

# La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales\*

Francisco Javier Sanz Larruga  
*Profesor titular de Derecho Administrativo  
 de la Universidad de A Coruña*

1. Introducción.
2. El marco jurídico de la seguridad marítima y de la prevención y control de la contaminación marítima accidental.
  - 2.1. El carácter reactivo de la respuesta del Derecho internacional.
  - 2.2. La normativa comunitaria sobre seguridad marítima: hacia una política común de seguridad marítima.
  - 2.3. La normativa española sobre seguridad marítima.
    - 2.3.1. Los precedentes históricos. La seguridad marítima en la Constitución española de 1978.
    - 2.3.2. La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, y la regulación de la seguridad marítima.
      - 2.3.2.1. El amplio concepto legal de "marina mercante".
      - 2.3.2.2. La Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, del Tribunal Constitucional, sobre la constitucionalidad de la LPEMM. La confirmación sobre la constitucionalidad del contenido legal de la "marina mercante".
      - 2.3.2.3. Posición crítica sobre el vigente sistema competencial relativo a la prevención de la contaminación marítima.
    - 2.3.3. La seguridad marítima y la protección civil en el caso de la contaminación marítima accidental. La distribución de competencias entre las distintas administraciones territoriales.
3. La participación de las administraciones locales en la prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental.
  - 3.1. La planificación de contingencias marítimas en España y las administraciones locales.
    - 3.1.1. El Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina de 2001 y las competencias locales.
    - 3.1.2. El Plan Especial de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de Cataluña de 2003 y los "planes de actuación municipal".
  - 3.2. La planificación local de contingencias marítimas en otros países.
4. Reflexiones finales.
5. Bibliografía.

## 1. Introducción

La catástrofe ambiental originada por el hundimiento del buque petrolero *Prestige* en noviembre de 2002 ha supuesto un revulsivo en la ordenación jurídica de la seguridad marítima en España y en la Unión Europea. No es la primera vez que ocu-

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación SEC 2003-08457 sobre "seguridad marítima y medio ambiente marino" financiado por el Ministerio de Educación.

rre un accidente semejante en el litoral español;<sup>1</sup> sin embargo, en esta ocasión, el gran impacto producido en la opinión pública nacional e internacional ha promovido el desarrollo de nuevas medidas de protección y un replanteamiento más profundo de la estrategia que debe seguirse ante estos graves episodios de contaminación.

En los últimos años se ha operado un proceso de revisión de la seguridad del transporte marítimo y de la protección del medio ambiente marino en todas las instancias que tienen competencias en esta materia, desde el nivel internacional (protagonizado por la Organización Marítima Internacional, en adelante OMI) hasta los estados más afectados por las catástrofes marítimas, pasando por el escalón comunitario en el que se ha iniciado una incipiente política comunitaria de seguridad marítima.

En España el suceso del buque *Prestige* ha suscitado una viva polémica –política y doctrinal–<sup>2</sup> acerca de la eficacia de los medios disponibles, así como de los instrumentos jurídicos vigentes. A las evidentes carencias percibidas en el Derecho internacional<sup>3</sup> (proliferación de los “pabellones de conveniencia”, limitación de los poderes de los estados ribereños, responsabilidad limitada de los causantes, etc.) se suma el retraso y la lentitud en la aplicación de medidas eficaces por parte de las instituciones comunitarias que sólo recientemente –a partir de la catástrofe del petrolero *Erika* en las aguas francesas– han comenzado a intervenir con mayor intensidad.<sup>4</sup> Por lo que se refiere al vigente Derecho español, pese a que la Ley 27/1992, de puertos y de la marina mercante (en adelante, LPEMM), contiene los elementos básicos para abordar los supuestos de contaminación marítima accidental, ha presentado, con ocasión del *Prestige*, algunos problemas en su aplicación.<sup>5</sup>

Aunque son muchas e interesantes las cuestiones jurídicas (internacionales, mercantiles, penales, etc.) planteadas por los supuestos de contaminación marítima accidental, el objetivo de este trabajo –que está incluido en una obra dedicada específicamente a las “administraciones locales y el medio ambiente”– está necesariamente acotado al estudio de las funciones y competencias reconocidas –o que debieran reconocerse– a las entidades locales en el campo de la prevención e intervención ante dicha modalidad de contaminación. Se trata de una materia novedosa, apenas tratada hasta ahora por la doctrina jurídica, sobre la que reflexionamos partiendo de una interpretación del ordenamiento jurídico vigente –res-

1. Es muy significativo que de los diecinueve más graves accidentes de petroleros, ocurridos a partir de 1970 hasta la actualidad, diez se produjeron en el corredor marítimo europeo –que se extiende desde el canal de la Mancha hasta las costas de Galicia– y, de estos últimos, cinco tuvieron lugar en el litoral gallego: *Polyc Commander* en 1970, *Urquiola* en 1976, *Andros Patria* en 1979, *Aegean Sea* en 1992, y *Prestige* en 2002.

2. Cfr. con carácter general, el reciente trabajo *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige* (dir. J. L. MEILÁN GIL), Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005.

3. Cfr. los trabajos de JUSTE RUIZ, J., “El accidente del *Prestige* y el Derecho internacional: De la prevención fallida a la reparación insuficiente”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, págs. 15-42, y PUEYO LOSA, J., LIROLA DELGADO, I., y JORGE URBINA, J., “En torno a la revisión del régimen jurídico internacional de seguridad marítima y protección del medio marino a la luz del accidente del *Prestige*”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, págs. 43-78.

4. Cfr. el trabajo de SOBRINO HEREDIA, J. M., “La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, págs. 79-116.

5. Un elenco de aspectos problemáticos en la aplicación práctica del dispositivo de la LPEMM puede encontrarse el citado trabajo *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige*; en particular, en sus partes primera y tercera.

petuosa con la garantía constitucional de la autonomía local– de algunas experiencias extranjeras y de la lógica que, a nuestro juicio, debe imperar en la colaboración y coordinación de competencias entre todas las administraciones públicas e instancias administrativas implicadas en la prevención y lucha contra la contaminación marina accidental.<sup>6</sup>

Este trabajo se compone de dos partes, la primera dedicada a exponer de manera panorámica y sintetizada el marco jurídico –internacional, comunitario y estatal– de la seguridad marítima y de la prevención y control de la contaminación marina derivada del transporte marítimo, y la segunda centrada en la participación de las administraciones locales en dicha tarea. Se concluye con unas reflexiones finales sobre las funciones –escasas y dispersas en el ordenamiento vigente– que estas entidades deberían desempeñar.

En última instancia, la rica experiencia vivida desde la cercanía del litoral de Galicia con este tipo de acontecimientos, tristemente repetitivos, mueve a este autor para intentar aportar nuevas perspectivas en la mejora del sistema jurídico vigente. Los municipios costeros y sus vecinos, que son quienes más crudamente padecen las consecuencias de las mareas negras, pueden y deben participar en las funciones públicas para su prevención e intervención, en estrecha colaboración con el resto de las administraciones públicas competentes.

## 2. El marco jurídico de la seguridad marítima y de la prevención y control de la contaminación marítima accidental

### 2.1. El carácter reactivo de la respuesta del Derecho internacional

La respuesta de la comunidad internacional ante la contaminación por vertidos ocasionados por el tráfico marítimo se ha significado por su carácter reactivo, es decir, por intervenir tras grandes catástrofes marítimas, principalmente de buques petroleros. En efecto, tras la constitución, en 1958, de la OMI (principal protagonista en la promoción de convenios internacionales sobre seguridad marítima), los instrumentos internacionales aprobados para combatir la contaminación marina accidental se suceden con el devenir de los más importantes eventos catastróficos.<sup>7</sup>

Uno de los primeros hitos históricos de la evolución del Derecho internacional en esta materia que vino precedido por el embarrancamiento del buque petrolero *Torrey Canyon*, el 18 de mayo de 1967 –que dio lugar a un vertido al mar de 120.000 toneladas de crudo, afectando a las costas del sureste de Inglaterra y el norte de Francia– fue la aprobación del Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos (INTERVENTION),<sup>8</sup> firmado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969. En virtud de

---

6. Recientemente ha comentado el profesor ALONSO GARCÍA que “la *lucha contra los derrames accidentales* deberían también ser competencia de las entidades locales. Sin embargo, no es así. [...] no deja de ser peligroso el que los municipios no adopten un papel más activo en la organización de los planes de evacuación/emergencia” (“La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en *Tratado de Derecho municipal*, II (dir. S. Muñoz Machado), Thomson-Cívitas, Pamplona, 2004).

7. Sobre los instrumentos jurídicos universales relativos a la contaminación marina cfr. JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 139 y ss. Vid. también: GABALDÓN GARCÍA, J. L., “Protección del medio ambiente y evolución del Derecho marítimo”, en *Anuario de Derecho Marítimo*, XV (1998), págs. 303-345.

este convenio, el Estado ribereño puede adoptar las medidas que resulten necesarias en alta mar para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro sobre su litoral, así como celebrar consultas, al respecto, con el Estado de pabellón. Poco después le seguirían otros convenios sobre responsabilidad civil (CLC/69) y sobre la constitución de un Fondo Internacional de Indemnización (FUND/71), ambos por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.

La preocupación creciente por los vertidos –operacionales y accidentales– de buques fue objeto del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL/73),<sup>9</sup> aunque fue firmado en Londres el 2 de noviembre de 1973, sólo pudo entrar en vigor, tras las modificaciones introducidas por el Protocolo de 17 de febrero de 1978, el día 2 de octubre de 1978 (en cuanto a sus anexos I y II). Este convenio es un instrumento unitario que pretende abarcar todas las formas de contaminación marina causada por cualquier tipo de buques (no solamente petroleros), con el objeto de prevenir la contaminación operativa (descargas procedentes de las operaciones normales de los buques) y reducir los riesgos de la contaminación accidental (descargas de las materias transportadas a bordo del buque en caso de siniestro). En definitiva, su objetivo es lograr la eliminación total de la contaminación intencional del medio marino por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales y reducir a un mínimo la descarga accidental de tales sustancias.

La catástrofe del buque petrolero *Amoco Cádiz*, el 16 de marzo de 1978, con un vertido de más de 230.000 toneladas junto a la costa francesa de Brest, marca una nueva etapa en el Derecho internacional sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación marina.<sup>10</sup> La OMI promovió otros convenios dirigidos a asegurar unos niveles mínimos de preparación de los profesionales marítimos –el Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar (STCW/78)<sup>11</sup> y para implantar un sistema internacional de salvamento marítimo –el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimo (SAR/79).<sup>12</sup>

8. Su entrada en vigor internacional se produjo el 6 de mayo de 1975 y fue ratificado por España el 19 de febrero de 1973 (cfr. BOE de 26 de febrero de 1976). El convenio fue ampliado posteriormente mediante un protocolo de 2 de noviembre de 1973 (INTERVENTION/PROT) –que entró en vigor internacional el 30 de marzo de 1983; y en España en 1994 (BOE de 11 de mayo de 1994)–, extendiendo su protección frente a otras sustancias peligrosas. A mediados del año 2001 eran 76 los estados parte adheridos al Convenio INTERVENTION y 44 al Convenio INTERVENTION/PROT.

9. Este convenio vino a sustituir al primer Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos firmado en Londres el 12 de mayo de 1954. El Convenio MARPOL/73/78 ha sido suscrito por 104 países que representan el 93,5% del tonelaje mercante mundial. España lo ratificó el 22 de junio de 1984 (BOE de 17 y 18 de octubre de 1984). La entrada en vigor internacional de sus anexos se ha realizado de forma escalonada hasta fechas muy recientes: el anexo V se produjo el 31 de diciembre de 1988, el anexo III el 1 de julio de 1992 y el anexo IV, el 27 de septiembre de 2003 (estos anejos III, IV y V del convenio entraron en vigor en España el año 1991, siendo publicados en el BOE de 6 de marzo de 1991). El Convenio MARPOL ha sufrido desde su aprobación numerosas enmiendas –que no es posible reflejar aquí– concretadas en distintas actualizaciones de su texto y anexos.

10. Poco tiempo después, en 1979, se produciría el vertido más grave de la historia, derivado de la colisión del *Atlantic Empress* y el *Aegean Captain* cerca de Tobago (más de 287.000 toneladas).

11. Hecho en Londres el 7 de julio de 1978, entró en vigor internacional el 28 de abril de 1984. La recepción de este convenio en España se produjo en 1984 (BOE de 7 de noviembre de 1984). El Convenio STCW ha sido enmendado en varias ocasiones (1991, 1994, 1995 (STCW/95) –que constituye su más importante revisión, que entró en vigor internacional el 1 de febrero de 1997 y fue recibido en el ordenamiento español el 20 de junio de 1997–, 1997 y 1998). Muchas de las regulaciones contenidas en el Convenio se han incorporado al Código que lleva el mismo nombre (Código STCW).

12. Fue adoptado en Hamburgo el 27 de abril de 1979, cuya entrada en vigor internacional se produjo el 22 de junio de 1985. España lo recibió en su ordenamiento interno el 30 de abril de 1993.

Por último, el embarrancamiento del petrolero *Exxon Valdez* en un arrecife de *Prince William Sound* (Alaska), el 24 de marzo de 1989, pese a no ser uno de los más graves accidentes de petroleros (produjo un vertido de 37.000 toneladas), presenta una enorme importancia en la historia de la lucha contra la contaminación de hidrocarburos. La gran repercusión de este accidente en la opinión pública norteamericana presionó para que su Gobierno aprobara la *Oil Pollution Act* de 1990, una exigente y rigurosa Ley de seguridad marítima frente a los buques que transportan mercancías peligrosas. Pero las consecuencias del *Exxon Valdez* también presionaron nuevamente sobre la comunidad internacional que, a través de la actividad de la OMI, cristalizaron en la aprobación de otros convenios internacionales como el Convenio internacional sobre salvamento (SALVAGE/89)<sup>13</sup> y el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos (OPCR).<sup>14</sup> En virtud de este último convenio, los países firmantes se comprometen a establecer medidas nacionales para la prevención y reducción de la contaminación accidental por hidrocarburos así como colaborar en su lucha con otros países; también promueve, en caso de emergencias y accidentes, la elaboración de planes de contingencias, tanto por parte de los buques que transportan hidrocarburos como los países miembros que son sujetos potenciales de una contaminación de tales sustancias; los sistemas de lucha contra la contaminación deben estar convenientemente coordinados por la autoridades competentes como afrontar con prontitud y efectividad los efectos de las mareas negras.

## 2.2. La normativa comunitaria sobre seguridad marítima: hacia una política común de seguridad marítima

Al igual que la normativa internacional reseñada en el apartado anterior, la actividad normativa de la Unión Europea ha tenido un carácter reactivo, impulsada con ocasión de la producción de catástrofes marítimas, pero en un menor periodo de tiempo. Sus “antecedentes” se sitúan a partir del siniestro del *Amoco Cádiz* en 1978, al que siguió la adopción de una serie de propuestas por parte de la Comisión que se concretaron en unas recomendaciones<sup>15</sup> y un programa de acción.<sup>16</sup> Con posterioridad, desde 1987, la Comisión Europea constituyó el *24h Urgent Pollution Alert*

13. Firmado en Londres el 28 de abril de 1989, entró en vigor internacional el 14 de julio de 1996. España todavía no lo ha firmado ni ratificado. El Convenio SALVAGE –que tiene por objeto la regulación del control del salvamento marítimo por las autoridades públicas, los contratos de salvamento, el desarrollo de las operaciones de salvamento, etc.– supone una revisión del antiguo Convenio para la unificación de ciertas reglas en materia de auxilio y salvamento marítimo (ASSISTANCE and SALVAGE), firmado en Bruselas el 23 de septiembre de 1910. La revisión de 1989 tiene como línea directriz la necesidad de incorporar la protección ambiental en las operaciones de salvamento marítimo.

14. Hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990. Su entrada en vigor internacional tuvo lugar el 13 de mayo de 1995 (en España tras su publicación en el BOE núm. 133, de 5 de junio de 1995). En marzo de 2000 se aprobó el Protocolo de Cooperación que extiende las medidas contenidas en el Anuario OPCR a otras sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.

15. Las recomendaciones: 78/584, del Consejo, de 26 de junio de 1978, relativa a la ratificación de convenios sobre la seguridad del transporte marítimo, 79/487/CEE del Consejo, de 15 de mayo de 1979, relativa a la ratificación del Convenio internacional sobre la seguridad de los contenedores (CSC) y 79/114/CEE, del Consejo de 21 de diciembre de 1978, relativa a la ratificación del Convenio internacional de 1978 sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar.

16. El Programa de acción sobre control y reducción de la contaminación causada por hidrocarburos, cuyo objetivo era la elaboración de un catálogo de medios con los que contaban los estados miembros para la lucha contra la contaminación y la elaboración de planes de emergencia para reaccionar rápidamente en caso de accidentes.

*System* (integrado en la *Community Task Force*, en Bruselas), que ha venido desempeñando hasta el momento actual una función de apoyo operacional a los estados miembros en los casos de catástrofes ecológicas.<sup>17</sup>

También como efecto de las nuevas medidas jurídicas adoptadas en Estados Unidos y por la OMI, a partir de la catástrofe del *Exxon Valdez* y tras la aprobación del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, la Unión Europea comenzó a poner las bases de una propia política común de seguridad marítima<sup>18</sup> y aprobar varias normas comunitarias en materia de seguridad marítima.<sup>19</sup> En la misma línea, después de la presentación por la Comisión, en 1996, de su comunicación "Hacia una nueva estrategia marítima" [COM (96) 81 final], para mejorar y reforzar la seguridad del transporte marítimo, el Consejo aprobó otro importante grupo de directivas.

El accidente al sur del extremo de Bretaña del petrolero monocasco *Erika*, el 12 de diciembre de 1999 (con un vertido de más de 10.000 toneladas de fuelóleo pesado de las 30.000 que transportaba) supuso una nueva fase en el reforzamiento del sistema institucional y normativo comunitario sobre seguridad marítima, concretado en dos paquetes de medidas, propuestos por la Comisión Europea a lo largo del año 2000, denominados *Erika I* y *Erika II*. El primero trata de resolver algunas carencias en el sistema comunitario como la potenciación del control de los buques por el Estado rector del puerto<sup>20</sup> y de las sociedades de clasificación,<sup>21</sup> y el adelantamiento del plazo de eliminación gradual de los petroleros monocasco.<sup>22</sup> El paquete *Erika II* ha promovido la creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM),<sup>23</sup> la mejora del control del tráfico marítimo y de la prevención de la contaminación marina<sup>24</sup> y en una

17. Funciona las veinticuatro horas del día y facilita la activación de los medios existentes en los estados miembros para abordar las soluciones y la colaboración entre los países en los casos de producción de una crisis o catástrofe ambiental de gran alcance.

18. Previa petición del Consejo, la Comisión presentó la Comunicación sobre una Política común de seguridad marítima [COM (93) 66 final, Bruselas, 24 de febrero de 1993], centrada en los principales factores causantes de accidentes marítimos, en los puntos cruciales que hacen necesaria la adopción de medidas específicas y en la presentación de un programa de acción destinado a mejorar la seguridad del transporte marítimo y prevenir la contaminación marina. Dicha comunicación dio lugar a la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 sobre una Política común de seguridad marítima, contiene los ejes fundamentales de lo que sería la política comunitaria de seguridad marítima, pues buena parte de las medidas propuestas son las que los reglamentos y directivas recientes están intentando llevar a la práctica.

19. Entre ellas destacamos, la Directiva 93/75/CE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, a tenor de la cual los buques que transporten productos contaminantes desde o hacia los puertos de la CE deben notificar el contenido de su cargamento (modificada posteriormente por las directivas 96/39/CE y 97/34/CE); el Reglamento del Consejo (CE) núm. 2978/94, de 21 de noviembre de 1994, por el que se establece que los buques con tanque de lastre separados se beneficiaran de una reducción de las tasas portuarias, dando desarrollo en Derecho comunitario a la normativa OMI relativa a la aplicación del arqueo de los tanques; y la Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995 (también denominada Directiva sobre "control del Estado del puerto"), sobre las inspecciones de control por parte del Estado rector del puerto, que aunque se aplica a la inspección de todos los barcos contiene precisiones y requisitos que se refieren específicamente a los petroleros.

20. Mediante la Directiva 2001/106/CE del Parlamento y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001.

21. En virtud de la Directiva 2001/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001.

22. Establecido por el Reglamento (CE) núm. 417/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único.

23. Por medio del Reglamento (CE) núm. 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002.

24. Una serie de importantes medidas que han cristalizado en la Directiva 2002/59 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo.

propuesta de constitución de un “fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas” (el llamado *Fondo COPE*). Igualmente, fruto de estas medidas, se ha incrementado la cooperación en el seno de la Unión Europea en la lucha contra la contaminación marina mediante: la Decisión del Consejo 792/2001/CE, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil<sup>25</sup> y la Decisión 2850/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por la que se establece un marco comunitario de cooperación en el ámbito de la contaminación marina accidental o deliberada. También se creó el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS),<sup>26</sup> con el fin de centralizar las tareas de los comités establecidos en el marco de la legislación comunitaria en materia de seguridad marítima, prevención de la contaminación por los buques y protección de las condiciones de vida y trabajo a bordo de los buques y aconsejar a la Comisión en todas estas cuestiones.

Finalmente, la catástrofe del buque *Prestige*, a finales del 2002, ha acelerado la aplicación de algunas de las medidas anteriores.<sup>27</sup> En concreto, la publicación de una “lista negra” orientativa de los buques cuyo acceso a los puertos europeos se habría prohibido de estar en vigor las nuevas disposiciones comunitarias de seguridad marítima, la creación de la red telemática comunitaria de seguimiento del tráfico marítimo de los buques de “riesgo” (proyecto *SafeSeaNet*), la previsión por los estados miembros de “puertos o lugares de refugio”, el adelantamiento de los plazos para la introducción de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente en los petroleros<sup>28</sup> y el inicio del funcionamiento de la Agencia Europea de Seguridad Marítima.<sup>29</sup>

---

25. De acuerdo con dichos instrumentos, la actuación comunitaria tiene los objetivos siguientes: apoyar y complementar los esfuerzos de los estados miembros; contribuir a mejorar la capacidad de respuesta de los estados miembros en caso de sucesos relacionados con la contaminación marina; reforzar las condiciones de cooperación y facilitar una asistencia mutua eficaz; favorecer la cooperación entre los estados miembros en materia de indemnización por daños, conforme al principio de que “quien contamina, paga”.

26. Cfr. el Reglamento (CE) núm. 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de Seguridad y Prevención de la Contaminación por los Buques (COSS) y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques.

27. Cfr. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM (2002) 681 final, de 3 de diciembre de 2002, sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el naufragio del petrolero *Prestige*.

28. Cfr. el Reglamento (CE) núm. 1726/2003, de 22 de julio, del Consejo y del Parlamento Europeo, por el que se modifica el anterior Reglamento (CE) núm. 417/2002.

29. En virtud de los reglamentos (CE) núm. 1644/2003, de 22 de julio de 2003 y núm. 724/2003, de 31 de marzo de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, por los que se reforma el anterior Reglamento núm. 1406/2002. Esta agencia es un órgano técnico que apoya la acción de los estados miembros y de la Comisión en la ejecución y control de la legislación comunitaria y también la evaluación de la eficacia de las medidas aplicadas (artículo 1 del Reglamento 1406/2002). Tras las novedades introducidas por el Reglamento 724/2004 la agencia ha de proveer asistencia técnica y científica en caso de contaminación accidental o deliberada procedente de buques, y apoyará a los estados miembros, previa solicitud, con medidas adicionales, sus mecanismos de lucha contra la contaminación (artículo 1.3).

## 2.3. La normativa española sobre seguridad marítima

### 2.3.1. Los precedentes históricos. La seguridad marítima en la Constitución española de 1978

Con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1978 (en adelante, CE), el Gobierno español abordó la problemática de la contaminación marina provocada por los buques petroleros, creando, a principios de los años 60, un organismo específico encargado de la coordinación de las actuaciones de la Administración pública en esta materia (la “Comisión nacional para evitar la contaminación en el mar” que comenzó a funcionar a mediados de 1962),<sup>30</sup> estableciendo algunas normas preventivas para combatir la contaminación marina por hidrocarburos,<sup>31</sup> y procediendo a la ratificación de los más importantes convenios internacionales promovidos por la OMI en materia de seguridad marítima. En esta etapa preconstitucional cabe destacar la Ley 21/1977, de 1 de abril, sobre aplicación de sanciones en los casos de contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves,<sup>32</sup> como norma de aplicación de las obligaciones internacionales contraídas con la ratificación de los convenios de Oslo de 15 de febrero de 1972 y de Londres de 29 de diciembre del mismo año.<sup>33</sup>

La CE no aporta, por sí sola, claridad sobre el alcance y la distribución competencial en relación con lo que actualmente se entiende como “seguridad marítima”, esto es, un concepto multifacético que abarca tanto la “seguridad del tráfico marítimo” (transporte marítimo, entrada y salida de buques, condiciones de los buques, de su carga y tripulación, comunicaciones marítimas, etc.), la “seguridad (o protección) del medio marino sobre el que transcurre” (prevención y lucha contra la contaminación marina) y la “seguridad de las personas, bienes y recursos” relacionados con la actividad marítima (salvamento marítimo, protección civil, pesca marítima, etc.). En todo caso, la “seguridad marítima”, como tal, no aparece recogida como título específico atributivo de competencias.<sup>34</sup>

30. Orden de la Presidencia de 13 de junio de 1962, sobre creación y composición de la Comisión Nacional para evitar la contaminación del mar (BOE de 19 de junio de 1971).

31. Cfr. las órdenes ministeriales de 1 de junio de 1963, por las que se señalan normas para combatir la contaminación por hidrocarburos relativas a determinadas empresas (BOE núm. 135, de 6 de junio de 1963); de 27 de mayo de 1967, sobre prohibición de determinados vertidos al mar (BOE núm. 130, de 1 de junio); de 21 de agosto de 1967, sobre medidas para evitar la contaminación de las aguas y de las playas por accidentes en los terminales de carga y descarga de productos petrolíferos (BOE de 24 de agosto); de 28 de julio de 1969, sobre establecimiento de medidas para combatir los derrames por hidrocarburos (BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1969); de 27 de mayo de 1971, sobre medidas para combatir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (BOE núm. 131, de 2 de junio de 1971); de 27 de mayo de 1971, sobre regulación de usos de detergentes para combatir los derrames de hidrocarburos (BOE de 2 de junio de 1971); de 7 de junio de 1971, sobre homologación de productos tensoactivos utilizados para eliminar en el mar las manchas de petróleo (BOE de 21 de junio de 1971); de 23 de noviembre de 1974, sobre regulación del uso de detergentes para combatir los derrames de hidrocarburos en el mar (BOE núm. 286, de 29 de noviembre de 1974); y de 26 de mayo de 1976, sobre prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves (BOE núm. 134, de 4 de junio de 1976).

32. BOE de 4 de abril de 1977.

33. Cfr. también la Orden de 30 de diciembre de 1977 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones), por la que se regula la descarga de hidrocarburos al mar desde buques (BOE núm. 38, de 14 de febrero de 1978).

34. Cfr. el artículo 149.1.20 de la CE, en el que se contiene, como competencias exclusivas del Estado, las materias relativas a la “marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general [...]”.

Esta ausencia de delimitación conceptual y competencial sobre la seguridad marítima en la CE será resuelta legalmente, como veremos a continuación, con la aprobación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (LPEMM), si bien mediante una, a nuestro juicio, muy discutible interpretación del bloque de constitucionalidad en dicha materia. Desde la entrada en vigor de la CE hasta la promulgación de la referida LPEMM, la actividad del Gobierno español sobre seguridad marítima se centró en la ratificación de varios convenios internacionales.<sup>35</sup> Y, finalmente, con relación a otra norma que tiene una especial incidencia en el tema que nos ocupa, se aprobó en esta misma época la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.<sup>36</sup>

### 2.3.2. La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, y la regulación de la seguridad marítima

#### 2.3.2.1. El amplio concepto legal de “marina mercante”

La indefinición conceptual y normativa de la seguridad marítima en el Derecho español tras la aprobación de la CE fue resuelta con la promulgación de la LPEMM en noviembre de 1992.<sup>37</sup> Además de regular el sistema y el régimen jurídico y financiero de los puertos españoles, la LPEMM procedió a la delimitación de las competencias marítimas del Estado, concretando la definición de conceptos establecidos en la Constitución, estatutos de autonomía y en la legislación vigente hasta entonces.<sup>38</sup> En este sentido, el artículo 6,1 de la LPEMM resulta clave al integrar dentro de la materia de “marina mercante” –materia a la que la CE reconoce entre las competencias exclusivas del Estado (cfr. artículo 149.1.20)– los siguientes aspectos:

“a) La actividad de transporte marítimo, exceptuado el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma comunidad autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.

“b) La ordenación y el control de la flota civil española.

35. Destacamos, en particular, los siguientes: el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SEVIMAR–SOLAS/74), hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974; promovido por la OMI (entrada en vigor internacional: 25 de mayo de 1980; España: BOE de 16 a 18 de junio de 1980); el Protocolo de 1978, relativo al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL/73/78), hecho en Londres el 17 de febrero de 1978, promovido por la OMI, cuya entrada en vigor internacional se produjo el 2 de octubre de 1983. España: BOE de 17 y 18 de octubre de 1984; los anejos III, IV y V del Convenio fueron publicados en el BOE de 6 de marzo de 1991; y el Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar (STCW/78), hecho en Londres el 7 de julio de 1978, promovido por la OMI, cuya entrada en vigor internacional se efectuó el 28 de abril de 1984. España: BOE de 7 de noviembre de 1984. Cfr., asimismo, el Real decreto 145/1989, por el que se regulan las instalaciones de recepción de residuos oleosos procedentes de los buques (MARPOL).

36. BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988. Cfr., igualmente, su reglamento de desarrollo aprobado por el Real decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, aprobando el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio (BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1989).

37. Pocos días después, a comienzos del mes de diciembre del mismo año, se produjo uno de los mayores accidentes marítimos en las costas españolas, el producido por el embarrancamiento del buque petrolero *Aegean Sea* junto al puerto de A Coruña, originando un vertido de casi 80.000 toneladas de petróleo crudo.

38. Sobre el régimen jurídico de la marina mercante, NICOLÁS LUCAS, A., *La marina mercante en el Derecho administrativo español*, Colex, Madrid, 1999.

“c) La seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar.

“d) La seguridad marítima, incluyendo la habilitación para el ejercicio del servicio de practica y la determinación de los servicios necesarios de remolque portuario, así como la disponibilidad de ambos en caso de emergencia.

“e) El salvamento marítimo [...].

“f) La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino.

“g) La inspección técnica y operativa de buques, tripulaciones y mercancías.

“h) La ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas.

“i) El control de situación, abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras autoridades.

“j) La garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar.

“k) Cualquier otro servicio marítimo atribuido por Ley a la Administración [marítima].”

A su vez el artículo 74 de la LPEMM –dentro del título III de la LPEMM (“De la marina mercante”)– especifica los “objetivos” de la “política de marina mercante” resumidos en los siguientes aspectos:

“1. La tutela de la seguridad de la vida humana en la mar.

“2. La tutela de la seguridad de la navegación marítima.

“3. La tutela de la seguridad marítima.

“4. La protección del medio ambiente marino.

“5. La existencia de los servicios de transporte marítimo que demanden las necesidades del país.

“6. El mantenimiento de las navegaciones de interés público.”

En definitiva, el legislador estatal recogió un concepto amplísimo de “marina mercante”, dentro del cual se incluyen materias tan diversas como la actividad, ordenación y control del transporte marítimo, la seguridad de la navegación, la seguridad marítima, el salvamento marítimo, etc.<sup>39</sup> Por este motivo no puede extrañar que, tras la aprobación de la LPEMM, varias comunidades autónomas litorales presentaran recursos de inconstitucionalidad poniendo en tela de juicio la asignación de competencias marítimas diseñada por la misma.

### ***2.3.2.2. La Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, del Tribunal Constitucional, sobre la constitucionalidad de la LPEMM. La confirmación sobre la constitucionalidad del contenido legal de la “marina mercante”***

En el año 1993, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Xunta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LPEMM. Limitándonos a las apreciaciones del alto

39. Un completo estudio del sistema de seguridad marítima de la LPEMM y su implicación con la protección del medio ambiente marino puede encontrarse en el trabajo de ZAMBONINO PULITO, M., *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

tribunal sobre el alcance del título competencial relativo a la “marina mercante”, tal como aparece desglosado en el artículo 6.1 de la LPEMM, puede afirmarse con carácter general que “el Tribunal Constitucional es, cuanto menos ‘generoso’ en la interpretación de la constitucionalidad del precepto que define la marina mercante, incluyendo en la misma algunas materias que sólo forzosamente encuentran allí su encaje, en detrimento de otros títulos que implicarían decisivamente a las comunidades autónomas”.<sup>40</sup>

El Tribunal Constitucional analiza, al hilo de los recursos presentados por las comunidades autónomas, los diferentes elementos comprendidos en el título de “marina mercante”, que –de forma sintética– pueden resumirse como sigue:

–En cuanto al “transporte marítimo” [cfr. letra a) del artículo 6.1 de la LPEMM], considera que no hay duda sobre su inclusión en el concepto de marina mercante, ya que tal actividad es su “verdadero núcleo”, a reserva –como establece el propio artículo 149,1,20 de la CE– de la competencia autonómica sobre el transporte marítimo “que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma comunidad autónoma que tenga competencias en esta materia”.

–En relación con la “seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar” [cfr. letra c) del artículo 6.1 de la LPEMM], tampoco cabe duda para el Tribunal Constitucional sobre la incardinación de tales materias en el título de marina mercante, teniendo en cuenta además que la seguridad de la navegación exige una serie de “garantías uniformes en todo el territorio nacional”.

–Sobre la “seguridad marítima” –que incluye “la habilitación para el ejercicio del servicio de practicaje y la determinación de los servicios necesarios de remolque portuario, así como la disponibilidad de ambos en caso de emergencia”– [cfr. letra d) del artículo 6.1 de la LPEMM], el Tribunal Constitucional salva igualmente su constitucionalidad, así como la del artículo 88.3 (competencias atribuidas a los capitanes marítimos en materia de seguridad marítima), reconduciendo las citadas competencias a la “seguridad de la navegación” e interpretando restrictivamente las funciones que corresponden a las capitanías marítimas a favor, en algunos supuestos, de las autoridades portuarias que pueden ser dependientes del Estado o de las comunidades autónomas.

–Sobre el “salvamento marítimo” [cfr. letra e) del artículo 6.1 de la LPEMM, que remite a la regulación específica de su artículo 87] –en relación al cual diversas comunidades autónomas litorales habían asumido en sus estatutos de autonomía la competencia exclusiva para la “ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas de su litoral”– el Tribunal Constitucional salva, nuevamente, la constitucionalidad del citado precepto reconociendo la competencia legislativa plena del Estado en materia de salvamento, las competencias autonómicas sobre la ejecución de la legislación del Estado –en el marco de actuación coordinada, a través de un plan (el Plan Nacional de Salvamento) y un órgano de cooperación (la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo)–, y, en los casos de “situaciones de catástrofe o emergencia” en que pueda verse afectado “el interés nacional o supracomunitario” primará –para garantizar una dirección y organización unitarias– la competencia coor-

40. MEILÁN GIL, J. L. (dir.), *Informe sobre los aspectos jurídico-administrativos del Prestige*, op. cit., pág. 34.

dinadora del Estado (en este caso bajo el título competencial atribuido al mismo sobre “política de seguridad pública” en el artículo 149.1.29 de la CE).

–Sobre la “prevención de la contaminación que tenga origen en el mar y la protección del medio marino” [cfr. letra f) del artículo 6.1 de la LPEMM], con relación a la cual las comunidades autónomas reclamantes se basan en sus competencias para dictar normas adicionales de protección y para ejecutar la legislación del Estado en materia de medio ambiente (cfr. artículo 149.1.23 de la CE), el Tribunal Constitucional – pese a reconocer el exceso que supone denominar “marina mercante” la protección del medio ambiente marino– considera posible una interpretación del citado precepto impugnado conforme con el orden constitucional de competencias.

### *2.3.2.3. Posición crítica sobre el vigente sistema competencial relativo a la prevención de la contaminación marítima*

De la interpretación del alto tribunal acerca de la constitucionalidad sobre las competencias del Estado relativas a la prevención de la contaminación que tenga origen en el mar y de la protección del medio marino dentro de la materia de “marina mercante” [letra f) del artículo 6.1 de la LPEMM] cabe realizar varias objeciones. Siguiendo el reciente “Informe sobre los aspectos jurídico-administrativos del caso *Prestige*” pueden realizarse los siguientes planteamientos críticos:

1.º “Resulta demasiado artificial –el Tribunal Constitucional habla en algún momento de ‘exceso’– conducir la materia ‘protección del medio marino’ a un título como marina mercante, cuando por la naturaleza de las actividades que entraña encaja con mayor naturalidad en el de medio ambiente, que figura expresamente en la Constitución, tanto en los artículo 148.1.9 y 149.1.23 como en otro lugar también significativo del texto constitucional, el artículo 45, que implica a los poderes públicos, en general, en la defensa y restauración del medio ambiente.”<sup>41</sup>

2.º “Resulta excesiva la afirmación del Tribunal Constitucional de que determinadas actividades relacionadas con la limpieza de buques y descarga de lastre, por ejemplo, encuentran ‘acomodo natural’ en el título de marina mercante (FJ 56). El acomodo natural, por usar la misma expresión, parece que sea razonablemente el título de medio ambiente. Y aun en el caso de que pudieran concurrir dos títulos, el prevalente, según la técnica ya conocida que utiliza el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de conflictos, parece ser el medioambiental que, además, no excluye ni impide el ejercicio de las competencias del Estado.”<sup>42</sup>

3.º “También resulta excesivo justificar el encuadramiento de la materia en el título marina mercante por la ‘dimensión que puedan alcanzar ciertas catástrofes medioambientales, que ponen en juego un interés superior al que estrictamente corresponde a las comunidades autónomas’ [...] en tales sucesos catastróficos no entra en juego el título de marina mercante, sino la ‘protección civil’ como variante de la ‘seguridad pública’ recogida en el artículo 149.1.29 de la Constitución, con fuerza atractiva para erigirse como título prevalente frente al que sería el medioambiental cuando esté en juego un interés nacional o superior al autonómico.”<sup>43</sup>

41. MEILÁN GIL, J. L. (dir.), *Informe jurídico-administrativo sobre el caso Prestige*, op. cit., pág. 41.

42. *Ibidem*, pág. 42.

43. *Ibidem*.

4.º) “Tampoco es válida la cita del artículo 132.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, después de recordar que el título ‘dominio público’ no atribuye competencias, parece querer dar prevalencia a esa titularidad sobre las competencias ejecutivas que corresponden a las comunidades autónomas en materia de medio ambiente.”<sup>44</sup>

5.º) “La conclusión final es igualmente criticable. Según el Tribunal Constitucional, ‘el que el Estado, a efectos de la distribución interna del ejercicio de las facultades que le corresponden [al Estado] sobre el medio ambiente marino, las califique como marina mercante no supone, por sí mismo, invasión de las competencias que puedan corresponder a las comunidades autónomas’.”<sup>45</sup>

Con fundamento en los anteriores argumentos y analizando el bloque de constitucionalidad, así como el grupo normativo relativo a la prevención de la contaminación marina y la protección del medio ambiente marino, resulta evidente que el bien jurídico protegido es el medio ambiente y, particularmente, el medio ambiente marino. “Es razonable –como señala el mismo Informe jurídico-administrativo sobre el caso *Prestige*– que el medio ambiente sea el título que legitime la intervención administrativa en caso de contaminación. Y de plantear alguna duda tal afirmación, parece inevitable aceptar que, si no exclusivo, al menos sea el título prevalente, en concurrencia con otros fácilmente imaginables (sanidad, pesca, industria, alimentación o marina mercante, por citar los más expresivos).”<sup>46</sup>

Sobre una de las manifestaciones típicas de la contaminación marina, los vertidos realizados al mar, tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional –en su STC 149/1991, de 4 de julio– con motivo de la impugnación del artículo 110 de la Ley de costas de 1988, declarando que “la competencia asumida por las comunidades autónomas sobre vertidos industriales *no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente*” (FJ 4.F). Se reconocía, por consiguiente, la concurrencia de administraciones públicas en la preservación del medio ambiente marino cuyo destino sea el mar territorial. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional distinguía en la citada sentencia que las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas se limitaban a aquellos vertidos producidos en el territorio autonómico (“de tierra a mar”), reservando al Estado los vertidos “de mar a mar”.<sup>47</sup> Se desprende de esta declaración del alto tribunal una concepción rigurosa del “territorio autonómico” sobre el que se extienden las competencias de las comunidades autónomas y que finaliza, *stricto sensu*, en donde comienza el mar adyacente a sus costas.<sup>48</sup>

44. *Ibidem*.

45. *Ibidem*.

46. *Ibidem*, pág. 43.

47. El FJ 7.A.a) señala que: “Esta reivindicación, que el País Vasco apoya en el tenor literal del artículo 12,10 del Estatuto de autonomía no puede ser estimada. El mencionado precepto se refiere al mar territorial como lugar de recepción de vertidos, no como origen de éstos y el artículo 20.6 del mismo Estatuto precisa que ‘salvo disposición expresa en contrario, las competencias mencionadas en los artículos anteriores [...] se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco’, que no incluye el mar adyacente.”

48. Una concepción que, aunque, a nuestro juicio, no se deducía claramente de la CE, ha terminado por incorporarse al artículo 114 del texto de la Ley de costas tras su modificación por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Su artículo 12, apartado 6, procedió a la adición de un nuevo párrafo al artículo 144 de la LC, con la siguiente redacción: “La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el apartado anterior, *alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.*”

En mi opinión existen muchas razones para admitir la extensión de las competencias autonómicas y locales sobre las aguas marítimas (por lo menos sobre las aguas interiores) dentro de la nueva concepción de la “ordenación integral del litoral”.<sup>49</sup> Trasladando estas consideraciones al marco de la prevención de la contaminación marítima y la preservación del medio marino, pueden formularse las siguientes conclusiones –recogidas en el repetido “Informe”.<sup>50</sup>

1.<sup>a</sup>) “La preservación del medio marino debe reconocerse como una materia comprendida en el título de medio ambiente, en los términos del artículo 149.1.23 de la Constitución: la legislación básica corresponderá al Estado; el desarrollo, la ejecución y las normas adicionales de protección corresponderán a las comunidades autónomas.”

2.<sup>a</sup>) “La lucha contra la contaminación deberá ser tarea de todos los poderes públicos, pero debe reconocerse a las comunidades autónomas capacidad de gestión y facultades de intervención suficientes más allá de lo que sean vertidos al mar desde tierra.”

3.<sup>a</sup>) “Cuando la contaminación se produzca o amenace con producirse en las ‘aguas interiores’, las comunidades autónomas deberán disponer las medidas necesarias para hacer frente a la llamada ‘contaminación operacional’. A tal fin, dispondrán las previsiones normativas que sean precisas y, sobre todo, gozarán de la posibilidad de planificar estas situaciones más allá de lo que sea estrictamente su territorio, a través de los planes de contingencia.”

4.<sup>a</sup>) “Todo ello sin perjuicio de las competencias del Estado para dictar la legislación básica sobre medio ambiente, y, sobre todo, de las competencias que le correspondan en caso de catástrofe o calamidad pública de interés nacional (como suele suceder en los casos de ‘contaminación accidental’ por hidrocarburos), cuando la fuerza expansiva de la ‘protección civil’ confiere a este título la condición de *título prevalente*”, como se verá a continuación.

### 2.3.3. La seguridad marítima y la protección civil en el caso de la contaminación marítima accidental. La distribución de competencias entre las distintas administraciones territoriales

Con carácter previo es oportuno traer a colación la distinción entre dos tipos de contaminación marina relacionada con el tráfico de buques contaminantes: la *contaminación operacional* y la *accidental* o *catastrófica*. La “contaminación operacional” es la que se produce en el transcurso ordinario de la actividad del tráfico marítimo: vaciado o lavado de tanques, pérdidas ligeras de carga o combustible, etc., sin peligro masivo o grave para las personas o los bienes. Los daños causados en

49. Entre las diversas razones que pueden mantener esta tesis extensiva se encuentran algunos pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional (cfr. por ejemplo, la STC 34/1994 sobre la Ley murciana 3/1987, de protección y armonización de usos del mar menor), el hecho de que las comunidades autónomas costeras desarrollen con normalidad una gran variedad de competencias específicas sobre las aguas marítimas (por ejemplo, la pesca en aguas interiores, la acuicultura y el marisqueo, la protección de los ecosistemas marítimos, etc.) o la conciencia de los ciudadanos residentes en los municipios litorales de que las aguas marítimas que bañan las playas, bordean las costas y conforman los puertos, constituyen una parte inescindible de su patrimonio individual y colectivo (cfr. MEILÁN GIL, J. L., *Informe jurídico-administrativo sobre el Prestige*, op. cit., pág. 45 y ss.).

50. Cfr. MEILÁN GIL, op. cit., págs. 49 y 50.

cada acto de contaminación no son extraordinarios, pero la frecuencia con que se producen estas actuaciones hace que, globalmente, constituyan la principal fuente de contaminación marina en términos absolutos. Por su parte, la “contaminación catastrófica” es, afortunadamente, mucho más esporádica, pero adquiere tales dimensiones que sus efectos son devastadores para el medio marino y sus consecuencias se prolongan durante largos períodos de tiempo. Socialmente, el impacto es incomparable respecto a la contaminación operacional y, desde cualquier punto de vista, la zona afectada tarda en recuperar la normalidad.

Pues bien, las situaciones de “contaminación accidental” –en las que habitualmente el riesgo se maximiza y los daños llegan al nivel de catástrofe o calamidad pública– vienen afrontándose bajo la perspectiva jurídica de la “protección civil”. La Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, de protección civil (en adelante, LEPC) define este concepto jurídico como la “acción permanente de los poderes públicos orientada al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y la actuación dirigida a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan” (artículo 1).<sup>51</sup>

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de declarar, en las STC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, que la protección civil, pese a no estar expresamente mencionada en la CE, tiene un claro anclaje en la cláusula de “seguridad pública” referida en el artículo 149.1.19 de la misma, sentando la doctrina de las competencias concurrentes, estatales y autonómicas, si bien éstas últimas pueden estar limitadas por las superiores exigencias del llamado “interés nacional” en los casos en que éste pueda estar en juego.<sup>52</sup>

En tales casos, y sólo en ellos, la competencia será exclusiva del Estado, declarándose el Gobierno como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil, a través del ministro de Interior, autoridad máxima en la materia, al que la LEPC de 1985 asigna amplias competencias normativas y ejecutivas. Las competencias de protección civil entran en juego, por lo tanto, ante situaciones fácticas peculiares, caracterizadas por su extrema gravedad. Se trata de circunstancias extraordinarias por la naturaleza del evento, susceptible de causar, si el peligro se realiza, una gran destrucción de bienes o numerosas víctimas. En tales casos, la prioridad es atender la emergencia, pasando a un segundo plano todo lo demás. De ahí la llamada  *fuerza expansiva de la protección civil*, que se traduce en la práctica en que el titular de esta competencia toma las riendas de la situación, asume la dirección y coordina la intervención de las administraciones implicadas.

---

51. Tal y como expresa su exposición de motivos, la finalidad de la actividad pública de protección civil se dirige a “la protección física de las personas y los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente”.

52. En este sentido, el artículo 1.2 de la Norma básica de protección civil –aprobada por el Real decreto 407/1992, de 24 de abril–, dispone que son emergencias en las que está presente el interés nacional:

a) Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

b) Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supra-autonómico.

c) Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las administraciones públicas implicadas.

Técnicamente, la protección civil –en puridad la seguridad pública– se erige en *título prevalente* ante el que ceden las restantes competencias.

En el supuesto de una contaminación marítima catastrófica como la “marea negra” procedente del embarrancamiento o hundimiento de un buque petrolero, por ejemplo, la actividad pública de protección civil es prevalente sobre cualquier otro título competencial, debiéndose ponerse en marcha los instrumentos de planificación con los que hacerle frente para eliminar o reducir los riesgos sobre personas y/o bienes. En un caso como la catástrofe producida por el caso *Prestige*,<sup>53</sup> el título de seguridad marítima (bajo la competencia del departamento ministerial responsable de la marina mercante) debe ceder o subsumirse, por consiguiente, en el de protección civil (que suele depender del ministerio encargado de la seguridad pública; en España el Ministerio del Interior).

En España, el Gobierno es –en virtud del artículo 15 de la LEPC– el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil, aunque a propuesta del ministro del Interior y, a iniciativa, en su caso, del presidente de la comunidad autónoma o del órgano correspondiente de la entidad local afectada. Según este esquema competencial, el ministro del Interior –en la Administración General del Estado– ostenta la superior autoridad en materia de protección civil (cfr. artículo 16 de la LEPC), ejerciendo, entre otras funciones, la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los medios de ejecución de los planes de actuación de protección civil. Y la Administración periférica de protección civil compete a los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, que, en su caso, ponen en marcha los planes y la movilización de los servicios y medios necesarios en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.<sup>54</sup>

Las competencias de las comunidades autónomas sobre protección civil derivan de la propia LEPC (cfr. sus artículos 8 a 12), subordinando su alcance a las “superiores exigencias del interés nacional en los casos en el que éste esté en juego”. Así, por ejemplo, la elaboración de planes, tanto territoriales como especiales, cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de la propia comunidad autónoma; la dirección y coordinación de aquellos planes, salvo cuando sea declarado el interés general de la emergencia; y la homologación de los planes elaborados por las corporaciones locales.

Por lo que se refiere a las administraciones locales, se reconocen competencias a los municipios para aprobar “planes municipales”<sup>55</sup> que, como dispone el artículo 10.1 de la LEPC, “se integrarán, en su caso, en los planes supramunicipales, insulares o provinciales, y deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la comunidad autónoma”.<sup>56</sup> Las principales funciones ejecutivas municipales –de dirección y

53. En este caso, la extensión de la contaminación alcanzó grandes proporciones, llegando a afectar al litoral de varias comunidades autónomas (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) e incluso a varios países (Portugal y Francia).

54. Como dispone el artículo 13 de la LEPC, en los casos de especial gravedad, el delegado del Gobierno podrá instar al ministro del Interior la activación del plan y la consiguiente movilización de los medios oportunos.

55. El artículo 8.3 de la Norma básica de protección civil reconoce que “las entidades locales elaborarán y aprobarán, cuando proceda y en el marco de planificación establecido en cada ámbito, sus correspondientes planes territoriales de protección civil”.

56. Además debe tenerse en cuenta que, en virtud del artículo 25.2.c) de la Ley de bases del régimen local, el municipio ejercerá competencia, en todo caso, sobre protección civil, y que el artículo 26.1.c) declara como servicio público mínimo obligatorio la protección civil en los municipios de población superior a los 20.000 habitantes.

coordinación– corresponden al alcalde, que dispone de la facultad de adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta necesaria al Pleno [cfr. artículos 21.1.m) de la LBRL y 13 de la LEPC].<sup>57</sup> Asimismo, la doctrina viene reconociendo a las provincias una importante función de coordinación y de colaboración con los municipios en esta materia [cfr. artículo 31.2.a) y b) de la LBRL].<sup>58</sup>

### 3. La participación de las administraciones locales en la prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental

#### 3.1. La planificación de contingencias marítimas en España y las administraciones locales

##### 3.1.1. El Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina de 2001 y las competencias locales

Los planes de contingencias son los instrumentos en los que se concretan las actuaciones para hacer frente a la contaminación marina provocada por un accidente marítimo. Constituyen la aplicación del Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos de 1990 (OPRC).<sup>59</sup> En este convenio, tras reconocer la seria amenaza que representan para el medio marino los sucesos de contaminación por hidrocarburos y sin negar la importancia de la precaución y la prevención, se establecen una serie de medidas dirigidas, entre otros objetivos, a promover la elaboración de planes de contingencia.<sup>60</sup> Para su aplicación y en cumplimiento del artículo 87 de la LPMM,<sup>61</sup> el Ministerio de Fomento dictó la Orden de 23 de febrero de 2001, por la que se aprueba el Plan Nacional de Contingencias por *Contaminación Marina* (en adelante, PNCCM).<sup>62</sup> Esta orden, además de establecer el

57. En caso de riesgo grave, catástrofe o calamidad pública el artículo 30 de la LEPC establece que, si no es posible comunicar con el subdelegado de Gobierno, las autoridades locales también pueden movilizar los servicios necesarios.

58. Cfr. el trabajo de OCHOA MONZÓ, J., *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

59. El Convenio internacional OPRC de 1990 se refiere exclusivamente a la contaminación por hidrocarburos, pero en marzo de 2000 se celebró una conferencia diplomática en la que se aprobó el Protocolo de cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas 2000 (Protocolo de cooperación SNPP, 2000) que extiende las medidas de cooperación, preparación y lucha a los sucesos de contaminación debidos a otras sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. Dicho protocolo todavía no ha entrado en vigor.

60. Con tal finalidad, se dispone la elaboración de planes de emergencia en caso de contaminación por hidrocarburos para los buques que tengan derecho a enarbolar su bandera (plan de emergencia a bordo), para las empresas explotadoras de unidades mar adentro y para los puertos marítimos e instalaciones de manipulación de hidrocarburos. Y, por supuesto, se contempla la existencia de un *plan nacional* de preparación y lucha para contingencias que incluya las interrelaciones de los distintos órganos que lo integren, ya sean públicos o privados, y en el que se tengan en cuenta las directrices elaboradas por la OMI.

61. En este artículo sobre el “servicio público de salvamento” de la “vida humana en el mar y de la lucha contra la contaminación en el medio marino” se prevé su prestación por la “Administración del Estado, así como por las restantes administraciones públicas competentes, de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes” (apartado 1); asimismo se establecen los objetivos básicos del Plan Nacional y su necesaria coordinación con los planes que aprueben las comunidades autónomas (cfr. apartados 2 y 3).

62. Sobre la naturaleza, el contenido y demás características del PNCCM, cfr. el trabajo de MEILÁN GIL, J. L., *Informe jurídico-administrativo del Caso Prestige*, op. cit., pág. 121 y ss. Una visión crítica del Plan, NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Aproximación a la acción estatal de prevención de catástrofes marítimas. Fallos evidentes y cambios insuficientes”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 69 (I), 2004, pág. 193 y ss.

Plan Nacional, define los criterios básicos que han de cumplir los planes de contingencia territoriales e interiores “sentando las bases que permitan una acción coordinada y eficaz con los medios humanos y materiales adscritos a distintos planes que operan conjuntamente en un mismo suceso de contaminación marina accidental”.

El contenido del PNCCM se resume en el apartado 2 de la orden ministerial citada, en el que se dispone que:

“1. El Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental tiene por primer objetivo *establecer las líneas básicas de acción que han de observarse en aquellos supuestos en los que sobrevenga un accidente marítimo con resultado de contaminación.*

“2. *Definir los criterios básicos que han de cumplir la comunidades autónomas y otras entidades en la realización de sus planes de contingencia territoriales e interiores* con el fin de adaptarse a las normas de los tratados internacionales y recomendaciones sobre la materia, sentando las bases que permitan una acción coordinada y eficaz con los medios humanos y materiales adscritos a distintos planes que operan conjuntamente en un mismo suceso de contaminación marina accidental.

“3. *Adecuar los niveles nacionales de respuesta ante un suceso grave de contaminación marina que pueda afectar a otros países* en el marco de los convenios y acuerdos internacionales que sobre la materia han sido suscritos por el Gobierno español.”

La planificación de las contingencias se estructura escalonadamente, en atención al ámbito territorial afectado por la contaminación –de menor a mayor extensión– desde el Plan Interior de Contingencias (cuyo ámbito de aplicación se limita a una determinada instalación mar adentro, puerto o terminal marítima de carga y/o descarga de productos potencialmente contaminantes),<sup>63</sup> el Plan Territorial de Contingencias (referido a las medidas de lucha contra la contaminación en el litoral de una comunidad autónoma),<sup>64</sup> el Plan Nacional de Contingencias (cuyo ámbito es el del mar territorial y la zona económica exclusiva bajo jurisdicción de la autoridad marítima nacional),<sup>65</sup> y, por último, el Plan Internacional de Contingencias (cuando la contaminación afecta a dos o más países).<sup>66</sup>

La Orden ministerial de 23 de febrero de 2001 no contempla la posibilidad de “planes de contingencias locales” sino, tan sólo, la mera participación en algunos organismos y procedimientos del Plan Nacional de Contingencias, que es lo que regula principalmente la citada orden ministerial. En este sentido, las referencias en el PNCCM a la intervención de las administraciones locales son las siguientes:

63. Cfr. el apartado 1.2.1 de la OM de 23 de febrero de 2001. El Real decreto 253/2004, de 13 de febrero, aprobó la detallada regulación de este tipo de planes, dotando de contenido a las previsiones del artículo 86.2 de la LPEMM y cumpliendo igualmente las prescripciones del artículo 60 de la Ley 22/1988, de costas.

64. Cfr. el apartado 1.2.2 del PNCCM y su sección sexta, en la que se contemplan los contenidos mínimos para la elaboración de estos planes que son competencia de las comunidades autónomas litorales. Hasta el momento actual sólo se han aprobado los planes territoriales correspondientes a las comunidades autónomas de Cataluña (el Plan Especial de Emergencias por Contaminación Accidental en las Aguas Marinas, de 1 de agosto de 2003) y de Galicia (el Plan Básico de Contingencias por Contaminación Marina para la Defensa de los Recursos Pesqueros, Marisqueros, Paisajísticos, Acuícolas y Medioambientales de 13 de noviembre de 2003) y la Orden de 26 de septiembre de 2004, por la que se publica el Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías Gallegas.

65. Cfr. apartado 1.2.3 del PNCCM.

66. Cfr. apartado 1.2.4 del PNCCM.

1.<sup>a</sup>) Al definir el Consejo de Dirección, “formado por las *autoridades locales de las zonas afectadas* y por la alta dirección de los organismos y empresas implicados en la lucha contra la contaminación marina”, cuya misión es la de “asesorar al *organismo rector* en la toma de decisiones que afecten a sus áreas de competencia.<sup>67</sup>

“2.<sup>a</sup>) Al referirse al citado “organismo rector” –encargado de “la alta dirección de las operaciones conjuntas mar y tierra en los casos en que la contaminación afecte a la costa y se encuentren activados el Plan Nacional y el Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental”– añade a sus funciones las de “relación institucional con otros organismos de la Administración central, autonómica y *local*, así como con las demás entidades que participan en la lucha contra la contaminación.<sup>68</sup>

“3.<sup>a</sup>) Al definirse la denominada “zona de responsabilidad” (en la aplicación de los planes de contingencias) se refiere a “aquella área marítima o marítimo-terrestre sobre la cual tiene competencia un determinado órgano de la Administración central, autonómica o *local* en determinadas operaciones de lucha contra la contaminación.<sup>69</sup>

“4.<sup>a</sup>) Cuando distingue las competencias de las distintas administraciones públicas en caso de accidente marítimo, señala que “Las administraciones locales, de municipios costeros, tienen también competencias en cuanto a la limpieza de sus playas y costas”,<sup>70</sup> lo cual no supone otra cosa que aplicar en estos casos las competencias reconocidas a los municipios en el artículo 115.d) de la Ley 22/1988, de costas.<sup>71</sup>

“5.<sup>a</sup>) Por último, al prever el contenido mínimo de los “planes territoriales autonómicos” y, en particular, las medidas de coordinación entre los distintos planes (estatales, territoriales e interiores), se añade que “asimismo, se establecerán los *sistemas de articulación en la respuesta con las administraciones locales de su correspondiente ámbito territorial.*”

En definitiva, la implicación formal de las administraciones locales en la planificación estatal española de las contingencias por accidentes marítimos resulta muy escasa y parcial, pese a que, en la práctica, los municipios litorales se ven afectados muy directamente cuando se produce una catástrofe marítima. En estos casos nadie duda de la necesidad de la intervención coordinada de otras administraciones territoriales como la del Estado y las autonómicas; sin embargo, tampoco cabe olvidar la afectación inmediata de muchas competencias e intereses locales.

---

67. Cfr. apartado 1.1.4 del PNCCM.

68. Cfr. apartado 1.1.12 del PNCCM.

69. Cfr. apartado 1.1.14 del PNCCM.

70. Cfr. apartado 1.4.4 del PNCCM.

71. Este precepto dispone que “Las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicen las comunidades autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos: [...] d) *Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas*”. Además, cabe añadir la previsión del artículo 118 de la LC, en cuya virtud: “A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas en la zona litoral, se atribuye a la Administración del Estado la facultad de coordinar la actividad de la Administración local implicada, en los términos del artículo 59 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.”

Esta necesidad de colaboración de las administraciones locales se puso de manifiesto con ocasión del caso *Prestige* hasta el punto de que algunas de las disposiciones aprobadas *ad hoc* sobre este siniestro contemplaron dicha oportunidad.<sup>72</sup> Más recientemente, el Real decreto 2182/2004, de 12 de noviembre, por el que se crea el Centro de Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral, insiste en la necesidad de una cooperación activa y de manera eficaz con las comunidades autónomas y *corporaciones locales*.<sup>73</sup> El citado centro –que se crea en el Ministerio de la Presidencia– tiene como objetivo fundamental “llevar a cabo la coordinación de las actuaciones de la Administración General del Estado y la colaboración con las comunidades autónomas y las *corporaciones locales* en materia de prevención y lucha contra la contaminación derivada del tráfico marítimo” (artículo 1), y entre sus principales funciones está la de: “Analizar los planes y protocolos vigentes de actuación en situaciones de crisis, con el objeto, en su caso, de formular propuestas para la elaboración de un plan integral de contingencias en lo referido a actuaciones en el mar, en cuya elaboración participarán activamente las comunidades autónomas y *corporaciones locales* mediante los instrumentos que, en cada caso, se consideren oportunos, en el marco de sus respectivas competencias.”

### 3.1.2. El Plan Especial de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de Cataluña de 2003 y los “planes de actuación municipal”

Un buen –y reciente– ejemplo de reconocimiento de las competencias locales en la prevención y lucha contra la contaminación marina accidental el Plan Especial de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas en Cataluña (en adelante, CAMCAT), aprobado, al amparo del artículo 18 de la Ley 4/1997, de protección civil de Cataluña, por el Acuerdo del Gobierno de 1 de agosto de 2003.<sup>74</sup>

El CAMCAT constituye un avanzado plan de contingencias ante accidentes marítimos que, a diferencia del PNCCM, prevé una importante intervención de las entidades locales, a través, principalmente de los “planes de actuación municipal” (PAM). Estos planes municipales –que han de elaborar todos los municipios de la costa catalana–<sup>75</sup> reflejan las actuaciones de los municipios ante un accidente de contaminación marítima encaminadas a garantizar la operatividad de los medios

72. En este sentido, la Comisión Interministerial para el Seguimiento de los Daños Ocasionados por el Buque *Prestige* –creada por el Real decreto 1220/2002 (BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2002)– se estableció previendo entre sus funciones y competencias las de “procurar la adecuada coordinación de las administraciones públicas competentes y cooperar con éstas, en particular con las instituciones de la Unión Europea, la Comunidad Autónoma de Galicia y las *entidades locales* comprendidas en el ámbito territorial de esta comunidad autónoma” [artículo 3.2.c)]. Por otra parte, el Real decreto ley 4/2003, de 20 de junio (BOE núm. 148, de 21 de junio de 2003), sobre “Actuaciones para el abono de indemnizaciones en relación con los daños ocasionados por el accidente del buque *Prestige*” recogía en su disposición adicional primera una referencia expresa a la celebración de convenios de colaboración entre la Administración General del Estado con las “comunidades autónomas y las *corporaciones locales* afectadas por el accidente del buque *Prestige* [...] con el objeto de resarcir los daños causados por dicho accidente”.

73. Cfr. su exposición de motivos.

74. Su origen se encuentra en la moción 200/VI del Parlamento catalán –sobre las “medidas a tomar ante los riesgos de contaminación del medio marino”, de 13 de febrero de 2003– instando al Gobierno de la Generalidad a “llevar a cabo las actuaciones necesarias para evitar que se produzcan en las costas catalanas siniestros semejantes al causado por el *Prestige* y para luchar contra las consecuencias, en el caso de que se produzca”.

75. Los *consejos comarcales* pueden también elaborar los “planes de asistencia y ayuda” (PAS) para los municipios de su ámbito territorial, para ayudarles a cumplir sus responsabilidades.

humanos y materiales de que disponga.<sup>76</sup> Las responsabilidades de los municipios previstas en el CAMCAT para prevenir y mitigar las consecuencias del accidente son las siguientes:<sup>77</sup>

- Elaborar, implantar y mantener operativo y actualizar el PAM, designando una persona encargada de esta tarea, además de los medios necesarios, y estableciendo un programa de actuaciones bien detallado.

- Determinar los elementos vulnerables y zonas sensibles ubicadas en zonas de riesgo.

- Determinar las instalaciones que por su actividad han de dotarse de un plan de autoprotección.

- Conocer los medios y recursos del municipio.

- Colaborar en la elaboración de los planes de actuación de los grupos y, en general, en las acciones de implantación y mantenimiento del plan.

- Informar a la población en general.

- Organizar los voluntarios municipales.

Cada municipio tendrá un Centro de Coordinación Operativa Municipal (CECOPAL), normalmente ubicado en la costa del Centro Receptor de Alarmas Municipal (CRA), en contacto con el Centro de Mando Avanzado (CCA) a mar, con el CCA a tierra y el Centro de Coordinación Operativa de Cataluña (CECAT). La dirección del PAM corresponde al alcalde –o persona en quien delegue (teniente de alcalde y concejal)– como autoridad local superior de la protección civil, sin perjuicio de las funciones de la *Conselleria* de Justicia e Interior en el caso de activación del plan autonómico. Así, por ejemplo, las funciones del alcalde cuando el plan autonómico está activado son –como señala el apartado 3.8.1.3 del CAMCAT– las siguientes:

- Declarar la activación y la desactivación del PAM.

- Informar y coordinarse con el/la director/a del plan autonómico, a través del CECAT.

- Ejercer la dirección y el mando superior y la coordinación e inspección de todos los servicios y recursos afectes al PAM y de las actuaciones que se hagan, sin perjuicio de las funciones que correspondan al/la director/a del plan autonómico.

- Convocar el Comité de Emergencias municipal.

- Constituir el CECOPAL y ejercer en el la dirección superior.

- Dirigir y coordinar en el término municipal las actuaciones dirigidas a informar y proteger la población, en contacto permanente con el/la director/a del plan.

- Dirigir y coordinar la evaluación y definición de los principales elementos vulnerables del término municipal afectados por el accidente.

- Requerir la activación de los planes de autoprotección y, si conviene, activarlos y desactivarlos subsidiariamente.

- Coordinar la integración de los recursos municipales adscritos a los grupos de actuación del plan autonómico.

- Requerir a las entidades privadas y a los particulares para la prestación de la colaboración necesaria.

- Dirigir y coordinar, en general, la ejecución de les funciones encomendadas al municipio.

Por último, las funciones básicas del PAM son –según el apartado 3.8.1.2– las siguientes:

76. Cfr. apartado 3.8.1 del Plan.

77. Cfr. apartado 3.8.1.1 del Plan.

–Prever la estructura organizativa y los procedimientos para la intervención en emergencias por accidentes con contaminación de las aguas que sucedan en el ámbito de su término municipal, o en municipios vecinos que puedan ser afectados, en coordinación con los grupos de actuación previstos en este plan.

–Prever procedimientos de información y alerta a la población en coordinación con los previstos en este plan, poniendo atención especial a los elementos vulnerables situados en zonas de riesgo.

–Prever la organización necesaria para la puesta en práctica, en caso de accidente, de medidas orientadas a la disminución de la exposición de la población a la contaminación. Esto implica la puesta en práctica de medidas de clausura de la zona, de alejamiento, o de otras específicas para el caso, de acuerdo con las indicaciones del/de la director/a del plan.

–Catalogar los medios y recursos específicos para la puesta en práctica de las actividades previstas.

### 3.2. La planificación local de contingencias marítimas en otros países

La participación e implicación de las administraciones y autoridades locales en la prevención y lucha contra la contaminación marina accidental es una realidad en muchos ordenamientos y sistemas de seguridad marítima de otros países.

En este sentido cabe destacar, en primer lugar, la larga experiencia de Francia (un país que ha sufrido varias catástrofes ambientales por vertidos de petroleros) cuyo sistema fue desarrollado, en un primer momento, tras el hundimiento del *Amoco Cádiz* en las costas francesas, mediante la *Instrucción de 12 de octubre de 1978*. El dispositivo de lucha contra la contaminación accidental –denominado *Plan POLMAR*– ha sido actualizado en varias ocasiones, a través de la *Instrucción de 17 de diciembre de 1997* y, más recientemente, tras el desastre del *Erika*, por la Instrucción de 2 de abril de 2001 relativa a la intervención de los poderes públicos en caso de accidentes marítimos mayores y por la Instrucción de 4 de marzo de 2002 relativa a la lucha contra la contaminación del medio marino (denominada *documentación nacional POLMAR*) que es la que actualmente articula este dispositivo. Al alcalde se reconocen en el *Code General de Collectivités Territoriales* (CGCT) competencias en materia de lucha contra la contaminación marina.<sup>78</sup>

En el marco de las colectividades territoriales, los municipios costeros franceses representan un papel protagonista en la lucha contra la contaminación marina accidental de pequeño o mediano alcance,<sup>79</sup> salvo cuando la contaminación adquiere una amplitud excepcional, en cuyo caso el Estado interviene mediante el

78. Dichas competencias no sólo se refieren a la intervención en tierra (donde ejercen funciones de limpieza de las playas, almacenamiento de residuos o la gestión de los voluntarios), sino que se extienden, igualmente, a la lucha en el mar cuyo ámbito competencial se extiende desde la orilla hasta el límite de las aguas interiores (cfr. artículo L 2212-2 y 3 del CGCT).

79. Sobre esta materia, cfr. los trabajos de: KERMARREC, M., *Les collectivités locales et les mareas noires*, Faculté de Droit et de Sciences Économiques, Brest, 2003, y de BRANELLEC, K., *La Commune face à une pollution marine accidentelle par les hydrocarbures, l'exemple de l'Erika*, Brest, 2001 (ambos son DESS, todavía inéditos). Cfr. asimismo el reciente trabajo de PERNAS GARCÍA, J. J., "El dispositivo francés de preparación y lucha contra la contaminación marina accidental de buques: Planificación y organización administrativa", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 8 (2005).

llamado *Plan POLMAR-Terre*, dirigido y coordinado por los prefectos departamentales. La Instrucción de 4 de marzo de 2002 prevé además la intervención de los municipios en el diseño y preparación voluntaria de los llamados *planes Infra-POLMAR* municipales o supra-municipales.<sup>80</sup>

En Estados Unidos, el extenso *National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan* (contenido en la parte 300 del capítulo 40 del CFR),<sup>81</sup> tras las reformas introducidas en materia de seguridad marítima con la aprobación de la *Oil Pollution Act* de 1990 (OPA), prevé, bajo la coordinación del Gobierno Federal, el desarrollo de los *Local Contingency Plans* que son ejecutados por *Local Emergency Planning Comités* (LEPC). A los gobiernos locales corresponden funciones de información pública, de limpieza de las zonas afectadas y para la protección de la salud pública, y, en general, son invitados a participar en todas las tareas necesarias en colaboración con las entidades federales y estatales.<sup>82</sup>

En Australia, el *National Plan to Combat Pollution of the Sea by Oil and Other Noxious and Hazardous Substances*<sup>83</sup> –que se está operativo desde el año 1973– se aplica bajo la responsabilidad de la *Australian Maritime Safety Authority* (AMSA). La estructura del plan nacional contempla varios niveles de planificación de contingencias, nacional, regional y local, correspondiendo a este último la respuesta ante los pequeños vertidos (hasta 10 toneladas) y su colaboración en la lucha contra la contaminación marítima de mayor alcance. Los gobiernos locales, bajo la coordinación de las autoridades estatales (*Statutory Agency*), pueden prestar servicios de información y vigilancia del estado de determinadas áreas litorales afectadas por el vertido, el impacto ambiental sufrido y las actividades de respuesta que han de efectuarse.

En Canadá, el vigente *Plan d'urgence en cas de déversements en milieu marin* la *chapitre nacional de la Garde Côtière Canadiense* de 2003 –que constituye un desarrollo de la *Loi sur la protection civile* de 1985– contempla, igualmente, tres niveles de actuación: el *Chapitre National (National Contingency Chapter)*, el *Chapitre Régional (Regional Contingency Chapter)* y *Chapitre Local (Area Chapter)*. Este último está diseñado de acuerdo con el *Plan Régional d'Urgence*, y se dirige a atenuar o prevenir la amenaza de un incidente de contaminación marina. A los gobiernos provinciales y territoriales se les reconocen poderes legislativos y competencias ejecutivas que les permiten participar en las intervenciones de urgencia. Entre los objetivos que deben prever los planes locales están los de eliminar o reducir las amenazas para la salud de la población, prevenir y reducir los riesgos de los residuos y vertidos, así como el control y almacenamiento de los mismos.

80. La Comisión LANDRAIN, constituida en la Asamblea Francesa tras la catástrofe del buque Erika, recomendó vivamente la elaboración de este tipo de planes en su Informe de 10 de julio de 2003 "sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité". Una interesante iniciativa supra-municipal para el control de la contaminación marina en Francia es el VIGIPOL, un organismo asociativo independiente ("syndicat mixte") compuesto de 92 municipios costeros del noroeste de la Bretaña y los departamentos de Côtes d'Armor y Finistère.

81. Para una completa exposición del Plan Nacional, cfr. DE LA RUE, C. y ANDERSON, Ch. B., *Shipping and the environment. Law and practice*, LLP, London, 1998, págs. 835-898.

82. Cfr. en particular los §§ 300.180 (*State and local participation in response*) y 300.215 (*Title III local emergency response plans*).

83. Cfr., asimismo, la reciente *Maritime Transport Security Act* de 2003 (núm. 131, 2003), cuyas partes tercera y cuarta se dedican a los "planes de seguridad marítima" y "planes de seguridad de los buques", respectivamente.

En el Reino Unido, la preocupación de los poderes públicos por el impacto de las mareas negras se hizo notar con especial crudeza con ocasión del vertido del petrolero *Torrey Canyon*, en marzo de 1967. Desde entonces el Gobierno británico ha ido mejorando paulatinamente el sistema de respuesta contra la contaminación marítima, teniendo como hito fundamental las reformas introducidas, a mediados de los años noventa, por la *Comisión Lord Donaldson*, que han permitido la organización del vigente sistema con la creación de la Agencia Marítima y de Guardacostas (*Maritime and Coastguard Agency*, MCA) y de la *Secretaría de Estado en Materia de Intervención y Salvamento Marítimos* (*Secretary of State's Representative*, SOSREP). También se aprobó el Plan Nacional de Contingencias (*National Contingency Plan for Marine Pollution from Shipping and Offshore Installations*),<sup>84</sup> que prevé tres niveles de respuesta –nacional, regional y local– según la gravedad y extensión de la contaminación.

Además de las competencias reconocidas a las autoridades locales con respecto a las emergencias y desastres,<sup>85</sup> el plan nacional prevé una actuación intensiva de las mismas, en particular, en las tareas para evitar o reducir la contaminación, así como la limpieza en la línea de costa, dirigido por un Centro de Respuesta Costera (*Shoreline Response Centre*, SRC). Para este cometido las autoridades locales han de desarrollar su propio plan de contingencias en el que deben contemplar los medios humanos y materiales disponibles, la acogida de los equipos gubernamentales, la coordinación con las agencias implicadas, la relación con los medios de comunicación, la recogida y el tratamiento de los residuos, etcétera.<sup>86</sup>

#### 4. Reflexiones finales

La participación de las administraciones locales en la prevención y control de la contaminación marina accidental, no sólo es oportuna desde el punto de vista de una gestión práctica de las crisis a que dan lugar este tipo de episodios (a veces muy graves como el del caso *Prestige*), sino que además resulta obligada por la implicación de diversas competencias locales –en particular, las municipales– reconocidas en la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (seguridad, protección civil, protección del medio ambiente, protección de la salubridad pública, recogida y tratamiento de residuos, etcétera).

La revisión del sistema y del ordenamiento de seguridad marítima y de prevención y control de la contaminación marina accidental –experimentada durante los últimos años en España y en la Unión Europea– debe atender a esta exigencia de respeto de este ámbito de la autonomía local. Para ello es necesario atenuar la interpretación excesivamente centralista, a nuestro juicio, de la regulación estatal

84. Su base legal se encuentra en la sección 293 de la *Merchant Shipping Act* de 1995, posteriormente enmendada por la *Merchant Shipping and Maritime Security Act* de 1997. La aplicación de las obligaciones derivadas del *Convenio OPRC* tuvo lugar mediante *The Merchant Shipping (Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation Convention) Regulations* de 1998. Para las instalaciones portuarias la MCA publicó una guía que lleva por título: *Oil Spill Contingency Plan Guidelines for Ports, Harbours and Oil Handling Facilities*.

85. Cfr. sección 138 de la *Local Government Act* de 1972.

86. Cfr. el apartado octavo del *National Contingency Plan for Marine Pollution (Shoreline and on Shore Response)* y su apéndice K (*The Shoreline Response Centre*).

de la seguridad marítima tal como se recoge en la Ley 27/1992, de puertos del Estado y de la marina mercante. En la actividad pública de prevención y control de la contaminación marina accidental, particularmente en los sucesos de naturaleza catastrófica, deben intervenir de manera coordinada todas las administraciones públicas concernidas: el Estado y las comunidades autónomas, pero también las entidades locales apurando, para ello, los títulos competenciales reconocidos a éstas últimas en la legislación de protección civil, de costas, de medio ambiente, del voluntariado, etcétera.

En cuanto a los instrumentos operativos disponibles, se echa en falta una mayor implicación de las administraciones locales en el vigente Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina de 2001. En la nueva dirección que propugnamos resulta muy interesante el modelo diseñado por el Plan Especial de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de Cataluña de 2003.

La previsión de la participación de las administraciones locales en la legislación y en la planificación sobre prevención y respuesta a la contaminación marina accidental en otros países es una buena muestra de que los entes locales no pueden permanecer al margen. En todo caso, no debe olvidarse que, ordinariamente, son las comunidades locales las primeras en recibir –y sufrir– los impactos de las catástrofes ambientales originadas por las temibles mareas negras.

## 5. Bibliografía

ALONSO GARCÍA, R. “La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en *Tratado de Derecho municipal*, II (dir. S. Muñoz Machado), Thomson-Civitas, Pamplona, 2004).

BRANELLEC, K. *La Comune face à une pollution marine accidentelle par les hydrocarbures, l'exemple de l'Erika*, Brest, 2001.

DE LA RUE, C. y ANDERSON, Ch. B. *Shipping and the environment. Law and practice*, LLP, London, 1998, págs. 835-898.

GABALDÓN GARCÍA, J. L. “Protección del medio ambiente y evolución del Derecho marítimo”, en *Anuario de Derecho Marítimo*, XV (1998), págs. 303-345.

JUSTE RUIZ, J. “El accidente del *Prestige* y el Derecho internacional: De la prevención fallida a la reparación insuficiente”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, págs. 15-42.

–*Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 139 y ss.

KERMARREC, M. *Les collectivites locals et les mareas noires*, Faculté de Droit et de Sciences Économiques, Brest, 2003.

MEILÁN GIL, J. L. (dir.). *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005.

NICOLÁS LUCAS, A.. *La marina mercante en el Derecho administrativo español*, Colex, Madrid, 1999.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. “Aproximación a la acción estatal de prevención de catástrofes marítimas. Fallos evidentes y cambios insuficientes”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 69 (I), 2004, pág. 193 y ss.

OCHOA MONZÓ, J. *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

PUEYO LOSA, J., LIROLA DELGADO, I., y JORGE URBINA, J. "En torno a la revisión del régimen jurídico internacional de seguridad marítima y protección del medio marino a la luz del accidente del *Prestige*", en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, págs. 43-78.

SOBRINO HEREDIA, J. M. "La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima", en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1 (2003), vol. LV, págs. 79-116.

ZAMBONINO PULITO, M. *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.