⁷ y la Ley 2008-757, de 1 de agosto de 2008, relativa a la responsabilidad ambiental y a diversas disposiciones de adaptación al Derecho comunitario en materia de medio ambiente. En contraste con otras experiencias y contextos jurídicos, en el caso francés el incremento de la sensibilidad pública ha ido acompañada de una creciente penalización de la contaminación marítima, que si bien ha recibido una buena acogida mediática y social, no ha estado exenta de ciertas críticas.⁸

Los artículos L 218-10 al 218-18, CMA, establecen penas de privación de libertad -de hasta diez años de prisión- y multas -de hasta 15.000.000 euros para los capitanes de buques por infracción de las reglas de vertido de los anexos I (hidrocarburos), II (sustancias líquidas peligrosas transportadas a granel), III (sustancias peligrosas transportadas en tanques), y V (residuos y basuras) del Convenio MARPOL 73/78. La importancia de la pena se modula en relación al tipo y capacidad del buque. La multa más elevada han alcanzado los 750.000 euros.

De acuerdo con el principio de quien contamina paga, es importante que las sanciones estén adaptadas a los criterios económicos del tráfico marítimo. La multa debe ser más importante que la ventaja económica derivada del tiempo que se puede ganar violando las reglas internacionales. Debe actuar como incentivo económico de conductas ambientalmente responsables en la gestión de los buques de mercancías. El mantenimiento diario de un petrolero puede situarse entre quince o veinte mil dólares al día⁹, por lo que la realización de vertidos en travesía, puede ser una forma de ganar tiempo y evitar el coste temporal y económico del depósito de residuos en las instalaciones portuarias¹⁰. De ahí la importancia de que el régimen represivo ofrezca un verdadero efecto disuasorio, lo cual parece darse en el Derecho francés dada la cuantía de las sanciones previstas en el CDM¹⁰¹¹.

No obstante, como refleja el caso francés el efecto disuasivo de las penas se deriva en mayor medida de la probabilidad real de ser condenado, que de la pura previsión teórica de las sanciones¹². De hecho, el Derecho francés disponía ya desde los años ochenta de una batería de medidas represivas frente a estas formas de contaminación, pero sólo a partir del hundimiento del *Erika* empiezan a ser aplicadas con rigor y a generar, por tanto, un verdadero efecto desincentivador.

El Código prevé penas económicas y de privación de libertad por la ausencia de comunicación a las autoridades francesas, de cualquier eventualidad que se produjera a bordo del buque, de acuerdo con las previsiones del Convenio MARPOL, y que pudiera dar lugar a un vertido (artículo L 218-17). Esta disposición pretende evitar comportamientos imprudentes o excesivamente autosuficientes por parte de los capitanes de los buques, que impidan determinar con suficiente antelación la existencia de un riesgo de accidente y de la consiguiente contaminación marina. En estos casos la eficacia de la

⁷ Véase, el extracto de los artículos que afectan al Código del Medio Ambiente, en *Droit Maritime Français* (en adelante DMF), núm. 647, abril de 2004, pp. 324 y ss.

⁸ Véase, en este sentido, la perspectiva crítica de SIMON, Patrick, *La pénalisation du droit est-elle efficace en matière de pollution marine?*, *Droit Maritime Français*, núm. 645, pp. 166 y ss.

⁹ ARRADON, François, *Contribution aux réflexions sur les mesures nécessaires pour éviter des futures catastrophes*, DMF, 607, septiembre de 2000, p. 696.

¹⁰ MARQUES apunta que los costes de descarga de residuos varían mucho de un puerto a otro y van, según algunas estimaciones, de 300 a 3000 euros. Además, por razones de seguridad, las operaciones de limpieza se llevan a cabo con independencia de las operaciones comerciales, lo cual incrementa el tiempo necesario y los costes financieros para los gestores de los buques (“La represión de los vertidos...”, ob. cit, p. 547).

¹¹ MARQUES, C., “La represión de los vertidos...”, ob. cit, pp. 547-548.

¹² PAUL, Daniel (presidente) y Le DRIAN, Jean-Yves, Rapport núm. 2535/2000 de la Asamblea Nacional francesa: *Après l'Erika, l'Urgence*, Tome I, p. 128.

lucha contra la contaminación del Estado costero, depende en gran medida de la precisión y la rapidez con la que el capitán hace llegar la información de dichos eventos a las autoridades costeras.

Como ha señalado MARQUES, para la determinación de la cuantía de las sanciones, la jurisprudencia francesa ha ido utilizando diferentes criterios: la extensión del vertido; la mala fe del capitán; los defectos o la desactivación de un equipamiento de seguridad necesario para controlar la contaminación; o la falsificación del registro de hidrocarburos.

Las penas son aplicables, no sólo al capitán del buque, sino también al propietario o al explotador, o a su representante legal o a su dirigente, si se trata de una persona moral, así como a cualquiera otra persona que ejerza un poder de control o dirección en la gestión o la marcha del buque; cuando sus decisiones o su comportamiento hayan sido el origen de un vertido ilícito, o no hayan tomado todas las medidas suficientes para evitarlo (artículo L 218-18, CMA). No obstante, en la práctica no se exige responsabilidad penal a estos agentes. Esto se debe a la dificultad para hacer comparecer al explotador o propietario del buque dada la complejidad jurídica que caracteriza a las empresas del tráfico marítimo. En el caso del capitán esto es más sencillo, ya que las autoridades realizan la citación directamente, aprovechando la inmovilización portuaria del buque. Además se aprecia la dificultad de determinar las responsabilidades penales de los propietarios de los buques, en la medida en que el capitán controla la navegación del buque. En todo caso es evidente que las condiciones laborales, técnica y de planificación de desarrollo de su actividad por los capitanes puede estar en el origen de un vertido intencionado, y determinar eventualmente una posible responsabilidad penal para el propietario¹³.

El artículo L 218-22, CMA dispone que para las infracciones cometidas más allá del Mar Territorial, sólo cabe imponer penas de multa. Analicemos esta previsión con relación al artículo 230 del Convenio de Derecho del Mar. Este último artículo establece que las infracciones cometidas por buques extranjeros, sólo darán lugar a penas privativas de libertad cuando nos encontremos ante un acto intencional y grave de contaminación. Sin embargo, con relación a las infracciones cometidas por los buques extranjeros en zona económica exclusiva o en la zona de protección ecológica francesa, sólo serán aplicables las penas de multa, nunca las privativas de libertad¹⁴.

La normativa prevé, asimismo, la imposición de sanciones complementarias como es el caso de la difusión de la sanción penal impuesta. Desde el año 2001, los tribunales franceses ordenan la publicación de las condenas en revistas y periódicos de gran difusión, a cargo de las personas condenadas y civilmente responsables¹⁵.

El Código del Medio Ambiente no sólo se centra en la sanción penal de los vertidos intencionados de carácter operacional, sino que también regula las eventuales responsabilidades penales derivadas de un “accidente marítimo”. El capitán, el responsable de la navegación¹⁶ o el explotador a bordo del buque¹⁷ o plataforma serán sancionados

¹³ MARQUES, Christophe, “La represión de los vertidos...”, ob. cit, pp. 541-544.

¹⁴ Esta disposición es coherente con el artículo 230, apartado 1, del Convenio de Derecho del mar, que prohíbe al Estado ribereño la posibilidad de imponer penas privativas de libertad por infracciones cometidas en el ZEE. Véase, sobre este tema GABALDÓN GARCÍA, José Luis, *Las sanciones por contaminación desde buques y el artículo 230 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Anuario de Derecho Marítimo, núm. 21, año 2004, p. 43 y ss.

¹⁵ Véase, las sentencias del *Tribunal de Grande Instance* (en adelante TGI) de París, de 21 de enero de 2001 y de 18 de febrero de 2004.

¹⁶ En el año 2001, el segundo de a bordo del *Melbridge Bilbao* fue condenado a seis meses de prisión y a una multa de 30000 euros (MARQUES, Christophe, “La represión de los vertidos ...”, ob. cit., p. 557).

¹⁷ El apartado 4 del artículo 218-22 extiende la responsabilidad penal en estos supuestos al propietario, al explotador o a su representante legal o dirigente de hecho, si se trata de una persona

cuando, por imprudencia, negligencia o inobservancia de la legislación, hayan producido un accidente (de acuerdo con el Convenio de 29 de noviembre de 1969 sobre intervención en alta mar en caso de accidentes), que provoque o pueda provocar una contaminación por hidrocarburos, o no hayan adoptado todas las medidas para evitarlo, cuando este accidente cause una contaminación de las aguas.

Las sanciones ambientales previstas se modulan en función al del tipo de buque, de la consecuencia ambiental y de la causa del accidente. En primer lugar, en atención a la categoría del buque y de las consecuencias ambientales del vertido, el Código prevé multas de hasta dos años de prisión y 7,5 millones de euros de multa (artículo L 218-19). Las cuantías máximas de las sanciones penales están prevista para determinados tipos de buques y cuando el vertido tenga por consecuencia, directa o indirecta, un daño irreversible o de una particular gravedad para el medio ambiente.

En segundo lugar, los supuestos de infracciones que tengan su origen directo o indirecto bien en la violación manifiestamente deliberada de una obligación particular de seguridad o de prudencia, impuesta por la Ley o la reglamentación, o bien en una actuación negligente que imponga al medio ambiente un riesgo de particular gravedad, que su autor no podía ignorar, cabe la imposición de penas privativas de libertad y de sanciones económica de mayor cuantía. Las penas pueden llegar hasta los siete años de prisión (artículo L 218-19. II).

En tercer término, la unión del elemento consecuencial y del causal da origen a las sanciones más graves. Cuando las infracciones del artículo L 218-19. II tengan por consecuencia, directa o indirecta, un daño irreversible o de una particular gravedad al medio ambiente, las penas pueden alcanzar los siete años de prisión y los 10,5 millones de euros de multa (artículo L 218-19. III)¹⁷.

El CMA identifica como responsable también al responsable indirecto de la contaminación, al cooperador necesario. La persona física que no ha causado directamente el daño, pero que ha creado o contribuido a crear la situación que ha permitido la realización del daño o que no ha adoptado las medidas necesarias para su evitación, son responsables penales, siempre que o bien haya violado de forma manifiestamente deliberada una obligación particular de seguridad o de prudencia prevista en la legislación, o bien una falta que haya expuesto al medio ambiente a un riesgo de una particular gravedad que no podía ignorar.

No es sancionable el vertido efectuado por un buque con fines de seguridad, de salvamento o de lucha contra la contaminación marina, de acuerdo con las previsiones que a este respecto ha establecido el convenio MARPOL –reglas 4.1 o 4,3 del anexo I o reglas 3.1 o 3.3 del anexo II (artículo L 218-20, apartado 1). Como ha puesto de manifiesto la Instrucción de 15 de julio de 2002, estas medidas deben ser comunicadas por el *agent observateur* de la infracción en la denuncia correspondiente (*procés verbal*), sin que sea de su competencia la apreciación del carácter exonerador de alguna de ellas. La realización de un vertido procedente de más allá de la aguas territoriales francesas y derivado de una avería sobrevenida al buque o a su equipamiento, no es considerado como una infracción por parte del propietario, del capitán o de la tripulación que actúe bajo la autoridad del capitán,

moral, o a otra persona que ejerza, de hecho o de derecho, un poder de control o de dirección en la gestión o la marcha del buque o plataforma, cuando alguno de estos sujetos haya sido el origen de un contaminación en las condiciones definidas en este mismo artículo.

¹⁷ Un accidente marítimo puede dar lugar a la imputación de otros delitos, como el delito de peligro para la vida de terceros o el de omisión voluntaria de medidas para combatir el siniestro. Ambos tipos penales están orientados a la protección de la seguridad de las personas, no del medio ambiente (MARQUES, Christophe, “La represión de los vertidos ...”, ob. cit., p. 559 y ss.).

si se cumplen las condiciones anunciadas por la regla 4.2 del anexo I o la regla 3.2 del anexo II de la Convención MARPOL (artículo L 218-20, apartado 2).

Además de la vía de la represión penal de los vertidos accidentales, el CDM prevé la posibilidad de que la Administración exija medidas que sean necesarias al propietario o armador del buque, frente al riesgo de que se produzca un daño grave al litoral por causa de un accidente marítimo. En caso de que este requerimiento no tenga efecto o no produzca el esperado, o incluso de oficio en caso de urgencia, el Estado podrá ejecutar las medidas necesarias a costa del armador, propietario o explotador del buque (artículo 218-72, CMA).

El Código de Medio Ambiente prevé que, de acuerdo con las circunstancias del caso y especialmente de las condiciones de trabajo del interesado (es decir, el capitán o el responsable de a bordo), el Tribunal podrá acordar que el pago de las multas sean asumidas, en parte o en su totalidad, por el explotador o por el propietario. En todo caso, el Tribunal sólo podrá hacer uso de dicha facultad si el propietario o el explotador es citado en audiencia (artículo L 218-23). Esta facultad ha sido utilizada de forma habitual desde el año 2001, por lo que se aprecia una tendencia hacia la responsabilización de los armadores, al hacerles asumir la mayor parte de la sanción económica: normalmente entre el 80 y el 90 por ciento de la multa total¹⁹. El caso Nando, juzgado por el Tribunal de Marsella el 10 de enero de 2005, el propietario fue condenado a asumir el 96% de la multa, es decir, 385.000 euros de una pena total de 400.000 euros²⁰.

De acuerdo con las disposiciones del Código, no sólo pueden ser penalmente responsables las personas físicas, sino que también podrán serlo las personas jurídicas, de acuerdo con las condiciones previstas en el Código Penal (artículo 218-25, CMA). El artículo 121-2, del Código Penal, establece que las personas jurídicas, a excepción del Estado, serán responsables de las infracciones cometidas por su cuenta, por sus órganos o representantes, y en los casos previstos en las leyes y reglamentos²¹. La responsabilidad penal de las personas jurídicas no excluye, en ningún caso, a la de las personas físicas, autoras o cómplices de los mismos hechos. La redacción del artículo 121-2 del Código Penal va en la línea de limitar la responsabilidad penal de los gestores públicos de los accidentes marítimos, y favorecer la persecución de las personas jurídicas empresariales. Esto último abre la posibilidad de condena no sólo a los capitanes o responsables a bordo de los buques, sino también a las sociedades propietarias de éstos.

Conforme al artículo 131-38 del Código Penal la cuantía máxima de la multa aplicable a las personas jurídicas será igual al quíntuplo de lo previsto para las personas físicas. Ello supone que, por ejemplo, tomando como referencia el tipo penal del artículo 218-12, CMA (15 millones de euros), la multa podría alcanzar los 75 millones de euros. Además de lo ya señalado, de acuerdo con las previsiones del artículo 131-39.9, del Código penal, las personas jurídicas se exponen, igualmente, a una o a varias de las penas complementarias previstas en él: la prohibición, a título definitivo o por un período de hasta cinco años, de ejercer directa o indirectamente una o varias actividades profesionales o sociales; el sometimiento a vigilancia judicial, por un período de hasta cinco años; la clausura, definitiva o por un período de hasta cinco años, de los establecimientos o de uno o varios de los locales de la empresa que haya servido para cometer los hechos incriminados; la exclusión de la contratación pública a título definitivo o por un período de hasta cinco años; el decomiso de la cosa que haya servido o estaba destinada a cometer la infracción; o la

¹⁹ Véase, la sentencia del *TGI de Paris*, de 19 de marzo de 2002, en la que se carga a la sociedad propietaria con el 80% de la cuantía de la multa. Véase, también, entre otras, las sentencias del *TGI de Paris*, de 2 de julio de 2002 y de 18 de febrero de 2004.

²⁰ MARQUES, Christophe, "La represión de los vertidos ...", ob. cit., p. 541.

²¹ Sin embargo, los entes territoriales y sus agrupaciones podrán ser responsables penales de las infracciones cometidas en el ejercicio de actividades susceptibles de ser objeto de convenios de delegación de servicio público (artículo 121-2, Código penal).

publicación de la resolución adoptada o su difusión a través de la prensa escrita o por cualquier medio de comunicación audiovisual (artículo L 218-24). Tras la modificación del CMA operada en el año 2008, las personas físicas pueden ser objeto de condena complementarias a la pena de publicación de la decisión o de su difusión de acuerdo con las previsiones del artículo 131-5 del Código Penal (artículo L 280-23.II).

La reciente modificación del CMA del año 2008 ha derogado la anterior previsión del artículo L 218-10, que preveía un método alternativo de cálculo de la pena económica. Permitía la juez imponer una multa de cuantía equivalente al valor del buque o a cuatro veces el valor del cargamento o del flete. Aunque esta posibilidad no había sido utilizada, permitía la imposición de multas de cuantía elevadísima²².

Si los hechos constitutivos de infracción, por vertido intencionado o derrame accidental (artículos 218-11 a 218-19, CMA), han causado daños al dominio público marítimo²³, la Administración sólo puede reclamar la reparación de estos daños ante la jurisdicción administrativa, según el procedimiento de *contraventions de grande voirie* (artículo L 218-31, CMA). Se trata de un procedimiento contencioso administrativo de carácter represivo, donde el juez puede infligir una pena y exigir la reparación del daño causado con relación a los atentados al dominio público²⁴. Este procedimiento no fue utilizado en el caso *Erika*²⁵.

²² MARQUES señala que en los próximos años navegarán buques de 9.000 a 13.000 contenedores, lo cual implicaría la posibilidad de imponer multas de más de 580 millones de euros (“La represión de los vertidos...”, ob. cit., p. 546).

²³ En Francia el concepto de dominio público incluye las aguas de los puertos, de las bahías y de las rías (si estas últimas integran las dependencias de un puerto) (MARQUES, Christophe, “La represión de los vertidos...”, ob. cit., p. 540).

²⁴ MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de droit administratif*, séptima edición, Montchrestien, Paris, 2001, p. 676. Este procedimiento está regulado en los artículos L 774-1 y ss. del Código de la Justicia Administrativa.

²⁵ MARQUES, Christophe, “La represión de los vertidos ...”, ob. cit., p. 541.