

LA PROTECCIÓN CIVIL EN LA MAR: EL SISTEMA ESPAÑOL DE RESPUESTA ANTE LA CONTAMINACIÓN MARINA ACCIDENTAL (*)

MIGUEL ÁNGEL FRANCO GARCÍA

SUMARIO: I. **DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: EMERGENCIAS MARÍTIMAS Y PROTECCIÓN CIVIL:** 1. *Las emergencias marítimas.* 2. *Conexión entre las emergencias marítimas y la protección civil.*— II. **LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE PROTECCIÓN CIVIL EN LA MAR:** 1. *Los títulos competenciales seguridad pública y marina mercante.* 2. *El alcance de la seguridad pública.* 3. *La expansión del título marina mercante y la protección civil:* A) *Transporte marítimo, seguridad de la navegación y vida humana en el mar.* B) *Protección del medio ambiente marino.* C) *Salvamento marítimo.* 4. *La concurrencia competencial en materia de protección civil.*— III. **ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN CIVIL: LAS FUNCIONES DE LA PROTECCIÓN CIVIL:** 1. *La previsión y prevención del riesgo.* 2. *La planificación.* 3. *La intervención.* 4. *La rehabilitación o normalización.*— IV. **CONTAMINACIÓN ACCIDENTAL DE LOS BUQUES: PREVENCIÓN Y PLANES DE INTERVENCIÓN:** 1. *La prevención de la contaminación marina accidental:* A) *El Convenio SOLAS.* B) *La prevención en el ámbito comunitario.* C) *Las medidas de orden interno: el marco normativo de la inspección de buques extranjeros y nacionales.* 2. *Los planes de intervención: consideraciones y propuestas respecto a la planificación de la contaminación marina accidental en España.* 3. *Subsistema marítimo:* A) *El Plan Marítimo Nacional.* B) *Los planes interiores marítimos.* 4. *Subsistema costero: el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación.*— V. **CONCLUSIONES.**— VI. **BIBLIOGRAFÍA.**

RESUMEN: La protección civil y las emergencias marítimas se hallan parcial e indisolublemente relacionadas, dado que los presupuestos fácticos de aquélla, basados en la concurrencia de situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, coinciden con los de las emergencias marítimas extraordinarias, que son aquéllas emergencias, o situaciones de gravedad diversa que requieren de una intervención inmediata, urgente y especializada, acaecidas en el mar, a las que se añade el calificativo de extraordinarias, por tener carácter calamitoso o catastrófico. Debido al desmesurado alcance conferido por el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante al título competencial marina mercante, el cual, ha sido ratificado por la doctrina del Tribunal

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 18 de septiembre de 2013 y evaluado favorablemente para su publicación el 8 de abril de 2014.

Constitucional, se ha procedido a incluir artificiosamente en él un heterogéneo abanico de materias cuya delimitación y alcance en relación con la noción de protección civil, trata de desvelarse en este trabajo. Los planes de contingencias constituyen los instrumentos en los que se concretan las actuaciones para hacer frente a la contaminación marina provocada por un accidente marítimo. En el Sistema Nacional de Respuesta ante la Contaminación Marina Accidental aprobado en 2012, se advierten algunos aspectos mejorables y una serie de significativas omisiones.

Palabras clave: protección civil; emergencias marítimas; contaminación marina accidental.

ABSTRACT: Civil protection and maritime emergencies are partial and inextricably linked, since the factual circumstances of the former, based on the existence of situations of serious risk, catastrophe and public calamity, match the extraordinary maritime emergencies, which are those emergencies, or different gravity situations that require immediate intervention, urgent and specialized occurred at sea, to which is added the adjective extraordinary, from its having a disastrous or catastrophic. Due to the enormous scope given by the text of the Law of Ports and Merchant Marine competence title, which has been ratified by the Constitutional Court doctrine, we have proceeded to include therein a heterogeneous artificially range of materials whose limits and scope in relation to the notion of civil protection, is unravel in this work. Contingency plans are the instruments that are specified actions to address marine pollution caused by maritime accidents. In the National Response Accidental Marine Pollution adopted in 2012, some areas for improvement are noted and a number of significant omissions.

Key words: civil protection; emergencies at sea; accidental marine pollution.

I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: EMERGENCIAS MARÍTIMAS Y PROTECCIÓN CIVIL

1. Las emergencias marítimas

El ser humano ha estado siempre sometido a riesgos (1), que en ocasiones han desembocado en daños para él, sus bienes y el medio, pudiendo aquéllos provenir de la naturaleza o de la actividad del propio hombre. La tipología y percepción de los riesgos es mutable, pues el eventual acaecimiento de fenómenos provocados por la acción humana como el terrorismo internacional (2), los accidentes marítimos, las mareas negras, el tráfico de componentes

(1) OCHOA MONZÓ (1996: p. 20), indica que podría entenderse que un daño está próximo, que existe riesgo, cuando el que pase algo es elevado, es decir, cuando es altamente probable que se produzca un determinado evento capaz de causar un perjuicio, porque en caso contrario, no tiene sentido hablar de proximidad de un daño, por cuanto éste no es sino la consecuencia —medible, normalmente— o el efecto de una causa capaz de producir un determinado deterioro.

(2) NIKULA y HELLENBERG (2009: pp. 4-24).

nucleares y otros (3), suponen un reto permanente para la seguridad, al igual que la posibilidad de que sucedan otros eventos de origen natural como los terremotos, huracanes, epidemias, así como otras catástrofes y calamidades.

Todos estos riesgos, dada su naturaleza e imprecisa dimensión, pueden superar claramente las fronteras estatales y necesitar de una acción internacional (4), lo cual, conecta con el fenómeno de la globalización, que constituye un factor que puede aumentar la magnitud de los riesgos al hacerlos extensibles a cualquier parte del mundo (5). Además, desde una perspectiva interna,

(3) ESTEVE PARDO (1999: p. 62), alude a la situación que denomina *contradicción de la sociedad del riesgo*, esto es, una sociedad que en su afán de progreso y bienestar ha dejado en su camino los medios y creado las condiciones para la que podría ser su autodestrucción. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2006: p. 117).

(4) OLIVA MARTÍNEZ (2010: pp. 605-634). VALENTE GOMES (2011: pp. 145-162). IZU BELLOSO (2009: pp. 357-366). LARSSON, HAGSTRÖM FRISSELL, y OLSSON (2009: pp. 1-16). KONS-TADINIDES (2011: pp. 12-22).

En el marco específico de la UE, ha de destacarse que los textos legales precursores del actual marco legal relativo a la cooperación en materia de protección civil, fueron el Programa de Acción Comunitario 1998-1999, seguido del Programa de Acción 2000-2004, que se extendió hasta 2006, mediante la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2004. El mecanismo europeo de protección civil fue establecido inicialmente por la Decisión 2001/792/CE, EURATOM del Consejo, de 23 de octubre de 2001 (DOCE L núm. 297, de 15 de noviembre de 2001), refundida ulteriormente en la Decisión del Consejo 2007/779/CE, EURATOM, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (DOUE L núm. 314, de 1 de diciembre), habiéndose dictado reglas de desarrollo para la implementación de la Decisión del Consejo 2007/779/CE, a través de la Decisión de la Comisión 2010/481/EU, de 29 de julio de 2010 (DOUE L núm. 236, de 7 de septiembre). En la actualidad, las normas citadas se hallan en proceso de revisión, en cuyo marco ha de destacarse la propuesta para una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un Mecanismo Comunitario de Protección Civil de 20 de diciembre de 2011, COM (2011) 934 final.

En esta misma línea, merece destacarse por la intensidad alcanzada en la cooperación y la acción operativa conjunta de las unidades militares respectivas (Unidad Militar de Emergencias y Mando de Formaciones Militares de Seguridad Civil), en materia de situaciones de emergencia, y de protección y seguridad civiles (intercambio de información no clasificada; intercambio de observadores; y participación en acciones de formación y el apoyo a su realización), el Acuerdo suscrito entre España y el Gobierno de la República francesa en el ámbito de las situaciones de emergencia y de protección y seguridad civiles, hecho en Madrid el 28 de abril de 2009, en el que ambas Partes designaron como administraciones competentes, por España, el Ministerio de Defensa; y por Francia, el Ministerio de Interior, Ultramar y Colectividades Territoriales (artículos 1 y 2.1). El citado Acuerdo se publicó en el BOE núm. 180, de 13 de septiembre de 2012.

(5) GROTE (2001: p. 101) expresa que *il en résulte que deux conditions doivent être remplies si l'on veut parler d'une catastrophe écologique globale. Premièrement, il doit s'agir d'une catastrophe écologique don't les effets néfastes affectent la communauté humaine à l'échelle globale et ne se limitent pas à des pays individuels ou à une région bien délimitée. Deuxièmement, il doit être démontré que le potentiel destructeur de la catastrophe dépasse la capacité de résistance des Etats nationaux et des organisations régionales, de telle sorte qu'une réponse efficace ne peut être organisée que sur le plan mondial.*

estas nuevas realidades pueden llegar a desbordar igualmente, la acción de una sola Administración, haciendo necesaria la coordinación, colaboración y cooperación de las tres Administraciones públicas de base territorial existentes en nuestro país que ostentan competencias concurrentes respecto a las emergencias acaecidas en la mar.

La percepción actual de los riesgos, como una realidad con la que se ha de convivir, lleva a que la aspiración sea reducir aquéllos al máximo posible, fijándose los niveles de riesgo aceptables, puesto que la pretensión de seguridad absoluta, el *riesgo cero*, no deja de ser una utopía, carente de eficacia alguna (6).

Desde un punto de vista jurídico, el vocablo *emergencia*, a diferencia de los de catástrofe y calamidad, respecto a los cuales, en las normas de protección civil y emergencias se recogen definiciones dispares, presenta una base común que hace referencia a una situación de gravedad diversa, en la que se requiere una intervención inmediata, urgente y especializada, que permite hablar, sin forzar los términos, de emergencias ordinarias y extraordinarias (7). En efecto, el artículo 2.c) de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Emergencias de Aragón (8), y de modo idéntico la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Illes Balears (9) (artículo 2.c), indican que se entiende por emergencia *el suceso o accidente que sobreviene de modo imprevisto, afectando a la integridad física de las personas o a los bienes, de modo colectivo o individual, y que, en ocasiones, llega a constituir una catástrofe o una calamidad*, configurándose el riesgo, como una noción ligada a la idea de posibilidad o eventualidad de que se produzca una emergencia, y estableciéndose la diferencia entre catástrofe y calamidad, en que la primera, supone una grave destrucción de bienes y afección al patrimonio; en tanto que la segunda, implica la producción de muchas víctimas o afecta a un gran número de personas.

De un modo similar, se menciona la perentoriedad en la adopción de medidas preventivas o paliativas de los daños, aunque no se hace referencia a la distinción entre tipos de emergencias (10), en las Leyes 8/2005, de

(6) GONZÁLEZ LAXE y MARTÍN PALMERO (2009: p. 1).

(7) GARCÍA PÉREZ (2006: p. 246).

(8) BOE núm. 21, de 24 de enero de 2003; y en el BO Aragón núm. 151, de 30 de diciembre.

(9) BOE núm. 113, de 12 de mayo; y en el BOE Illes Balears núm. 50, de 6 de abril.

(10) En la Ley 9/2007, de 13 de abril, por la que se regula el Sistema Canario de Seguridad y Emergencias (BOE núm. 124, de 24 de mayo; y en el BO Canarias núm. 77, de 18 de abril), no se diferencian claramente los grados que pueden existir en la situación de emergencia (vid. artículos 25-27).

1 de julio, de Protección Civil y Emergencias de Navarra (11) (artículo 2.a); y 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Emergencias de La Rioja (12), que conceptúan la emergencia, como una *situación que sobreviene de modo súbito, en la cual la vida o la integridad física de las personas, los bienes o el medio ambiente se ponen en grave riesgo o resultan agredidas, y que exige la adopción inmediata de medidas para atajar el riesgo o para minimizar los daños*. Sin embargo, esta última norma citada, considera englobada en el término catástrofe la noción de calamidad pública, poniendo el acento respecto a esta última, en las notas de afección persistente y generalizada a una población, bienes o medio ambiente.

Aunque la normativa autonómica, presenta un alto grado de heterogeneidad en las definiciones, resulta posible atisbar las diferencias entre las dos clases de emergencias a que hemos hecho referencia: extraordinarias, las cuales, serían aquéllas que tienen carácter catastrófico o calamitoso, y se identifican claramente en la Ley 1/1996, de 3 de abril, de Emergencias del País Vasco (13), con la protección civil (artículos 3-22); y las que revisten carácter ordinario, pues no suponen un grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, si bien, precisan de la intervención de medios y servicios de protección (artículos 23-27 de la Ley de Emergencias del País Vasco).

La distinción citada se refleja en el Punto II de la Exposición de Motivos de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía (14), donde en tono didáctico, pero a nuestro modo de ver acertado, en cuanto a la introducción de los elementos de gradación y evolución que pueden llegar a detectarse en una situación de emergencia inicialmente no calamitosa, explica que *tradicionalmente se ha venido desarrollando la materia partiendo de una distinción entre emergencias de menor gravedad, las cuales eran reguladas mediante normas sectoriales u otras de alcance territorial limitado, o bien aquellas situaciones que, por constituir grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, entraban de lleno en el ámbito de la protección civil, cuya ordenación responde a un modelo suficientemente desarrollado e integrador*.

Habida cuenta de la posible evolución de una emergencia de índole inicialmente no calamitosa a situaciones que sí revistan tal carácter, así como la necesidad por razones de eficacia del establecimiento de un sistema integrado

(11) BO Navarra núm. 81, de 8 de julio.

(12) BOE núm. 47, de 24 de febrero; y en el BO La Rioja núm. 20, de 11 de febrero.

(13) BOE núm. 17, de 20 de enero de 2012; y en el BO País Vasco núm. 77, de 22 de abril de 1996.

(14) BOE núm. 297, de 12 de diciembre; y en el BO Junta de Andalucía núm. 138, de 26 de noviembre.

de respuesta que, atendiendo a principios de aplicación general, permita evitar situaciones de desprotección en los supuestos de agotamiento de los mecanismos inicialmente previstos para su gestión, y garantizar además el establecimiento de medidas de coordinación intersectorial, procede aprobar... una norma con rango de Ley, que... garantice la configuración de un marco adecuado de protección ante los distintos niveles de emergencia.

Explícitamente, tanto la Ley 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria (15), como de una forma un tanto confusa, la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de Emergencias de Galicia (16) (artículo 1), aluden a situaciones de emergencia ordinaria, que son las que sin implicar grave riesgo colectivo ni suponer catástrofe o calamidad pública, requieren la intervención de medios y servicios de protección y auxilio a las personas y a los bienes; y de emergencia no ordinaria, que son aquéllas que por afectar a una pluralidad indeterminada de personas o de forma generalizada a la población, tienen la condición de catástrofe o calamidad pública y hacen necesaria la adopción de medidas extraordinarias para hacer frente a la mismas (artículo 2.b y c, respectivamente).

Desde la perspectiva de la gestión, entendida ésta como el conjunto de acciones adoptadas para hacer frente a la situación de peligrosidad creada, el artículo 1 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, acoge la diferenciación cuantitativa entre los distintos niveles de emergencias (artículo 1), aludiendo específicamente a las no catastróficas, que conceptúa como las situaciones que, sin suponer grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, requieren para su gestión, de actuaciones de carácter multisectorial y adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos (artículo 30). Sin embargo, la Ley valenciana 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias (17), no

(15) BOE núm. 94, de 19 de abril; y en el BO Cantabria núm. 49, de 9 de marzo.

(16) BOE núm. 137, de 8 de junio; y en el DO Galicia núm. 94, de 16 de mayo.

La Ley 5/2007, regula el sistema integrado de protección civil y emergencias en Galicia, dirigido a adoptar medidas preventivas que eviten situaciones de riesgo, a actuar en caso de riesgo ordinario y a proteger la integridad de las personas y los bienes de titularidad pública o privada y el medio ambiente de daños en situaciones de emergencia o grave riesgo provocados por catástrofes, calamidades, accidentes y otras situaciones o contingencias análogas (artículo 1). Se indica que se ha de *actuar* frente al riesgo ordinario, desconociéndose que el riesgo ordinario es una mera posibilidad de acaecimiento de un daño y que difícilmente va a poderse actuar sobre una eventualidad, es decir, sobre algo que todavía no ha sucedido y sólo potencialmente puede llegar a acaecer. Quizá hubiera sido más clarificadora la expresión de *emergencia ordinaria*, en vez de la consignada en la norma, por contraposición a la mención de *situaciones de emergencia o grave riesgo*, recogida en el mismo precepto.

(17) BOE núm. 300, de 10 de diciembre; y Diari Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 6405, de 25 de noviembre.

efectúa las aludidas disquisiciones sino que considera que la actuación en materia de protección civil y gestión de emergencias, parte de eventos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, accidentes graves y otros análogos (artículo 1).

El calificativo de *marítimas* que hemos añadido al término emergencias, acota el lugar físico de acaecimiento de aquéllas, con independencia del origen o procedencia de la situación, y de que las emergencias, en función de la entidad del daño, sean ordinarias o extraordinarias.

2. Conexión entre las emergencias marítimas y la protección civil

Como fácilmente se advierte de lo hasta ahora expuesto, no toda emergencia marítima puede ser calificada como situación comprendida en el ámbito de la protección civil, y ello, porque solamente las situaciones de *grave riesgo, catástrofe o calamidad pública*, tal y como recoge en su artículo 1.1 la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil (en adelante, LPC), constituyen los presupuestos fácticos de la protección civil, y sirven de punto de conexión con aquella parte de las emergencias marítimas que anteriormente hemos conceptualizado como extraordinarias por tener carácter catastrófico o calamitoso, quedando pues fuera del campo de la protección civil, las emergencias marítimas ordinarias, que serían todas aquellas que no producen los efectos reseñados.

Partiendo de la definición legal, puede decirse que la *protección civil* es un *servicio público* en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria (artículo 1.2) (18), dirigido a la protección física de las personas y de 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 (apartado I de la Exposición de Motivos de la LPC).

A la definición legal, ha de añadirse la interpretación que el TC ha efectuado de la noción de *protección civil*, que se enmarca según la STC de 19 de julio de 1990 (FJ 5, apartado b), dentro de la cláusula de *seguridad*

(18) BARCELONA LLOP (2007: p. 193), sostiene que la calificación legal de la protección civil como servicio público (artículo 1.2 de la LPC), no es la más acertada en términos técnico-jurídicos, toda vez que la protección civil es, antes que otra cosa, un conglomerado de actividades múltiples de prevención, operativas, de coordinación de los medios y servicios hábiles para afrontar las situaciones de riesgo o de peligro colectivo y paliar sus consecuencias y, en fin, de rehabilitación o restauración.

pública del artículo 149.1.29^o de la Constitución, afirmándose en la STC de 18 de diciembre de 1984 (FJ 2), que la «protección civil», está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública.

Ambas definiciones son plenamente complementarias y de la conjunción de aquéllas con las disposiciones de la Ley, pueden extraerse las siguientes características esenciales de la protección civil:

- Su naturaleza de servicio público esencial y permanente. Se configura como esencial, porque se basa en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física de las personas consagrado en el artículo 15 CE. Es permanente porque existe la necesidad de contar con unos servicios y medios de protección cuando una catástrofe o calamidad acaezca, a la par que con una ordenada y previa planificación de las actuaciones para, en su caso, coordinar y movilizar la totalidad de los recursos públicos y privados de la comunidad (19).
- Este servicio público debe ser prestado por las Administraciones públicas, cuya actuación ha de orientarse al estudio, prevención y protección de personas y bienes. Conforme al artículo 1.2 de la Ley, puede requerir la colaboración de todos, incluso obligatoria de los ciudadanos, cuyo incumplimiento puede dar lugar a las correspondientes sanciones (artículo 19 de la Ley). En este sentido la STC de 18 de diciembre de 1984 (FJ 2), expresa que *desde el primer momento en que este tipo de actividades recibieron su configuración jurídica se comprendió en ella la existencia de obligaciones y servicios personales a cargo de los individuos...* a lo que alude el artículo 30.4 de la Constitución al expresar que mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grandes riesgos, catástrofes o calamidades públicas.
- El conjunto de medios y actividades pueden ser civiles o militares, pero lo que resulta trascendente es que cuando se requiera la intervención de las FAS, ésta se realiza a título de colaboración con las Autoridades civiles (artículo 2 de la Ley).

La protección civil entra en juego cuando concurren circunstancias extraordinarias, si bien, en su conjunto los supuestos en que aquélla puede aplicarse revisten carácter ordinario, en la medida en que no alteran el ejer-

(19) FIGUERUELO ALMAZÁN (1985: pp. 93 y ss.).

cicio de las competencias de los poderes públicos. Algunas de las causas que pueden motivar la declaración del estado de alarma, tienen también su origen en supuestos calamitosos o catastróficos (apartados a y b del artículo 4 de la LO 4/1981, de 1 de julio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, en lo sucesivo, LOAES). Sin embargo, el matiz diferenciador entre ambos supuestos, viene dado porque la declaración del estado de alarma exige que concurren *circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes* (artículo 1.1 LO 4/1981), es decir, que el fundamento de la declaración del estado de alarma debería ser, la salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos en relación con la Constitución, o si se prefiere, la propia permanencia del orden constitucional ante situaciones de anormalidad (20).

Además, la LOAES presenta tres grandes diferencias respecto de lo regulado por la LPC. La primera, es de carácter formal: el procedimiento de activación requiere un decreto del Consejo de ministros, la información al Congreso, el plazo de duración ha de ser inferior a quince días, la prórroga del mismo exige autorización congresual, hay imposibilidad de disolver el Congreso mientras este estado dure... La segunda, consiste en que la autoridad competente en estos casos es siempre el Presidente del Gobierno o, por delegación suya, el Presidente de una Comunidad Autónoma. Y la tercera, es que existe la previsión de limitar el acceso a lugares y la posibilidad de toque de queda: en definitiva, limitar el derecho fundamental de libertad de circulación (21).

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE PROTECCIÓN CIVIL EN LA MAR

1. Los títulos competenciales seguridad pública y marina mercante

Examinando el conjunto de nuestro Ordenamiento jurídico, se aprecia que son muy numerosas las intervenciones de los poderes públicos que tienen como finalidad última la protección de las personas y de su patrimonio. Así ocurre por ejemplo, con las normas relativas al transporte marítimo, la seguridad de la navegación y el salvamento marítimo, entre otras.

Sin embargo, no toda la normativa que tiene por objeto material la salvaguarda de la seguridad de las personas puede ser calificada, en términos constitucionales, como propia de la materia *seguridad pública*, pues si así

(20) CRUZ VILLALÓN (1984: p. 17).

(21) MARTÍNEZ MARTÍNEZ y DÍAZ FERNÁNDEZ (1999: pp. 397 y 398).

fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución, según ha reconocido el Tribunal Constitucional en su STC de 6 de mayo de 1985 (22) (FJ 2).

En el campo de las catástrofes marítimas ha de efectuarse una distinción previa a la hora de determinar cual haya de ser el título competencial prevalente, debiéndose examinar si concurren o no los presupuestos de la protección civil en el asunto en cuestión, de modo que si una vez acaecido el siniestro, las acciones de los poderes públicos se dirigen a la preservación de la vida y el patrimonio de las personas, no existiría reparo en incluir dichas acciones dentro de la órbita de la protección civil, y por ende, de la seguridad pública. Ahora bien, cuando nos hallamos ante una emergencia ordinaria, por no existir afectación alguna a las personas o bienes como consecuencia del evento catastrófico, parece que cabalmente no podría llevarse el hecho ni al ámbito de la protección civil, ni al de la seguridad pública, pues faltaría la razón de ser de ambas, debiendo en este caso, incardinarse aquél en un título competencial distinto a los mencionados.

Se ha producido una paulatina expansión del título competencial marina mercante propiciada por la interpretación del artículo 6 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante LPEMM), hoy texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), efectuada por el Tribunal Constitucional, el cual, en una primera aproximación, entiende comprendidas en el concepto de marina mercante *aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas o mercancías: incluyendo asimismo las prescripciones necesarias para que la navegación marítima se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como para las mercancías transportadas. Lo que se traduce en ciertas condiciones técnicas que debe reunir el buque y en una ordenación del tráfico marítimo, tanto con carácter general como en determinados espacios* (STC de 19 de febrero de 1998, FJ 44).

En materias como la de la lucha contra la contaminación marina (apartado f), o el salvamento marítimo (apartado e), como después analizaremos, el Tribunal Constitucional, según afirma MEILÁN GIL (2005: p. 34), es cuanto menos *generoso* en la interpretación de la constitucionalidad del precepto

(22) STC de 6 de mayo de 1985. Ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León. RTC 1985/59.

que define marina mercante (23), lo cual, consideramos que no puede llevar a obviar que ambas materias han de converger en la protección civil, en el caso, claro está, de que concurran los presupuestos fácticos de ésta.

2. El alcance de la seguridad pública

La protección civil, no aparece expresamente mencionada en la Constitución española, ni entre las materias susceptibles de ser asumidas por las comunidades autónomas (artículo 148), ni entre las reservadas al Estado (artículo 149), de ahí que, el Tribunal Constitucional, con ocasión del conflicto de competencia planteado por el Gobierno del Estado frente al Gobierno Vasco, en relación al Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación por la Comunidad Autónoma del País Vasco de Centros de Coordinación Operativa, en la STC de 18 de diciembre de 1984 (FJ 4), trató de precisar, con escasa fortuna, el encuadramiento competencial de aquélla, declarando que la materia de protección civil, *ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del 149.1.29 de la CE... considerando este último concepto... grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano.*

Como hemos indicado, dado que el grave riesgo, la catástrofe o la calamidad pública son los presupuestos de hecho de la protección civil, puede colegirse, que solamente van a poder anclarse constitucionalmente dentro del amplio concepto constitucional de seguridad pública, los supuestos en que la gravedad de sus efectos permita calificarlos como catástrofe o calamidad pública. En otras palabras, no todos los eventos que podrían encajar en la materia de seguridad pública del artículo 149.1.29^o CE, van a poder incardinarse en el ámbito de la protección civil, sino sólo los de emergencia extraordinaria o grave. En esta línea, como recuerda la STC de 12 de febrero de 2004 (FJ 9), en materia de protección civil, se estableció la conexión con el artículo 149.1.29^o, en relación a los supuestos de situaciones de emergencia grave, con necesaria movilización de recursos y servicios de distintas administraciones públicas en razón a su alcance supraterritorial (24) (en idéntico sentido, se pronuncia la STC de 19 de julio de 1990, FJ 6).

(23) En el original, la palabra que, en el texto, hemos insertado en cursiva, aparece entrecuadrada.

(24) IZU BELLOSO (1991: pp. 17 y 18), en cuanto a las competencias estatales sobre protección civil, por un lado, según dicho autor, se aducen por el TC dos fundamentos distintos que resultan contradictorios, así, se afirma la pertenencia de la protección civil al ámbito de la seguridad pública; conforme a ello, debería concluirse que se trata de una competencia exclusiva del Estado, como afirma el artículo 149.1.29^o de la Constitución, que no prevé nin-

El concepto de seguridad pública comprende la acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el cumplimiento de sus misiones de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a que hace referencia el artículo 104 de la CE, sin embargo no todo supuesto de protección civil, podría quedar amparado bajo el manto de la noción de *seguridad pública* sino sólo aquél que por tratarse de una catástrofe o calamidad pública, pueda hacer peligrar masivamente la vida de las personas.

¿Qué sucedería entonces con aquéllos supuestos emergencias ordinarias que pueden afectar al libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos o a la seguridad ciudadana pero que, sin embargo, no alcanzan el grado de intensidad suficiente para ser calificados como catástrofe o calamidad?

Como el propio Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia de 14 de enero de 1993 (25), resolutoria de la controversia suscitada entre el Gobierno Vasco y el Gobierno del Estado, respecto a la titularidad para dictar determinadas medidas en relación con el transporte de mercancías peligrosas por carretera en vehículos de las FAS (26) (FJ 4), en la valoración jurídica para efectuar una calificación competencial correcta *debe apreciarse el objeto, contenido y, en su caso, finalidad* de las disposiciones en cuestión (vid, en esta línea SSTC de 20 de diciembre de 1988 (27), FJ 3; 26 de enero de 1989 (28), FJ 2; y de 5 de octubre de 1989 (29), FJ 4, entre otras), teniendo en cuenta lo cual, consideramos que el parámetro que habría de guiar el encuadramiento competencial en los casos de emergencias ordinarias o menos graves, sería el

guna competencia autonómica sobre protección civil (únicamente sobre policías autonómicas). Pero por otro lado, el Tribunal Constitucional insiste repetidas veces que la justificación de las facultades del Estado en materia de protección civil se halla en la aparición de un interés nacional ante el que ceden las competencias autonómicas.

(25) STC de 14 de enero de 1993. Ponente: Luis López Guerra. RTC 1993/2.

(26) La STC de 14 de enero de 1993, resolvió el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación a diversos preceptos de la Orden 7/1986, de 27 de enero de 1987, del Ministerio de Defensa, por la que se aprobaba la normativa aplicable al transporte de mercancías peligrosas por carretera en vehículos de las FAS, en el que la representación del Gobierno Vasco afirmaba que la citada Orden se refería a una materia propia de la protección civil, mientras el Abogado del Estado la relacionaba con el tráfico, seguridad vial y funciones del Ministerio de Defensa y que por lo tanto, sólo afectaba de forma eventual e indirecta a la protección civil. El Alto Tribunal, dio la razón al Estado, al considerar que dichas actividades entraban dentro del artículo 149.1.21º CE, dedicado a la regulación del tráfico y circulación de vehículos a motor como competencia exclusiva del Estado.

(27) STC de 20 de diciembre de 1988. Ponente: Francisco Rubio Llorente. RTC 1988/252.

(28) STC de 26 de enero de 1989. Ponente: Antonio Truyol Serra. RTC 1989/13.

(29) STC de 5 de octubre de 1989. Ponente: Carlos de la Vega Benayas. RTC 1989/153.

de la ausencia de los presupuestos fácticos de la protección civil, por lo que no resultaría posible reconducirlos al ámbito de aquélla, aunque bien pudieran enmarcarse en el título competencial seguridad pública, o en cualesquiera otros.

La propia STC de 14 de enero de 1993, parece corroborar nuestra opinión, cuando en su FJ 5, afirma que *como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, ésta debe entenderse como «protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria en la que la seguridad y la vida de las personas puedan peligrar y sucumbir masivamente»*. Y, *de la consideración de los artículos que se cuestionan no cabe concluir que se refieran a situaciones de ese tipo, como supuesto normal de su aplicación: pues la regulación que en ellos se contiene versa sobre eventualidades que no se asocian normalmente con la creación de riesgos catastróficos extraordinarios*.

3. La expansión del título marina mercante y la protección civil

A) Transporte marítimo, seguridad de la navegación y vida humana en el mar

La STC de 19 de febrero de 1998, salvó la constitucionalidad de los preceptos de la LPEMM referidos al transporte marítimo y a la seguridad de la navegación, arguyendo que respecto al primero (FJ 45), *que es precisamente el último inciso del art. 6.1, a) LPMM el que permite considerar a este precepto conforme con el orden constitucional de competencias. Al margen de la mayor o menor corrección técnica de la fórmula utilizada, no puede ignorarse, de un lado, que la inclusión de la actividad de transporte marítimo en la marina mercante no puede considerarse en modo alguno como algo artificial, sino que, por el contrario, aparece como su verdadero núcleo. Por otra parte, el hecho de que la Constitución no se haya referido al transporte marítimo en ningún precepto —a diferencia de lo que ocurre con el transporte aéreo al que alude el mismo núm. 20 del art. 149.1 y con el transporte terrestre, previsto en el núm. 21— parece apuntar con toda claridad a su inclusión en el título de marina mercante. Por ello, tampoco resulta necesario acudir a la cláusula residual del art. 149.3 CE. Se excluye únicamente del concepto de marina mercante, el transporte marítimo 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*.

Respecto a la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, el Tribunal Constitucional justifica en la aludida resolución (FJ 46), su inclusión en la noción de marina mercante, en base a la necesidad de adoptar *garantías uniformes en todo el territorio nacional*, derivada de normas internacionales

que persiguen la misma finalidad, expresando que *no cabe duda de que, al menos determinados aspectos de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar son incardinables preferentemente en la marina mercante. Así la determinación de las condiciones técnicas y de seguridad que deban reunir los buques, el establecimiento de normas de navegación, la concreción del número de miembros de la dotación de los buques y sus condiciones de capacitación profesional (cuestiones todas ellas a las que se refiere el art. 77.1 LPMM, que no ha sido impugnado) son aspectos que afectan a la seguridad en el mar, que no pueden considerarse ajenos al título de marina mercante y que sólo forzosamente pueden englobarse en la materia de seguridad pública.*

De la mención a la *seguridad de la navegación*, efectuada en el artículo 6.1.d) de la LPEMM, el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de febrero de 1998, ha efectuado una interpretación restrictiva de las funciones que corresponden a las Capitanías Marítimas (30), y así:

- El hecho de que los servicios de remolque y practicafe puedan calificarse como actividades portuarias y la posibilidad de que dichas actividades se desarrollen en puertos cuya titularidad puede corresponder a las CCAA, no impide que el Estado pueda determinar, en ejercicio de su competencia sobre marina mercante, *las condiciones que habiliten para el ejercicio de la actividad de practicafe, así como los servicios necesarios de remolque que deba haber en los puertos*, si bien, la *gestión de los concretos servicios de remolque y practicafe*, corresponden a la Autoridad Portuaria, ya sea dependiente del Estado, ya de la Comunidad Autónoma correspondiente (FJ 47.2).
- La determinación por la Capitanía Marítima de las zonas de fondeo y de maniobra en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía no excluye la competencia de la Autoridad Portuaria para la concreta autorización de fondeo y la asignación de puestos en la zona de servicios de los puertos. La determinación de las condiciones de los canales de entrada y salida de los puertos, se efectúa por la Capitanía Marítima, mediante la técnica del informe vinculante, que, en todo caso, se limitará exclusivamente a lo relativo a la seguridad en la navegación (FJ 48.3).
- La fijación de los criterios determinantes de las maniobras a realizar por los buques que transporten mercancías peligrosas o presenten condiciones excepcionales se atribuye al Capitán Marítimo, si bien este se limita al establecimiento de criterios generales, lo que en modo alguno excluye la intervención de la correspondiente Autoridad Portuaria (FJ 49.4).

(30) MEILÁN GIL (2005: pp. 35-37).

- Las razones de emergencia justifican que los servicios de practicaje y remolque pasen a disposición de la Capitanía Marítima correspondiente, cuando se deba operar en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción (FJ 49).

B) Protección del medio ambiente marino

La desmesurada extensión del título *marina mercante* atributivo de competencia al Estado con carácter exclusivo (artículo 149.1.20º), por lo que se refiere al encuadramiento en aquél de la materia relativa a la protección del medio ambiente marino, ha venido propiciada a nuestro modo de ver, por dos circunstancias: una de carácter normativo y otra que trae causa de la doctrina emitida por el Tribunal Constitucional respecto al alcance del concepto de *marina mercante*, tal y como se consignaba en su día, en la LPEMM.

Así por un lado, la forzada inclusión en la órbita de la marina mercante, vía artículo 6.1.f) LPEMM (actualmente TRLPEMM), de *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*, excede los límites de lo razonable.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en la STC de 19 de febrero de 1998 (FJ 56), tras la impugnación del citado precepto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aún reconociendo *el exceso que supone denominar «marina mercante» —sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva— a la protección del medio ambiente marino*, confirmó la adecuación de aquélla previsión a los parámetros constitucionales.

Los recurrentes aducían que los respectivos Estatutos de Autonomía atribuían a las Comunidades Autónomas competencia para dictar normas adicionales de protección y para ejecutar la legislación del Estado en materia de medio ambiente, así como competencias ejecutivas sobre vertidos en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de la Comunidad Autónoma, por lo que el Estado no podía arrogarse una competencia exclusiva sobre protección del medio ambiente marino mediante la calificación de la materia en cuestión como marina mercante.

El TC, sin embargo, declaró que el art. 6.1.f) LPEMM, no resultaba contrario a las concretas competencias sobre medio ambiente que pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas recurrentes, siendo posible una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias. *En última instancia, el precepto puede perfectamente ser entendido como una norma de organización interna de las competencias que corresponden al Estado, en*

el sentido de que, a los efectos de la LPMM, esas competencias de tutela del medio ambiente, se consideran incardinadas en el título «marina mercante».

En los siniestros marítimos, que por su magnitud puedan calificarse como emergencias extraordinarias o graves, según nuestra opinión, concurren los presupuestos fácticos de la protección civil, es decir, el grave riesgo, la catástrofe o la calamidad pública, y por consiguiente, caen de lleno en el ámbito de aquélla pudiendo subsumirse en el título competencial seguridad pública (artículo 149.1.29º). Sin embargo, *a sensu contrario*, en todas aquéllas situaciones de emergencias ordinarias o no catastróficas, en las cuales, no existe una amenaza grave para las personas o bienes, lo que se pone en peligro no es ya la seguridad pública sino la riqueza del medio marino, encontrando pues encaje constitucional, en los títulos específicos relativos a la protección del medio ambiente (31) (artículos 149.1.23º y 148.1.9º CE), respecto de los cuales, el Estado no se ha reservado sino la competencia de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas establecer normas adicionales de protección y gestión (32).

Como pone de manifiesto SANZ LARRUGA (2006b: pp. 606 y 607), la denominada *contaminación operacional*, que es la producida en el transcurso ordinario de la actividad del tráfico marítimo, sin peligro masivo o grave para las personas o los bienes, constituye la principal fuente de contaminación marina en términos absolutos, sin embargo, las situaciones de *contaminación accidental*, en las que habitualmente el riesgo se maximiza y los daños llegan al nivel de catástrofe o calamidad, vienen afrontándose bajo la perspectiva

(31) VALENCIA MARTÍN (2000: pp. 3589-3616).

(32) La STC de 26 de junio de 1995 (FJ 9), en cuanto al alcance de las competencias del Estado y las CCAA en materia medioambiental, ha precisado que *lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional...consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989.*

El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. En idéntico sentido la STC de 4 de noviembre de 1982 (FJ 4). Ponente: Ángel Latorre Segura. RTC 1982/64.

Sobre la fuerza expansiva de la competencia exclusiva del Estado contenida en el artículo 149.1.23º CE, vid. (SSTC de 28 de junio de 2010, FFJJ 59 y 64; y de de 15 de marzo de 2012, FJ 4. Ponente: Manuel Aragón Reyes. RTC 2012/34).

jurídica de la Protección civil. En estos últimos casos, y sólo en ellos, la competencia será exclusiva del Estado, siendo la prioridad 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.

Los argumentos, que no compartimos, utilizados por el Tribunal Constitucional y por alguna autora (33), para justificar la incardinación de la protección medio ambiente marino en el título *marina mercante*, pueden sintetizarse en los siguientes:

- El primero de ellos, la titularidad que, según el art. 132.2 CE, corresponde al Estado sobre las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Como recuerda el Tribunal Constitucional, dicha titularidad no puede entenderse como un título atributivo de competencias (SSTC de 3 de julio de 1984 y de 4 de julio de 1991), pero añade, *sí otorga al Estado facultades encaminadas a la protección de los bienes demaniales*.

El hecho de que el Estado ostente facultades protectoras sobre los bienes de dominio público, no implica que dichas facultades no puedan ser desarrolladas de modo concurrente por otras Administraciones distintas de la estatal, máxime cuando el artículo 45.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente (34).

- El segundo argumento esgrimido por el Tribunal Constitucional consiste en la dimensión que pueden alcanzar ciertas catástrofes medioambientales que ponen en juego un interés superior al que estrictamente corresponde a una Comunidad Autónoma. Cierto es que el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones se ha pronunciado en el sentido de que cuando los intereses afectados se extienden al territorio de más de una Comunidad Autónoma, tales intereses son manifiestamente supracomunitarios, lo cual, justifica la intervención estatal (SSTC de 17 de octubre de 1996 y de 26 de junio de 1995).

(33) ZAMBONINO PULITO (2001: pp. 92-96).

(34) LÓPEZ RAMÓN (2005: pp. 183-198). VELASCO CABALLERO (1994: pp. 77 y ss.). CANOSA USERA (1996: p. 104), expresa que de la interpretación sistemática de los artículos 9.2 y 45 CE, se infiere la necesaria intervención, en la vida económica y social, de los poderes públicos, removiendo los obstáculos que dificultan la consecución de los objetivos medioambientales recogidos en el artículo 45 CE.

Consideramos que en este punto, conviene discriminar el nivel de gravedad de los incidentes medioambientales que pueden tener lugar en la mar, pues en coherencia con la opinión sostenida por buena parte de la doctrina (35), si aquéllos en atención a su entidad son calificados como catástrofes, debieran encuadrarse en el ámbito de la protección civil, y no desde luego, en el de la marina mercante; sin embargo, si el siniestro provoca contaminación marina sin riesgo mayor para las personas o bienes, el título competencial prevalente ha de ser el de la preservación del medio ambiente, pues este es el bien jurídico protegido.

- Señala el Tribunal Constitucional que existen determinadas actividades relacionadas con la limpieza de buques y descarga de lastre que, aunque evidentemente tengan incidencia en el medio ambiente marino, pueden encontrar asimismo su *acomodo natural* en el título de marina mercante.

Las actividades citadas, constitutivas de la denominada *contaminación operacional* no son inocuas, pues indefectiblemente repercuten, en mayor o menor grado, en el medio marino, por lo cual, el conflicto de intereses entre las operaciones ordinarias de limpieza de tanques, descarga de lastre, pérdidas ligeras de combustible, etc., de los buques, y la protección medioambiental, parece que habría de resolverse considerando a esta última como el interés digno de mayor tutela y protección (36).

- Por último, la referencia que se hace en el primer inciso del art. 6.1.f) LPEMM a *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*, según declara el Tribunal Constitucional, no resulta contraria a la competencia sobre vertidos de las Comunidades Autónomas recurrentes. La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de vertidos al mar, añade el Tribunal Constitucional, se limita a los realizados desde tierra, y no a los que se llevan a cabo desde el mar, pues los preceptos estatutarios sobre la materia se refieren al mar territorial como lugar de recepción de los vertidos, no como

(35) SANZ LARRUGA (2006b: p. 608). GARCÍA PÉREZ (2006: pp. 248 y 249). MEILÁN GIL (2005: p. 42). OCHOA MONZÓ (2005: p. 160), expresa que en el fondo, la respuesta ante todo tipo de emergencias debe tener un encaje natural en la Protección Civil, por lo que se pueden superar determinadas inercias legislativas.

(36) ALENZA GARCÍA (2006: p. 309), afirma rotundamente, que incluir la prevención de la contaminación en el título material de la marina mercante se ha considerado un tanto excesivo, dado que su *acomodo natural* y el título prevalente es, a todas luces, el del título competencial de la protección ambiental.

origen de éstos (STC de 4 de julio de 1991, FJ 7.A.h). Los vertidos realizados desde el propio mar, son competencia del Estado y por tanto, pueden ser calificados por éste, a los efectos de la distribución interna de sus competencias como marina mercante, máxime cuando no se trata de una calificación artificial sino que responde al concepto de marina mercante existente con anterioridad a la Constitución (37). Con independencia de la calificación que merezca la concepción del Tribunal Constitucional, apegada al territorio *estricto sensu*, que se refleja en las SSTC de 19 de febrero de 1998 y de 4 de julio de 1991 (sobre la Ley de Costas) (38), en alguna doctrina constitucional parece admitirse que por razones de unidad y continuidad, el mar territorial forma parte del territorio autonómico (39) (SSTC de 22 de enero de 1998, FJ 3; y de 18 de enero de 2001, FJ 9). Así, en la STC de 18 de enero de 2001, se analizó la constitucionalidad del artículo 6.d) de la entonces cuestionada Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia, que atribuía a la Comunidad Autónoma, competencia en materia de conservación y mejora de los recursos pesqueros, y dentro de aquélla en concreto, sobre el *establecimiento de zonas de interés especial pesquero, marisqueo y acuicultura*; en relación con su artículo 5, el cual, amparaba la aplicabilidad de dicha Ley, al *mar territorial y la porción de la zona económica exclusiva española del litoral de Galicia para el marisqueo y la acuicultura marina*. El Tribunal Constitucional, al delimitar las materias «marisqueo» y «pesca marítima», indicó que *no puede realizarse circunscribiendo la primera a su ejercicio con artes tradicionales en el ámbito de las aguas interiores, pues ello implicaría una restricción cierta de su ámbito material, concluyendo que el inciso «marisqueo o de acuicultura», incluido en el segundo párrafo del artículo 6.d), no vulnera las competencias del Estado, pues la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia, «ex» art. 27.15 EAG, para el establecimiento de zonas de especial interés para el «marisqueo o la acuicultura».* Pese a la existencia de la norma contenida en el párrafo segundo del artículo 114 de la Ley de Costas (40), que limita taxativamente la

(37) ZAMBONINO PULITO (2001: p. 94), la autora asevera que es este argumento en donde se encuentra la auténtica razón de que la protección del medio marino haya de ser incluida en el concepto, y por ende en el título competencial, de marina mercante.

(38) En la STC de 4 de julio de 1991 (FJ 7 A.a.b'), se expresa de modo contundente que *es obvio que la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio no se extiende al mar*. FAJARDO SPÍNOLA (1992: pp. 235-238).

(39) GONZÁLEZ GARCÍA (2002: pp. 68 y 69).

(40) Añadido por el artículo 120.6 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre).

competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, *sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*, consideramos que en materia de vertidos al medio marino, sea cual sea el origen de la contaminación, el dilema sobre la concurrencia competencial, ha de resolverse en favor del título prevalente, que es el medioambiental.

Además, en lo atinente a la posible extensión de las competencias territoriales a las aguas interiores, la STC de 26 de junio de 1995 (sobre la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para la declaración de espacios protegidos en los bienes del dominio público marítimo, dado que según se afirma, *es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado. Es la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar de su idoneidad constitucional. No hay por qué repetir lo dicho más arriba. La esencia de la declaración como acto ejecutivo no puede quedar desvirtuada por factores ajenos e inoperantes como son los topográficos* (FJ 20). Añadiéndose en cuanto a la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos (FJ 19), que *los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia. La circunstancia, pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquélla para declarar y gestionar dichos espacios.*

En la STC de 10 de febrero de 1994 (41) (sobre la Ley murciana 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor), el Tribunal Constitucional se decanta de modo implícito por la extensión de las competencias territoriales a las aguas interiores cuando afirma que *es incuestionable que los preceptos impugnados se refieren a un espacio físico parcialmente perteneciente al dominio público del Estado; también lo es que algunos de sus contenidos inciden en la*

(41) STC de 10 de febrero de 1994. Ponente: Carles Viver Pi-Sunyer. RTC 1994/36.

protección del medio ambiente pero ello no significa que invadan, sólo por ello, las competencias estatales mencionadas (FJ 5).

Partiendo de un concepto de litoral amplio, así como de la aceptación del posible ejercicio de competencias autonómicas en las aguas interiores y en el mar territorial, la consecuencia inmediata es postular la conveniencia de la implantación de sistemas de gestión integrada de zonas costeras, tanto de los elementos ubicados en tierra firme como en mar, cuyo eje fundamental podría girar en torno a las Comunidades Autónomas litorales (42).

(42) SANZ LARRUGA y DOMÉNECH QUESADA (2010: pp. 3-36). Esta obra formula una avanzada propuesta que persigue facilitar la implantación de gestión integrada de zonas costeras denominadas de *segunda generación*, en las cuales, se considera la integración tanto de los elementos ubicados en tierra firme como en mar.

En particular, la que se denomina *gestión integrada de primera generación*, se basa, en el modelo de *gestión por procesos*, pp. 8 y 9, es decir, en la constitución de unidades de gestión integradas con otras de orden superior e inferior. Las decisiones de una unidad de gestión deberán ser compatibles con las especificaciones y requisitos de la unidad de gestión de orden superior. Existe pues una *ordenación jerárquica*, debiendo adaptarse los sistemas de gestión conforme se vayan implementando. La unidad de gestión óptima recomendada es la región o Comunidad Autónoma costera, a la cual estarían subordinadas las unidades de gestión provinciales, y a estas las municipales, las mancomunidades de municipios o las unidades de gestión singulares (bahías, deltas, comarcas, reservas marinas pesqueras...). Dentro de cada unidad de gestión geográfica se podrán elegir *unidades homogéneas de gestión (Homogeneous Environmental Management Units)*, o áreas homogéneas con características similares (según su grado de conservación natural, por ejemplo).

En la siguiente fase del proceso de implementación de gestión integrada de las zonas costeras, denominada de *segunda generación*, se trataría de incluir en el sistema las actividades puramente marítimas (pesca, transporte marítimo, reservas marinas, etc.).

GARCÍA SANABRIA, GARCÍA ONETTI, y BARRAGÁN MUÑOZ (2011: p. 4), los responsables del informe apuntan que el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco (aprobado por el Decreto 43/2007), es el único instrumento de ordenación del litoral en España cuyo ámbito de aplicación incluye el medio marino. Con el objetivo de proponer una ordenación de la franja litoral mediante la regulación de los usos y actividades, identifica unidades homogéneas y les asigna una de las categorías de ordenación definidas en las Directrices de Ordenación del Territorio. El citado Plan, establece criterios de protección, mejora y conservación de los recursos naturales costeros y proporciona directrices para regular el uso público en la zona de costa de suelo no urbanizable. En el ámbito marino, el Plan opta por definir sectores de planificación y directrices orientativas de los usos a desarrollar en las mismas, identificando usos preferentes y excluyendo otros usos en algunos de los sectores de planificación. El área de actuación del plan incluye la franja de anchura de 500 metros a partir del límite de la ribera del mar. Además, se hace extensible a los márgenes de los ríos hasta donde llega la influencia de las mareas.

NAVARRO ORTEGA (2011: pp. 365-397). MENÉNDEZ REXACH (2010: pp. 135-185). ZAMORANO WINES (2010: pp. 191-197).

BLASCO DÍAZ (2010: p. 257, nota al pie núm. 20), explica que la planificación integral del litoral es una idea que nació en la Unión Europea con el fin de dar respuesta a los problemas medioambientales y los conflictos de intereses que convergen en la franja litoral, buscando

C) Salvamento marítimo

Las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, impugnaron la inclusión del *salvamento marítimo* en el concepto de marina mercante efectuada por vía del artículo 6.1.e) LPEMM, si bien, los argumentos utilizados por dichas Comunidades en defensa de sus respectivos intereses tuvieron un fundamento diferente. Así, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, se entendió que cabía la inclusión preferente del salvamento marítimo en la materia de seguridad y protección civil; en tanto que por la Xunta de Galicia, se esgrimió que comoquiera que los Estatutos de Autonomía habían atribuido a las Comunidades Autónomas del litoral la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo, no podía éste atribuirse competencia exclusiva sobre ella mediante su inclusión en el concepto de marina mercante.

Las diversas Comunidades Autónomas costeras han asumido en sus Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva, la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas de su litoral (43), correspondiendo al Estado la potestad legislativa plena, atribución esta, que justifica la facultad estatal de coordinación (SSTC de 4 de mayo de 1982, FJ 3; y de 8 de junio de 1988 (44), FJ 2).

La STC de 19 de febrero de 1998 (FJ 52), afirma que no pueden identificarse salvamento marítimo y seguridad pública, justificando su inclusión en

un enfoque territorial integrado. Ello se ha concretado en la denominada Gestión Integral de las Zonas Costeras (GIZC), como herramienta para lograr un desarrollo sostenible del litoral y una coordinación en el trato que se le dispensa por las diferentes instancias territoriales. Por ello recomienda a los Estados miembros un enfoque estratégico e integrado de la gestión de sus zonas costeras a través de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa, donde se describen los pasos que los Estados miembros deberían seguir para desarrollar estrategias nacionales de GIZC, enfoque que debe basarse, entre otros elementos, en la protección del entorno costero, la aplicación de medidas de protección del litoral, de su patrimonio cultural, y la mejora de la coordinación de tales medidas.

(43) Estatuto de Autonomía del País Vasco, LO 3/1979, de 18 de diciembre (artículo 12.10); Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, LO 5/1982, de 1 de julio (artículo 51.6); Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, LO 4/1982, de 9 de junio (artículo 12.11); Estatuto de Autonomía de Cantabria, LO 8/1981, de 30 de diciembre (artículo 26.12); Estatuto de Autonomía de Asturias, LO 7/1981, de 30 de diciembre (artículo 12.11); Estatuto de Autonomía de Andalucía, LO 2/2007, de 19 de marzo (artículo 66.2); Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, LO 2/1983, de 25 de febrero, reformado por LO 1/2007, de 28 de febrero (artículo 12.11); Estatuto de Autonomía de Galicia, LO 1/1981, de 6 de abril (artículo 29.3); Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 6/2006, de 19 de julio (artículo 132.3); y Estatuto de Autonomía de Canarias, LO 10/1982, de 10 de agosto (artículo 33.9):

(44) STC de 8 de junio de 1988. Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. RTC 1988/104.

la noción *marina mercante*, a la cual, se afirma que *ha estado históricamente vinculado*, añadiendo que (FJ 51), *el hecho de que a los efectos de la Ley se califique el salvamento marítimo como marina mercante no supone, por sí solo y sin más, la exclusión de las competencias autonómicas sobre la materia...es perfectamente posible, por tanto, un entendimiento del artículo 6.1, e) LPMM conforme con el orden constitucional de competencias, en el sentido de que la inclusión de la materia de salvamento marítimo entre las facultades del Estado sobre marina mercante no implica la asunción por parte de éste de las competencias ejecutivas que, en la primera de dichas materias, han asumido los señalados Estatutos de Autonomía.*

Desde esta perspectiva, resulta perfectamente trasladable a este supuesto la doctrina contenida en la STC de 19 de julio de 1990 sobre la protección civil, en la que se señaló que *la competencia autonómica sobre esta materia «se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supracomunitario que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones Públicas afectadas y la aportación de recursos de nivel supracomunitario.*

Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran, pues, su límite en la política de seguridad pública que la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.29.º, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico» (fundamento jurídico 6.º).

El resultado final es claro, si las competencias autonómicas en materia de salvamento marítimo, hallan su límite en la política de seguridad pública, parece que el servicio público de salvamento de la vida humana en el mar, puede ser prestado por la Administración del Estado y por la correspondiente Comunidad Autónoma de acuerdo con el principio de coordinación (45).

(45) MEILÁN GIL (2005: pp. 38 y 39).

De acuerdo con la línea argumental que hemos seguido respecto a la protección medioambiental, y teniendo en cuenta que del propio tenor del artículo 264 TRLPMM (*Del servicio público de salvamento*), se desprenden evidentes conexiones materiales con los servicios de protección civil, parece necesaria la integración de las catástrofes marítimas en los postulados básicos con los que opera el servicio público de protección civil, para lo cual, se necesitaría una modificación legislativa a nivel estatal, que no debe olvidar las competencias de las Comunidades Autónomas tanto sobre el salvamento marítimo como sobre la propia protección, lo que depende de la propia emergencia, de su alcance real o previsible (46).

4. La concurrencia competencial en materia de protección civil

Las tres esferas territoriales existentes en España tienen competencias en materia de protección civil, lo que acentúa la necesidad de cooperación y coordinación. Siniestros como el del buque *Prestige* pusieron de manifiesto la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación en un Estado caracterizado por su descentralización territorial y por un reparto competencial que obliga al establecimiento de dichos mecanismos (47).

El Estado, en el marco de la seguridad pública (artículo 149.1.29º CE), promulgó en 1985 la LPC y en 1992 la Norma Básica de Protección Civil (48), que contiene las directrices para la elaboración de los planes territoriales y especiales en la materia. Las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos, han promulgado leyes de distinto alcance y los municipios, en ejercicio de sus competencias, han aprobado ordenanzas y planes (49).

Algunos Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de protección civil, introduciendo una cláusula de salvaguarda de la competencia estatal al expresar que la referida competencia ha de ejercerse en el marco de la normativa estatal sobre seguridad pública (50).

(46) OCHOA MONZÓ (2006: pp. 283-291).

(47) NOGUEIRA LÓPEZ (2004: p. 4), afirma que en un primer momento la gestión de la crisis fue asumida en exclusiva por la Administración central en virtud de su competencia en materia de marina mercante y, en consecuencia, de una presunta activación del Plan Nacional de Contingencias.

(48) Mediante el Real Decreto 407/1992, de 14 de abril (BOE núm. 105, de 1 de mayo).

(49) MENÉNDEZ REXACH (2011a: p. 55).

(50) Así se establece, en el artículo 132 de la LO 6/2006, de 19 de julio, que reformó el EA de Cataluña (Emergencias y Protección Civil), atribuye a la Generalitat de Cataluña *la competencia exclusiva en materia de protección civil... respetando lo establecido por el Estado*

En particular, sobre la corrección técnico-jurídica de la posibilidad autonómica de asumir la competencia exclusiva en materia de protección civil, con la introducción de la reserva correspondiente al Estado en lo que pudiera afectar a la seguridad pública, se ha pronunciado la STC de 28 de junio de 2010 (FJ 78), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la LO 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, declarando ajustado a la Constitución el artículo 132.1 del Estatuto Catalán, en el cual, se atribuía a la Generalidad competencia exclusiva en materia de protección civil.

El artículo 132 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*Emergencias y protección civil*), atribuye a la Generalitat en su apartado 1 la *competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública*. Los recurrentes alegaban que el silencio de los artículos 148 y 149 CE en materia de protección civil, no significa que las Comunidades Autónomas puedan asumirla como competencia exclusiva, según resulta de las SSTC de 18 de diciembre de 1984; y de 19 de julio de 1990 (Antecedentes de Hecho, núm. 70).

El TC declaró que como ya había expresado con anterioridad *en la materia específica de protección civil, se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales*, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a *las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego (51)* (SSTC de 19 de julio de 1990, FFJJ 5 y 6; y en la misma línea,

en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública. De la misma forma, el artículo 49.3.13 de la EA de la Comunidad Valenciana, después de la reforma operada por la LO 1/2006, de 10 de abril, también considera *competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado*, la protección civil y seguridad pública. En la misma tónica, el artículo 66 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, que modifica el EA de Andalucía, expresa que *corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil... respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública*.

(51) Esta doctrina resulta contradictoria con la mantenida por el TC con anterioridad, el cual, afirmaba de modo categórico justo lo contrario, esto es, que la seguridad pública era competencia exclusiva del Estado sin que cupiera excepción alguna. En efecto, la STC

la de 4 de junio de 1998, FJ 13). El precepto estatutario impugnado, expresa el TC, es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues como evidencia su propio tenor, reconoce la indicada competencia estatal al proclamar que la competencia de la Generalitat debe respetar *lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública*.

Los municipios tienen atribuidas competencias en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 25.2.c de la Ley de Bases del Régimen Local, LBRL). El artículo 25.1 de la LBRL, como precisa BARCELONA LLOP (2007: pp. 147-193), consagra una cláusula general de competencia municipal, al afirmar que el Municipio, *para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal* (52), si bien, dicha cláusula no opera en materia de protección civil, en la cual, la propia LBRL reconoce al Municipio la posibilidad de actuar. La medida que acota los límites competenciales del municipio es la legislación estatal y autonómica, en cuyo marco el artículo 25.2.c) LBRL dispone que *el Municipio ejercerá en todo caso*, competencias en el sector de la protección civil, mención de la que cabe deducir que las leyes deben atribuir competencias a todos los municipios, sin excepción en materia de protección civil, pero ha de tomarse en consideración que las desigualdades reales y efectivas entre municipios impiden un tratamiento uniforme, sobre todo en municipios con un pequeño núcleo de población, de ahí que, sería un error la atribución indiferenciada de funciones de protección civil que en la mayor parte de los casos ha de quedar en papel mojado por pura y simple imposibilidad material de cumplimentarlas.

La prestación de los servicios de protección civil, de conformidad con el criterio demográfico acogido legalmente, son obligatorios en los municipios de población superior a 20.000 habitantes (artículo 26.1.c), y precisamente dicha obligatoria conlleva una asignación implícita de la correspondiente competencia, en el amplio espectro de la realización de actividades de protección

104/1989, de 8 de junio (FJ 3), afirma que *es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 de la C.E., que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas...*, posición esta que lleva a deducir que si la protección civil forma parte de la seguridad pública, aquella materia es competencia exclusiva estatal.

(52) SOSA WAGNER (1987: p. 107), recuerda que la fórmula estampada en el artículo 25.1 LBRL guarda marcado paralelismo con la cláusula contenida en el Derecho alemán y referida a la competencia universal de los Municipios para todas las cuestiones relacionadas con la colectividad local, entendidas estas como las necesidades que los vecinos no pueden procurarse por sí mismos.

civil que pudieran derivarse de las funciones de prevención, planificación, intervención y rehabilitación (53). Los municipios obligados a la prestación del servicio, pueden encomendar su gestión a la Comunidad Autónoma, en cuyo caso están obligados a contribuir a su financiación. Los no obligados pueden solicitar la asistencia de la Diputación Provincial o de la Comunidad Autónoma, habiéndose constituido consorcios, en algunos casos, para la prestación de este servicio (54).

El artículo 21.1.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye al Alcalde la potestad de adoptar ante infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno. En este mismo escalón municipal, la legislación de protección civil ha señalado que el municipio debe aprobar su propio Plan Territorial de protección civil, debiendo ser homologado por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma (artículo 10.1 LPC).

III. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN CIVIL: LAS FUNCIONES DE LA PROTECCIÓN CIVIL

A la vista de la doctrina del TC respecto a la distribución de competencias en materia de protección civil, entre el Estado, CCAA y las Entidades Locales, se ha desarrollado un elenco muy numeroso de normas de diverso rango relativas a la protección civil y a la gestión de emergencias, emitidas por cada una de las respectivas Administraciones (existen cientos de normas, planes y directrices), lo cual, ha propiciado una gran dispersión normativa. Ante este panorama, nuestra intención no es analizar dicho sistema de modo exhaustivo, sino otra bastante más modesta, dado que sólo pretendemos efectuar un esbozo de sus líneas maestras, con el fin de poder valorar determinadas cuestiones concernientes a la participación en el mismo de las Fuerzas Armadas.

Existen dos problemas prácticos fundamentales que subyacen en cualquier modelo organizativo diseñado para lograr la efectividad de la protección civil, por un lado, la articulación de la pluralidad de los medios materiales y humanos que han de ser movilizados, por otro lado, la irremediable indefinición de los

(53) *Ibid.*, p. 160, expresa que no está claro que diferencias deben existir entre los municipios de más de 20.000 habitantes y los de censo inferior por la sencilla razón de que no sabemos cuál es el contenido esencial funcional del servicio de protección civil. Intuitivamente, podemos afirmar que lo lógico será que aquéllos municipios cuenten con un plan propio de protección civil y con una estructura administrativa estable e incluso con centros de gestión de emergencias, pero nada hay seguro en este terreno.

(54) MENÉNDEZ REXACH (2008: p. 11).

riesgos a los que resulta necesario enfrentarse. A ambas cuestiones capitales, hace referencia la Exposición de Motivos de la LPC al expresar que *la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las situaciones de emergencia, así como de las necesidades que general y de los recursos humanos y naturales que han de ser movilizados para hacerles frente convierten a la protección civil, en primer lugar y esencialmente en un problema de organización.*

1. La previsión y prevención del riesgo

Según indica el Preámbulo del RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprobó la Norma Básica de Protección Civil, las funciones fundamentales de la protección civil son: la previsión, la prevención, la planificación, la intervención y la rehabilitación.

La previsión y prevención de riesgos son dos funciones esenciales de la protección civil, sustancialmente complementarias. La previsión es la fase dedicada a la delimitación espacial y temporal del riesgo, por ello, remite esencialmente a todo el conjunto de acciones esencialmente de obtención de información y recopilación de datos, y la actuación de métodos esencialmente técnicos que permitan, por una parte, la identificación de riesgos en un determinado espacio y, por otra, el análisis de los mismos. Las medidas preventivas se hallan menos desarrolladas en relación con las catástrofes naturales que respecto a las de origen antrópico, pues en estas últimas existe lógicamente, una mayor capacidad de control de las actividades generadoras del riesgo que en las primeras (55).

La previsión se traduce básicamente en el análisis del riesgo, a lo que pueden concurrir las distintas Administraciones territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), e incluso las de orden internacional (OMI). En este nivel, la tarea de identificación del riesgo es fundamental, pues permite descubrir diversas hipótesis desfavorables y prever las distintas respuestas ante las mismas, un ejemplo de ello sería el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP), que permite que los Gobiernos contratantes determinen cuando se requiere una declaración de protección marítima mediante la evaluación del riesgo que una operación de interfaz buque-puerto o una actividad de buque a buque supone para las personas, los bienes o el medio ambiente.

La prevención, a diferencia de la previsión, implica una vertiente más dinámica, remitiendo a la implementación de medidas concretas, dentro de cuya variada gama, la elección de aquélla que se considere apropiada dependerá

(55) PONTIER (1981: p. 2).

de la naturaleza de cada riesgo en concreto (56). El elemento esencial de la previsión es la finalidad de reducir el riesgo.

2. La planificación

El objeto de la Norma Básica viene constituido por la regulación de las líneas esenciales que han de observar los distintos planes de protección civil, determinando su contenido y estableciendo los criterios generales de la planificación, en aras de la consecución de la necesaria coordinación entre las Administraciones públicas (artículo 1.1).

Las dos figuras previstas en la Ley para trazar las directrices basilares del Sistema de Protección Civil español son los Planes Territoriales y los Especiales. Los primeros son elaborados por todas las entidades territoriales: CCAA, Provinciales, Supramunicipales, Insulares y Municipales, menos el Estado, para hacer frente a las emergencias generales que se pueden presentar en cada ámbito territorial mencionado (artículo 3 Norma Básica y 8 LPC). Los Planes Especiales, se diseñan por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas.

Los Planes, en general son auténticas normas jurídicas vinculantes, los cuales, se asemejan en su naturaleza y en su sistema de homologación a los planes urbanísticos (57). En esencia, se trata de normas de ordenación orgánico-funcional que se activan ante una emergencia mediante la cual se utiliza la ciencia y la razón previsora del hombre, pues planificar es y será siempre anticipar y conformar el futuro dominando el azar y la coyuntura.

Tanto los Planes Territoriales como los Especiales, han de contener los aspectos mínimos siguientes, definidos en el artículo 9 LPC: el catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia y el inventario de riesgos potenciales, que deberá incluir, en todo caso, el contenido del Catálogo Nacional a que se refiere el artículo quinto en el respectivo ámbito territorial; las directrices de funcionamiento de los distintos servicios que deban dedicarse a la protección civil; los criterios sobre la movilización y coordinación de recursos, tanto del sector público como del sector privado; la estructura operativa de los servicios que hayan de intervenir en cada emergencia, con expresión del mando único de las operaciones, todo ello sin perjuicio de las decisiones que deban adoptarse en cada circunstancia por las autoridades competentes; y los criterios para que los procedimientos de actuación de los diferentes servicios de intervención garanticen la asistencia necesaria a las personas con discapacidad, requisito este último, añadido por el artículo 12.2.e) de la Ley 26/2011, de

(56) OCHOA MONZÓ (2006: pp. 144 y 145).

(57) OCHOA MONZÓ (1996: p. 178).

1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (58).

El Plan Territorial de la Comunidad Autónoma, podrá tener el carácter de Plan Director, establecerá el ámbito territorial, de manera que permita la integración de los Planes Territoriales de ámbito inferior y de los especiales. Las Entidades Locales elaborarán cuando proceda y según el marco de planificación establecido en cada parte del territorio, sus correspondientes Planes Territoriales de protección civil. Los órganos competentes de la CCAA elaborarán y aprobarán el correspondiente Plan, y en el caso de los Planes Municipales, éstos serán aprobados por las Corporaciones Locales, debiendo ser homologados unos y otros, respectivamente, por el ente de base territorial superior (59).

Cada Plan Territorial ha de contemplar el establecimiento de un Centro de Coordinación Operativa (CECOP), donde se realiza la dirección y coordinación de todas las operaciones (artículo 4 Norma Básica), disponiendo de un sistema de enlace con los otros Centros de la Administración en que se integre el Plan. Todo CECOP podrá funcionar, en su caso, como Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), en el que se integran los mandos de las diferentes Administraciones, tanto para la dirección y coordinación de la emergencia como para la transferencia de responsabilidades.

Los Planes Especiales podrán tener por objeto, en los ámbitos territoriales que lo requieran, al menos, los riesgos siguientes (artículo 6):

- Emergencias nucleares.
- Situaciones bélicas.
- Inundaciones.
- Seísmos.
- Químicos.
- Transportes de mercancías peligrosas.
- Incendios forestales.
- Volcánicos.

Estos Planes Especiales se elaboran de acuerdo con las Directrices básicas relativas a cada riesgo (60), que establecerán los requisitos mínimos sobre

(58) BOE núm. 184, de 2 de agosto.

(59) PELÁEZ MARTÍNEZ (2011: p. 634), afirma que como regla general, prevalecen los Planes supramunicipales sobre los municipales, concentrándose ambos en pequeñas localidades de menos de 5.000 habitantes.

(60) Directriz Básica de Planificación de protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales (aprobada por Real Decreto de 15 de noviembre de 2013, BOE núm. 293, de 7 de diciembre); Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (aprobada por Resolución de 31 de enero de 1995, BOE núm. 38, de 14 de

los fundamentos, estructura, organización, criterios operativos, medidas de intervención e instrumentos de coordinación que deben cumplir los respectivos Planes Especiales. Dichas Directrices determinan el ámbito de estos Planes, que puede ser estatal, supraautonómico o autonómico (artículo 7.2 Norma Básica). Como puede colegirse de lo anteriormente expuesto, al momento presente no existe Directriz alguna que regule los supuestos de los transportes de mercancías peligrosas por mar, quedando la Comisión Nacional de Protección Civil al margen de este tipo de contingencias, lo cual, no parece tener razón lógica alguna (61).

3. La intervención

El tenor del Preámbulo de la Norma Básica expresa que la intervención consiste en *las diferentes actuaciones encaminadas a proteger y socorrer la vida de las personas y sus bienes*, lo cual, nos sitúa en el nivel operativo, pues conlleva la implementación de un conjunto de acciones coordinadas que se desarrollan por los poderes públicos conforme a los correspondientes Planes de actuación.

La respuesta ante la emergencia, aunque no necesariamente, puede convertirse en escalonada si como hemos señalado el grado aquélla va creciendo en intensidad, lo cual presupone la activación de Planes de menor a mayor ámbito territorial.

Hay que destacar el mayor peso de la competencia autonómica en el sentido de que jurídicamente y de hecho, las CCAA asumen la mayor parte de los instrumentos de planificación e intervención en materia de protección civil y gestión de emergencias puesto que aquéllas reúnen todos los medios propios y ajenos, de todas las Administraciones públicas ubicadas en su ámbito.

febrero); Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 1995, mediante Resolución de 17 de septiembre de 2004, se ordenó la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de julio de 2004, por el que se modificó la Directriz, BOE, núm. 238, de 2 de octubre); Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico (aprobada por Resolución de 21 de febrero de 1996, BOE núm. 55, de 4 de marzo); Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (aprobada por Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, BOE núm. 71, de 22 de marzo); Directriz Básica de Protección Civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (aprobada por Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, BOE núm. 242, de 9 de octubre); Directriz Básica de Protección Civil ante el riesgo radiológico (aprobada mediante Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre, BOE núm. 281, de 20 de noviembre).

(61) GARCÍA PÉREZ (2011: p. 448).

El funcionamiento genérico del conjunto de planes territoriales y especiales, en virtud de la aplicación de la normativa básica y las directrices estatales, conlleva que ante un supuesto de protección civil o emergencia, según los daños sobre personas, bienes y medio ambiente, los distintos niveles, situaciones o fases de emergencia, pueden clasificarse en los siguientes:

- Fase de preemergencia. Se produce ante un riesgo previsible que podría desencadenar una situación de emergencia, hallándose todos los medios y recursos en alerta. Esta fase de preemergencia o alerta se caracteriza por la existencia de información sobre la posibilidad de acaecimientos futuros que pudieran llegar a constituir una catástrofe.
- Fase de emergencia:
 - Nivel o situación 0. Existiría cuando las informaciones recibidas permiten prever la inminencia suceso dañoso.
 - Nivel o situación 1 (local). En esta fase la dirección y coordinación es local, y los Servicios Municipales se hallan movilizados y actuando, los medios y recursos provinciales colaborando, activado el Centro de Coordinación Operativa Local y en alerta los Centros de Coordinación de Emergencias regional y provincial. La dirección y coordinación es provincial, y los Servicios Municipales actúan integrados en los provinciales, los medios y recursos provinciales movilizados y actuando, estando activado el Centro de Coordinación de Emergencias regional.
 - Nivel 2 o situación 2 (regional). En ésta, la dirección y coordinación es regional, y los Servicios Municipales y Provinciales integrados en los Regionales, los medios y recursos regionales o grupos de acción se hallarían movilizados y actuando. En esta situación estarían activados el Centro de Coordinación Operativa Regional y el Plan Territorial Autonómico.
 - Nivel 3 o situación 3 (estatal). Tendría lugar en los casos en que por las dimensiones efectivas o previsibles de la emergencia esté presente el interés nacional y así se haya declarado por el Ministro del Interior (artículo 9.1 Norma Básica), por concurrir alguno de los requisitos contemplados en el artículo 1.2 de la Norma Básica.

Desde la perspectiva de la consecución de la eficacia en las operaciones, nos parece sumamente razonable la postura de OCHOA MONZÓ (2006: p. 277), cuando afirma que fuera de los supuestos en que parece existir *per se*, la declaración de interés nacional de la emergencia, ésta debe producirse en las situaciones previstas en la Norma Básica, si bien, en función de su desarrollo, ha de dejarse a las CCAA el primer momento de activación e intervención; así como de coordinación y dirección, desde la base de que la autoridad más

cercana a la catástrofe puede responder mejor a la misma. Como destaca IZU BELLOSO (2009: p. 340), si el efecto de la declaración de interés nacional es que por las autoridades competentes se disponga la aplicación del plan correspondiente bajo la dirección y coordinación de la Administración del Estado (salvo que exista delegación a favor de los órganos autonómicos o locales), a *sensu contrario*, en ausencia de dicha declaración la atención de la emergencia recaerá en la Administración autonómica o local correspondiente.

4. La rehabilitación o normalización

En esta fase quedan englobadas todas las acciones que los poderes públicos e instituciones públicas y privadas, desarrollan para la vuelta a la normalidad del funcionamiento de los servicios públicos esenciales, así como las emprendidas para reparar los daños causados por la emergencia, tanto física como jurídicamente; e indemnizarlos, con independencia de que se haya o no desactivado formalmente el Plan correspondiente.

Puede constatarse la ausencia de norma específica alguna en la LPC, que desarrolle la función relativa a la reparación e indemnización. Las razones de esta omisión quizá obedezcan, como apunta Jordano Fraga, a criterios histórico-realistas, dado que en el momento de la promulgación de la LPC, la regulación sobre reparación de los daños catastróficos ya existía y era satisfactoria; o a un motivo de orden estructural, pues la Protección Civil, como servicio público se basa fundamentalmente en la planificación (62).

El artículo 4.º del RD 407/1992, de 24 de abril, Norma Básica de Protección Civil, dispone que los Planes Territoriales y los Especiales han de incluir *procedimiento para valorar los daños producidos en la catástrofe, para determinar los equipamientos y suministros necesarios para atender a la población*, en tanto que la letra o) de aquél precepto señala que los Planes deben determinar *las medidas reparadoras, referidas a la rehabilitación de los servicios públicos esenciales, cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones*.

Aunque de forma parcial, la regulación general de la acción administrativa relativa a dicha función, se contiene en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión (63), modificado por el Real

(62) JORDANO FRAGA (2000: pp. 178 y 179).

(63) BOE núm. 67, de 19 de marzo.

El Real Decreto 307/2005, fue modificado por el RD 477/2007 (BOE núm. 90, de 14 de abril).

Decreto 477/2007, de 13 de abril, mediante el establecimiento de un sistema de ayudas económicas paliativas de la situación de necesidad en que pueden encontrarse los damnificados por los hechos desencadenantes de la situación de emergencia.

Las ayudas pueden tener carácter subsidiario respecto a cualquier otro sistema de cobertura de daños, público o privado, nacional o internacional, del que puedan ser beneficiarios los afectados, no obstante, las subvenciones pueden concederse con carácter complementario, en el supuesto de que aquellos sistemas no cubran la reparación de la totalidad de los daños y exista compatibilidad entre las ayudas (artículo 2).

Pueden ser beneficiarios de las ayudas: las unidades familiares o de convivencia económica que hayan sufrido daños personales o materiales; las Corporaciones Locales que, asimismo, acrediten escasez de recursos para hacer frente a los gastos derivados de actuaciones ante situaciones de grave riesgo o naturaleza catastrófica; las personas físicas o jurídicas que, requeridas por la autoridad competente, hayan llevado a cabo prestación personal o de bienes, a causa de una situación de emergencia (64); las personas físicas o jurídicas titulares de establecimientos mercantiles, industriales o de servicios, con menos de cincuenta empleados, cuyos locales de negocio o bienes afectos a esa actividad hubieran sido dañados directamente por los hechos derivados de la situación de emergencia o de naturaleza catastrófica; y las Comunidades de Propietarios que hayan sufrido daños en elementos de uso común que afecten a la seguridad y normal uso del inmueble, derivados de la situación de emergencia o de naturaleza catastrófica (artículo 5).

Las solicitudes se presentan según el modelo normalizado, ante la Delegación o subdelegación del Gobierno correspondiente a la provincia en que se hayan producido los hechos causantes de la solicitud, *en el plazo de un mes, contado desde el día siguiente a la fecha de terminación de tales hechos*. En el cumplimiento de este requisito temporal se evidencia un problema que no está debidamente resuelto, consistente en la ausencia de regulación sobre la declaración jurídica de inicio y finalización de la situación de emergencia.

Las citadas Delegación o subdelegación, deberán remitir el expediente acompañado de su respectivo informe, a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, dentro de los cinco días siguientes a la terminación del

(64) MENÉNDEZ REXACH (2011b: p. 99), pone de manifiesto que en el supuesto de la letra c) del artículo 5 del RD 307/2005, la indemnización es una exigencia de las garantías patrimoniales básicas de los ciudadanos, bien con un fundamento expropiatorio (requisa), o de responsabilidad patrimonial (prestaciones personales), y por lo tanto, tiene un significado y régimen jurídico diferente al del resto de los supuestos contemplados en dicho precepto.

plazo de presentación de solicitudes, junto con la lista de posibles beneficiarios (artículo 9). La citada Dirección, evalúa las solicitudes y dicta la correspondiente propuesta de resolución (artículo 10).

El Ministro del Interior, tras la valoración de la propuesta formulada por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, resolverá las solicitudes en un plazo de seis meses computados desde la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en el Registro de la Delegación o subdelegación del Gobierno. Transcurrido dicho plazo sin que se haya dictado y notificado la resolución correspondiente, la solicitud se entenderá desestimada por silencio administrativo (artículo 11).

Las ayudas concedidas pueden ser modificadas en cualquier momento, incluso aunque se haya satisfecho su importe, cuando se hubieran alterado las condiciones para la obtención de la subvención, así como cuando se hubiesen obtenido de forma concurrente con otras aportaciones para los mismos fines, y éstas superen conjuntamente el valor del daño producido (artículo 12).

El régimen general de subvenciones descrito, no ha impedido que en determinadas situaciones catastróficas, se hayan dictado disposiciones específicas (65), cuya característica común es que aparecen referidas a ámbitos territoriales y temporales limitados, pudiendo estas comprender en su ámbito de cobertura, beneficiarios no incluidos en el RD 307/2005, como por ejemplo es el caso contemplado en el RD 709/2011, de 20 de mayo, por el que se regula la concesión de una subvención directa a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para financiar actuaciones de reparación de los daños

(65) Entre las disposiciones que contienen medidas extraordinarias específicas, entre muchas otras, pueden citarse: la Orden TAP/1370/2011, de 3 de mayo, que modifica la Orden TER/1005/2010, de 22 de abril, sobre procedimiento de concesión de subvenciones para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridas en varias comunidades autónomas (BOE núm. 125, de 26 de mayo); Orden PRE/2010, de 12 de noviembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre las medidas contempladas en el RD 307/2005, que regula las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de emergencia o de naturaleza catastrófica, a los damnificados por el temporal acaecido en la Península durante los primeros días de noviembre de 2010 (BOE núm. 275, de 13 de noviembre); la Orden PRE/418/2010, de 26 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de febrero de 2010, en relación con los damnificados por los episodios meteorológicos de carácter extraordinario acaecido en la Comunidad Autónoma de Andalucía durante el mes de febrero de 2010 (BOE núm. 51, de 27 de febrero); Orden PRE/1484/2009, de 8 de junio, que da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 2009, atinente a las subvenciones para determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, a los damnificados por las tormentas y granizadas acaecidas entre los días 22 y 24 de mayo de las Comunidades Autónomas de Navarra, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha (BOE núm. 139, de 9 de junio).

causados en infraestructuras educativas por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011, en Lorca (Murcia) (66).

IV. CONTAMINACIÓN ACCIDENTAL DE LOS BUQUES: PREVENCIÓN Y PLANES DE INTERVENCIÓN

La respuesta a las demandas que en la actualidad exige la seguridad marítima, requiere poner un especial acento en el estudio de las disposiciones vinculadas a la seguridad de la navegación, pues repercuten directamente en la protección del medio marino. Los grandes siniestros marítimos, aparecen conectados en múltiples ocasiones con la seguridad del buque, su correcta navegabilidad o la seguridad de la vida humana a bordo.

Esta vertiente interna, ligada a los aspectos estructurales del buque y su carga, así como a las inspecciones y controles que sobre aquéllos recaen, presenta un marcado carácter internacional, pues responde a las necesidades del medio marino, en el cual, la inexistencia física de fronteras determina la dependencia entre distintos Estados a la hora de abordar cuestiones atinentes a la seguridad de la navegación. Asimismo, constituye un dato relevante y fácilmente constatable el hecho de que lamentablemente, cada siniestro con repercusión internacional ha significado un avance normativo en materia de prevención, respuesta y reparación de los daños sufridos por consecuencia (67).

(66) BOE núm. 121, de 21 de mayo.

(67) El siniestro del *Torrey Canyon* (derrame de 120.000 tn. de crudo, en el archipiélago de las Scilly, en el año 1967), dio lugar a la aprobación de los convenios sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos y de constitución del Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, aprobados respectivamente, en los años 1969 y 1971. El accidente del *Amoco Cádiz* (80.000 tn. en la Bretaña francesa, en 1978), impulsó en Francia la creación del CEDRE. El siniestro del petrolero *Erika* (50.000 tn. derramadas, que afectaron a la Bretaña francesa, en 1999), trajo consigo un nuevo impulso hacia una política europea de seguridad marítima, aprobándose dos paquetes de medidas comunitarias (*Erika I* y *Erika II*), que contemplaban criterios de mejora de los sistemas de prevención, de lucha contra la contaminación y de indemnización de daños. En España, el siniestro del *Agean Sea* (80.000 tn. en A Coruña, en 1992), impulsó el modelo de salvamento instaurado por la LPEMM, y propició la creación de SASEMAR. El naufragio del petrolero *Prestige* (unas 63.000 toneladas. derramadas que afectaron a las costas comprendidas entre el norte de Portugal y las Landas en Francia, con especial incidencia en Galicia y en la cornisa cantábrica, en el año 2002), propició entre muchas otras las siguientes medidas:

La suscripción por España de tres Declaraciones Conjuntas, firmadas respectivamente con Alemania, Francia y Portugal, sobre cooperación en materia de seguridad marítima en relación con la contaminación procedente de buques.

El Consejo de Ministros de Telecomunicaciones Transportes y Energía de la UE, celebrado el 6 de diciembre de 2002, aprobó por unanimidad unas conclusiones que incluían entre

Para paliar el problema de la falta de control efectivo por parte de algunos Estados del pabellón, en relación con la seguridad de la navegación, se ha establecido la necesidad de que los Estados del puerto realicen esos controles mediante inspecciones que incluyen la comprobación del cumplimiento de las normas internacionales de seguridad, contaminación y dotación. Si bien, este régimen de verificación tiene una carencia importante, consistente en que no se centra en los aspectos estructurales, pues tiene lugar durante las escalas, normalmente de carga y descarga, dificultando la inspección de la carga y de los espacios de lastre y resultando prácticamente imposible extenderla a la estructura del casco sumergido (68). Otra cuestión suscitada al hilo de los controles y verificaciones, es la posibilidad de utilizar aquéllos o mejor dicho, de obviarlos, por razones puramente competitivas entre distintos puertos, pues parece que la reducción al mínimo o incluso la inexistencia de controles, podría atraer un mayor número de buques al puerto en cuestión.

Los Estados del puerto suelen realizar los controles y verificaciones sobre sus buques de forma indirecta, a través de las sociedades de clasificación, las cuales, son sociedades mercantiles que desarrollan una doble función, la de emisión de los correspondientes certificados, que es estrictamente privada; y la de control e inspección de la estructura de los buques, por delegación y previa autorización del Estado del pabellón, efectuada también por dichas sociedades, a quien corresponde la obligación de comprobar el cumplimiento de las normas relativas a la seguridad marítima (69). Este régimen de verifi-

otras medidas, la supresión acelerada de los petroleros de casco único a partir de 15 años de servicio, conclusiones que fueron refrendadas por el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 2002.

España presentó, el 25 de febrero de 2003, ante el Subcomité de Seguridad en la Navegación de la OMI para su aprobación, un nuevo dispositivo de separación del tráfico marítimo frente a Finisterre.

En el derecho interno español, se aprobaron el RDL 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptaban medidas para buques tanque que transportaran mercancías peligrosas o contaminantes; el RD 1220/2002, de 22 de noviembre, por el que se creó la Comisión Interministerial para el seguimiento de los daños causados por el *Prestige*; el RD 1/2003 de 3 de enero, por el que se creó el Comisionado para las actuaciones derivadas de la catástrofe del *Prestige*; el RD 90/2003, de 24 de enero, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las correspondientes actividades de la Administración marítima; el RD 91/2003, de 24 de enero, por el que se aprobó el Reglamento regulador de las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles; el RD 1249/2003, de 3 de octubre, sobre requisitos de información exigibles a los buques mercantes que lleguen a los puertos españoles y salgan de éstos y RDL 4/2003, de 20 de junio, por el que la Administración General del Estado anticipaba las indemnizaciones a los perjudicados por el vertido del *Prestige*.

(68) ARROYO MARTÍNEZ (2006: p. 52).

(69) GÓMEZ PRIETO (1994: pp. 296 y 297). Sobre el origen de las sociedades de clasificación BOISSON (1994: p. 364).

cación se mueve en el delicado equilibrio existente entre los requerimientos de la seguridad marítima y el fin lucrativo perseguido por dichas sociedades mercantiles, pues la competencia por la captación de cuotas de mercado puede dar lugar a la rebaja en el nivel de exigencia a las empresas navieras (70).

La producción de accidentes marítimos, sobre todo los ocasionados por buques petroleros, y la contaminación, a veces catastrófica, del medio marino derivada de los mismos ha venido conmocionando la opinión pública internacional desde mediados del siglo XX. En la respuesta jurídica, nacional e internacional, relativa a estos accidentes cabe distinguir, con carácter general, dos tipos de medidas: unas de *carácter preventivo*, destinadas a evitar la producción de contaminación marítima y otras de *naturaleza proactiva*, dirigidas a combatir la contaminación marina cuando el accidente se ha producido (71).

1. La prevención de la contaminación marina accidental

A) El Convenio SOLAS

La primera referencia a las disposiciones sobre seguridad marítima, se encuentra en un acuerdo bilateral, celebrado entre Francia y Gran Bretaña para la prevención de las colisiones en el mar, de 1863; este acuerdo se convirtió en una disposición pionera en la regulación internacional sobre seguridad de la navegación. Estas primeras normas que se ocupaban de la seguridad marítima, daban una clara primacía a la protección de la propiedad frente a la protección de la vida humana en la mar (72).

El hundimiento del trasatlántico *Titanic*, de la compañía *White Star*, durante su viaje inaugural en 1912, en el que perecieron en torno a 1.500 personas, fue el suceso que condujo a la convocatoria de la Conferencia internacional de seguridad marítima de 1914, en cuyo seno, el 20 de julio de ese mismo año fue adoptada la primera Convención para la seguridad de la vida humana en el mar. Desde entonces ha habido otros cuatro convenios *Safety of Life at Sea* (SOLAS): el segundo fue adoptado en 1929 y entró en vigor en 1933; el tercero se adoptó en 1948 y entró en vigor en 1952; el cuarto fue adoptado (bajo los auspicios de la OMI), el 17 de junio de 1960 y entró

(70) ROGERS (2010: p. 65), afirma que *registers then must strike the right balance between staying competitive and staying safe, incorporating universal crewing minimum standards and security measures as part of the basic registration requirement.*

(71) SANZ LARRUGA (2006: p. 319). LI y WONHAM (1999: p. 154), se pronuncian en el sentido de que sería bueno que el sistema legal internacional estableciera que es el Estado de la bandera el que puede determinar para sí mismo las condiciones del registro de buques, garantizando su nacionalidad y adquiriendo autoridad y responsabilidad por ello (la traducción es nuestra).

(72) ZAMORA ROSELLÓ (2009: p. 7).

en vigor en 1965; mientras que la versión actual, enmendada en numerosas ocasiones, se aprobó el 1 de noviembre de 1974 y entró en vigor el 25 de mayo de 1980 (73). Desde entonces se ha enmendado dos veces por medio de protocolos: en una primera ocasión, mediante el Protocolo adoptado el 17 de febrero de 1978, por la Conferencia internacional sobre seguridad de los buques tanque y prevención de la contaminación; y por segunda vez, a través del Protocolo de 11 de noviembre de 1988, aprobado en el marco de la Conferencia internacional sobre el sistema armonizado de reconocimiento y certificación, que reemplazó y dejó sin efecto al anterior entre las Partes que lo suscribieron (74).

Respecto al ámbito del SOLAS/74, cabe indicar que éste se aplica a los buques que tengan derecho a enarbolar el pabellón de los Estados Parte (artículo 1), y con carácter general, a los buques dedicados a viajes internacionales (Regla 1, Parte A, Capítulo I: *Disposiciones generales*), quedando excluidos: *los buques de guerra y buques para el transporte de tropas*, buques de carga de arqueado bruto inferior a 500; buques carentes de propulsión mecánica; buques de madera; yates de recreo no dedicados al tráfico comercial; y buques pesqueros (Regla 3: *Excepciones*, Parte A, Capítulo I).

La finalidad básica del SOLAS/74, es la consecución dentro de la medida de lo posible, de la seguridad de la navegación, estableciendo unas normas mínimas para los buques que pueden agruparse en las siguientes: las relativas a la construcción; las que se refieren al equipo; y las dirigidas a regular determinados aspectos de su operatividad.

Las reglas relativas a la construcción se contienen en el Capítulo II, dividido en dos secciones, regulándose en la primera de ellas, la construcción, estructura, compartimentado y estabilidad, instalaciones de máquinas e instalaciones eléctricas. En las enmiendas a la Parte A-1 (*Estructura de los buques*), del Capítulo II-1 del SOLAS/74, adoptadas el 21 de mayo de 2010, mediante Resolución MSC.290 (87) (75), se expresa que por *seguro y ambientalmente inocuo*, se entiende que el buque tendrá resistencia, integridad y estabilidad adecuadas para reducir al mínimo el riesgo de pérdida del buque o de contaminación del medio marino debido a un fallo estructural, incluido un derrumbe, que dé lugar a inundación o a una pérdida de estanquidad (apartado 2.1); por

(73) El Convenio de 1974, fue ratificado por Instrumento de 16 de agosto de 1978 (BOE núm. 144, 16 de junio de 1980). GABALDÓN GARCÍA y RUIZ SOROA (2006: p. 266), indican que el texto del SOLAS, sometido a continuos cambios, es difícil de conocer y de manejar, habiéndose alzado voces solicitando una cierta racionalización en el proceso de enmiendas técnicas.

(74) El Protocolo de 1978, entró en vigor el 1 de mayo de 1981; y el Protocolo de 1988, entró en vigor el 3 de febrero de 2000.

(75) BOE núm. 308, de 23 de noviembre de 2011.

ambientalmente inocuo también se entiende que el buque está construido con materiales que pueden reciclarse en condiciones aceptables desde el punto de vista ambiental (apartado 2.2); y el concepto de seguro supone también que la estructura, los accesorios y las disposiciones del buque sean tales que permitan disponer de medios seguros de acceso, evacuación e inspección, así como para realizar el mantenimiento oportuno, y que faciliten el funcionamiento del buque en condiciones de seguridad (apartado 2.3).

Los loables objetivos tendentes a la consecución de la seguridad estructural y ambiental de los buques, que subyacen de los conceptos transcritos, reflejan más un deseo que una realidad, pues existen obstáculos difíciles de eludir, y así, la tónica general parece ser la de la permisividad, por cuanto puede constatarse la proliferación de pabellones de conveniencia (76); así como la de la relajación, debido fundamentalmente a la ausencia de auditorías obligatorias de la OMI con la adecuada difusión de sus resultados.

La segunda Sección del Capítulo II, recoge normas atinentes a la construcción, prevención, detección y extinción de incendios. Entre las disposiciones referidas al equipo de los buques, se contienen las atinentes los dispositivos y medios de salvamento y a las radiocomunicaciones. Específicamente, se dedica a la seguridad de la navegación el Capítulo V del Convenio, cuyas disposiciones son de aplicación a todos los buques, si bien, se exceptúan los de guerra (Regla 1.1.1).

La Convención regula el transporte de cargas (Capítulo VI), y de mercancías peligrosas (Capítulo VII), así como los buques de propulsión nuclear (Capítulo VIII), estableciéndose una serie de medidas especiales para incrementar la seguridad marítima y la protección marítima, y otras adicionales aplicables a los graneleros. Dentro del cúmulo de disposiciones con que se ha ido completando la Convención, podemos destacar la incorporación del *International Safety Management Code* (ISM Code/Código IGS) (77), y

(76) ANDERSON (1996: pp. 146-158). ÖZÇAYIR (2001: pp. 25-33), en particular, p. 33, como medida para la mejora en el control de los pabellones de conveniencia aboga por *to improve the standards under these open registry flags by full implementation of the conventions to which the flag of convenience countries are party*. HERNÁNDEZ IZAL (1960: pp. 5-38). GARCÍA GABALDÓN (1989: pp. 253 y ss.). FERNÁNDEZ BEISTEGUI (1996: pp. 141 y ss.). DOMÍNGUEZ CABRERA (2005: pp. 119-144).

(77) El Código IGS fue adoptado por la OMI en 1993, no obstante, sus previsiones entraron en vigor internacionalmente cuando en la Conferencia sobre el SOLAS de 1994, sus reglas se convirtieron en obligatorias al ser incorporado como un nuevo Capítulo IX a la Convención SOLAS. El Código ISM, establece los siguientes objetivos en relación con la gestión de la seguridad: proporcionar prácticas seguras en la operación de los barcos y en el medio de trabajo; establecer salvaguardias contra todos los riesgos identificados; y mejorar continuamente la gestión de seguridad y la pericia del personal, incluyendo la formación en emergencias.

del *International Ship and Port Facilities Security Code* (ISPS Code/Código PBIP) (78).

Además de la Convención SOLAS, existen otros Convenios internacionales que completan las previsiones en el ámbito de la seguridad de la navegación, si bien, ninguno de ellos es aplicable a los buques de guerra, como el Convenio internacional sobre líneas de carga de 5 de abril de 1966 (79), el Convenio internacional para prevenir abordajes, el Convenio Internacional sobre la seguridad de los contenedores, Convenio Internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros, Convenio Internacional sobre salvamento marítimo, y Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW 1978).

B) La prevención en el ámbito comunitario

Los países de la UE han intentado resolver el problema que ocasiona el ejercicio de la navegación por parte de buques que enarbolan pabellones de conveniencia o que no reúnan los requisitos mínimos de seguridad, denominados *buques subestándar*, a través de programas de inspección previa de los barcos, con la finalidad de que todos aquéllos que naveguen por aguas comunitarias cumplan con los requisitos sociales y ambientales internacionales mínimos. Aunque la estrategia descrita se percibía en el MOU de París de 27 de enero de 1982 (80), suscrito por una buena parte de los países de la Comunidad, en el año 1989, la Comisión puso de manifiesto la necesidad de elaborar una estrategia común en el ámbito comunitario sobre el control por el Estado rector del puerto, con el fin de lograr un régimen reforzado para la progresiva eliminación de los buques que no reunieran unos requisitos mínimos de seguridad en las aguas comunitarias (81).

El naufragio del petrolero de casco único *Erika* el 12 de diciembre de 1999, con el vertimiento de más de 10.000 toneladas de petróleo pesado, cerca de las costas bretonas (Francia), marcó un punto de inflexión en la

(78) GUZMÁN ESCOBAR (2007: pp. 1-17). El documento puede consultarse en la dirección de Internet: <http://foros.uexternado.edu.co/economia/institucional/index.php/emercia/article/view/2059/1846> [30-06-2012; 17'34].

(79) Ratificado por España mediante Instrumento de 6 de junio de 1968 (BOE núm. 192, de 10 de agosto).

(80) ALCÁZAR LOBO y PINIELLA CORBACHO (2002: p. 23), indican que el Memorándum de París es un acuerdo administrativo entre Autoridades marítimas, instrumento regional de control de las condiciones de trabajo, la seguridad en los buques y la prevención de la contaminación del medio marino. Un pormenorizado estudio del MOU de París y de sus antecedentes puede verse en ÖZÇAYIR (2001: pp. 115-148).

(81) Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo de 2 de agosto de 1989, COM (89) 266 final.

necesidad de profundizar en el control por parte de los Estados, dado que puso en evidencia las carencias en el marco regulador existente, pues el barco había sido inspeccionado y aprobado en cada clase de control, y había superado varias auditorías sobre gestión de seguridad (82). El desastre ambiental afectó al ecosistema marino y a la diversidad biológica; así como también a las industrias vinculadas al mar, produciendo la consecuencia en el plano normativo, de que la Unión Europea adoptase la legislación sobre seguridad marítima contenida esencialmente en los denominados paquetes *Erika I* y *Erika II* (83). El 21 de marzo de 2000 la Comisión presentó una Comunicación sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de marzo de 2000, sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo (84). La Comunicación de la Comisión se centra en tres aspectos críticos detectados en el accidente del buque *Erika*, que actúa como guía de actuación por las similitudes que presenta con buena parte de los últimos accidentes de petroleros. Los tres frentes de estudio son (85): deficiencias intrínsecas del buque (antigüedad y casco único) (86), actuación de las sociedades de clasificación (87) y control por los Estados portuarios (88).

El paquete *Erika II*, que contiene medidas dirigidas a facilitar la implementación del *Erika I*, ha dado como resultados fundamentales el establecimiento de un sistema comunitario de control de la seguridad marítima y la creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), cuya misión consiste en la prevención de los accidentes marítimos por la vía del control de la seguridad marítima y de la efectividad de la regulación comunitaria sobre la materia (89).

Después del naufragio del *Prestige*, la Comisión decidió proponer una modificación del Reglamento (CE) núm. 417/2002, de 18 de febrero, a fin de acelerar el calendario inicial de retirada de los petroleros de casco único, y

(82) RINGBOM (2008: p. 43). ÖZÇAYIR (2001: pp. 240-275).

(83) SOBRINO HEREDIA (2003: pp. 79-116).

(84) COM (2000) 1 42 final (no publicada en el Diario Oficial).

Sobre los antecedentes normativos comunitarios que precedieron al desastre del *Erika*, vid. CHRISTODOULOU-VAROTSI (2009: p. 33).

(85) ZAMORA ROSELLÓ (2008: p. 21).

(86) Reglamento 417/2002/CE, de 18 de febrero de 2002 (DOCE L núm. 64, de 7 de marzo).

(87) Directiva 2001/105/CE, de 19 de diciembre de 2001 (DOCE L núm. 19, de 22 de enero de 2002).

(88) Directiva 2001/106/CE, de 19 de diciembre de 2001 (DOCE L núm. 19, de 22 de enero de 2002).

(89) CHRISTODOULOU-VAROTSI (2009: p. 34).

prohibir con efecto inmediato el transporte de petróleo pesados en los petroleros de casco único con destino o salida en los puertos de un Estado miembro de la Unión Europea (90). Como resultado de esta iniciativa fue adoptado el Reglamento 1726/2003, por el que se modifica el Reglamento 417/2002, que entró en vigor el 21 de octubre de 2003. La Unión Europea y Estados Unidos se habían configurado como dos grandes regiones que pretendían blindarse a los petroleros de casco único.

Con el fin de extender las medidas de protección frente a estos buques, la Comisión y los Estados miembros instaron la adopción de nuevas enmiendas, que entraron en vigor, el 5 de abril de 2005. La Comisión Europea propuso modificar el Reglamento (CE) 417/2002 para que el compromiso político adquiriera carácter legal y se ampliara el ámbito de aplicación del Reglamento. Esta medida fue adoptada a través del Reglamento (CE) 457/2007, de 25 de abril (91), cuya finalidad última es la prohibición del transporte de hidrocarburos pesados a todos los petroleros de casco único que enarbolan pabellón de un Estado miembro, sea cual fuere la jurisdicción a que estén sometidos los puertos, las terminales en alta mar o la zona marítima en que operen. Finalmente, el Reglamento (CE) 1163/2009, de 30 de noviembre (92), introdujo algunas modificaciones de tono menor relativas a la actualización de determinadas definiciones contenidas en el Reglamento (CE) 417/2002.

El 23 de noviembre de 2005 la Comisión adoptó un tercer paquete de medidas, el llamado paquete *Erika III*, dirigidas a garantizar la seguridad marítima y a reforzar la competitividad de los pabellones comunitarios. El paquete *Erika III* se desarrolla a través de siete Propuestas de Directivas que tienen por finalidad la mejora de la seguridad marítima en el ámbito comunitario; para ello se establecen tres frentes de actuación, un primer grupo centrado en la configuración de un régimen de responsabilidad, un segundo grupo basado en la prevención, y una última propuesta para la creación de un sistema de investigación de accidentes marítimos. Este paquete incluye una propuesta de directiva sobre determinadas exigencias a los Estados de la bandera (93); una enmienda a la Directiva sobre Sociedades de Clasificación (94); una enmienda a la Directiva sobre el control por el Estado del puerto (95); una enmienda sobre la Directiva relativa al control del tráfico (96); una propuesta de Direc-

(90) KHEE-JIN TAN (2006: pp. 139-155).

(91) DOUE L núm. 113, de 30 de abril.

(92) DOUE L núm. 314, de 1 de diciembre.

(93) COM (2005) 0586 final.

(94) COM (2005) 0587 final.

(95) COM (2005) 0588 final.

(96) COM (2005) 0589 final.

tiva sobre la investigación de accidentes (97); una propuesta para regular la responsabilidad y compensación por daños a los pasajeros acaecidos en accidentes (98); y una propuesta de Directiva sobre la responsabilidad extra-contractual de los navieros (99).

Entre los últimos desarrollos normativos producidos sobre la base del paquete *Erika III*, podemos destacar los que han tenido lugar tras la entrada en vigor de la Directiva 2009/15/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (100); y del Reglamento (CE) n° 391/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques, han producido cambios en la regulación de las organizaciones de inspección, tendentes a lograr la uniformidad entre los distintos Estados miembros en materia de inspección y control.

Asimismo, la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, tiene por objeto contribuir a reducir de forma drástica el número de buques deficientes en las aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (artículo 1), estableciendo un número y cuotas determinadas de compromisos de inspección de buques (artículos 6 y 7); la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, estableció los principios fundamentales respecto a la investigación de accidentes marítimos, en tanto que la Directiva 2011/15/UE de la Comisión, ha modificado la Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo.

Las cuestiones relativas a la responsabilidad y compensación por daños a los pasajeros se regulan en el Reglamento (CE) n° 392/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, sobre la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por mar en caso de accidente (101).

(97) COM (2005) 0590 final.

(98) COM (2005) 0592 final.

(99) COM (2005) 0593 final.

(100) DOUE L núm. 131/47, de 28 de mayo.

(101) DOUE L núm. 131/24, de 28 de mayo.

C) Las medidas de orden interno: el marco normativo de la inspección de buques extranjeros y nacionales

El ámbito de la actividad administrativa de inspección comprende a todos los buques españoles y extranjeros que se encuentren en aguas españolas, dejando a salvo a los afectos a la Defensa nacional. Dicha actividad puede encuadrarse entre las manifestaciones de la actividad administrativa de intervención, y su ejercicio conlleva la realización de funciones públicas (102). La ordenación normativa efectuada por el Estado de la inspección marítima es enteramente reglamentaria y fragmentada (103), pues el artículo 263.e) del TRLPEMM atribuye al Ministerio de Fomento la competencia respecto a la ordenación y ejecución de las inspecciones y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad y de prevención de la contaminación de todos los buques civiles españoles, de los que se hallen en construcción en España, y de los extranjeros en los casos autorizados por los acuerdos internacionales, en tanto que, según el artículo 266.f) del TRLPEMM, al Capitán Marítimo le corresponde la dirección y control organizativos de las citadas actividades, señalándose la posibilidad (*podrá efectuarse*), de que la realización efectiva de las inspecciones y controles se realicen *bien directamente por el Ministerio de Fomento o bien a través de Entidades Colaboradoras, en los términos que reglamentariamente se establezcan* [artículo 263.e) TRLPEMM].

El control sobre buques de terceros Estados que se realiza en los puertos españoles, es el resultado de la potestad administrativa de inspección, cuya principal finalidad es asegurar que los barcos que ostentan pabellón de terceros Estados respetan las normas internacionales sobre seguridad marítima.

La Directiva comunitaria 2009/16/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, fue traspuesta al ordenamiento español, a través del RD 1737/2010, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles (104).

Dicho RD, tiene por objeto la regulación de las inspecciones de buques extranjeros en aguas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos

(102) ZAMBONINO PULITO (2001: pp. 174 y 195). GÓMEZ PRIETO (1993: pp. 274 y ss.). CANALS I AMETLLER (2003: p. 181).

(103) FERNÁNDEZ RAMOS (2006: p. 219). Este autor (nota al pie núm. 11), señala que la inspección marítima cuenta con una importante tradición en nuestro ordenamiento. Así, por Real Orden de 25 de noviembre de 1909, se promulgó el Reglamento de reconocimiento de embarcaciones mercantes, sustituido más adelante por el Decreto 1362/1959, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento de buques y embarcaciones mercantes, a su vez ampliamente revisado por el Decreto 3384/1971, de 28 de octubre.

(104) BOE núm. 317, de 30 de diciembre.

o jurisdicción, con el fin de reducir significativamente el número de buques que incumplan las normas mediante la exigencia de un cumplimiento riguroso de la normativa internacional y comunitaria sobre seguridad marítima, protección marítima, protección del medio ambiente marino y condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques de cualquier pabellón; el establecimiento de criterios comunes para el control de los buques y la armonización de los procedimientos de su inspección e inmovilización; y la aplicación de un sistema de control de buques, basado en las inspecciones realizadas en la Unión Europea y en la región del Memorando de París, en el que todos los buques sean inspeccionados con una frecuencia y detalle acorde con su perfil de riesgo (artículo 1).

El Reglamento se aplica a todo buque que haga escala en un puerto o fondeadero para realizar una interfaz buque/puerto y a su tripulación. Se consideran también inspecciones de buques las realizadas en aguas marítimas españolas no portuarias (artículo 3.1), quedando excluidos de su ámbito, los buques de guerra y auxiliares (artículo 3.5).

El Real Decreto 1837/2000, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de inspección y certificación de buques civiles (105), de cuyo ámbito de aplicación se excluyen los buques y embarcaciones afectos a la Defensa nacional (artículo 3.2.c), establece un marco normativo respecto a las facultades de inspección y control que la Administración española lleva a cabo a través de la Dirección General de la Marina Mercante y de las Capitanías Marítimas, en los términos previstos en el artículo 13 (*Funciones de inspección*), del RD 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos (106).

El ámbito del citado reglamento, viene a coincidir parcialmente, en cuanto a los buques extranjeros, con el del RD 1737/2010, por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles, pues se remite a lo que disponía el derogado artículo 86.5 de la LPEMM, que se refería a todos los buques civiles españoles, a los que se hallasen en construcción en España, y a los extranjeros en los casos autorizados por los acuerdos internacionales. Así pues, el RD 1737/2010, será de aplicación preferente a las inspecciones que se realicen a los buques extranjeros en España, dada su especialidad y su regulación posterior sobre la misma cuestión, las inspecciones y controles a los buques extranjeros, que la contenida en el RD 1837/2000.

Consideramos que los requerimientos de ciertas Capitanías Marítimas por los que se exige la obligación de disponer de un certificado emitido por una Sociedad de Clasificación a los buques de pasaje, no resultan ajustados a

(105) BOE núm. 285, de 28 de noviembre.

(106) BOE núm. 132, de 2 de junio.

Derecho pues no se ha optado en España por la delegación de las facultades inspectoras y de control en una organización (Sociedad de clasificación), de ahí, que no se pueda obligar a ningún armador para que se le expidan los oportunos certificados de un buque, a que tenga clasificado un buque con pabellón Español, en una organización reconocida y que cumpla con sus normas completas y actualizadas para el diseño construcción y control periódico de buques, pues dichas atribuciones las tiene la DGMM (107).

En efecto, el Real Decreto 877/2011, de 24 de junio, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de la Administración marítima (108), recoge la técnica de la autorización administrativa a diversas organizaciones privadas, si bien, no efectúa una delegación expresa en éstas respecto a la clasificación. De lo establecido en el RD 799/2011, de 10 de junio, por el que se establecen las obligaciones que incumben al Ministerio de Fomento en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina sobre buques españoles (109), parece desprenderse el predominio del carácter público de la inspección, y por tanto, puede predicarse la complementariedad de la clasificación realizada por las organizaciones reconocidas. En efecto, cuando se establece la obligación del Ministerio de Fomento, y en concreto de la DGMM (110), consistente en que antes de permitir que un buque abanderado en España comience a operar, debe de comprobar sus registros de seguridad, y en su caso, ha de consultar a la Administración marítima que hubiera abanderado anteriormente el buque, sobre las cuestiones de seguridad pendientes, así como cualquier otro dato relacionado con la seguridad del buque (artículo 3.2), puede colegirse que es a la Administración a quien corresponde garantizar la seguridad de la navegación a través de las correspondientes inspecciones.

(107) RODRIGO DE LARRUCEA (2012: pp. 5 y 6), [en línea], el documento puede encontrarse en: <http://upcommons.upc.edu/e-prints/bitstream/2117/8482/1/323N%20REC.pdf> (24-03-2012; 17'30).

(108) BOE núm. 151, de 25 de junio.

La entrada en vigor de la Directiva 2009/15/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas, y del Reglamento (CE) n.º 391/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques, produjeron cambios en la regulación de las organizaciones de inspección, que hicieron necesaria la incorporación al derecho interno español de tales modificaciones, lo cual, se acometió mediante la transposición de la citada Directiva al ordenamiento interno español, mediante el RD 877/2011..

(109) BOE núm. 139, de 11 de junio.

(110) El artículo 8.1.a) del TRLPMM atribuye a la DGMM *la seguridad de la navegación y del salvamento de la vida humana en la mar*.

En el ordenamiento español el campo de actuación de las entidades colaboradoras en materia de inspección marítima, se ha limitado a aquellas organizaciones reconocidas en un Estado miembro de la UE, o de otro Estado que aplique criterios de reciprocidad y que tengan un centro de carácter permanente en España, la inspección y control de buques españoles o de buques extranjeros que hallándose en el extranjero, soliciten el abanderamiento en España (artículo 6.1 RD 877/2011).

Distinto es el régimen de inspección a que se hallan sometidas las embarcaciones de recreo (111), pues conforme al artículo 5 del RD 1434/1999, de 10 de septiembre, que se establece los reconocimientos e inspecciones de las embarcaciones de recreo para garantizar la seguridad de la vida humana en la mar y determina las condiciones que deben reunir las entidades colaboradoras de inspección (112), el cual, impone taxativamente que la realización de los reconocimientos e inspecciones obligatorios ha de llevarse a efecto por entidades colaboradoras de inspección (artículo 5)

2. Los planes de intervención: consideraciones y propuestas respecto a la planificación de la contaminación marina accidental en España

Sobre la base de lo previsto en el derogado artículo 87 de la LPEMM, así como en el artículo 6.1.b) del Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos de 1990, que determina la obligación de que los Estados Partes establezcan un Plan Nacional, el Ministerio de Fomento dictó la Orden Comunicada de 23 de febrero de 2001, por la que se aprobó el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental (PNCCM), que provisionalmente siguió en vigor hasta que vio la luz el Plan Marítimo Nacional, que se creó mediante el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina (disposición transitoria única, apartado tercero) (113).

(111) ARANA GARCÍA (2002: pp. 125 y ss.). PADRÓS REIG (2001: p. 111).

(112) BOE núm. 218, de 11 de septiembre.

(113) El Gobierno había expresado en el año 2005 su pretensión de revisar el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental, el cual, no había experimentado modificación alguna desde su aprobación. El propósito de actualización del citado Plan fue acogido desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, pues el Ministro el día 1 de febrero de 2012, en su comparecencia ante la Comisión correspondiente, para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento, anunció entre otras cuestiones, que *en íntima colaboración con otros departamentos, se pretende someter al Gobierno la aprobación de un sistema nacional de respuesta frente a la contaminación marina accidental que proporcionará mecanismos de respuesta frente a la contaminación*

El fundamento constitucional de la distribución competencial sobre planificación de contingencias marinas se sigue cimentando sobre la desmesurada extensión del título *marina mercante* del artículo 149.1.20º de la Constitución (disposición final primera RD 1695/2012); en tanto que, su base legal, se halla en el artículo 264.1 TRLEPM, precepto relativo al servicio público de salvamento, que atribuye a la Administración General del Estado la prestación del servicio público de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino, de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los *planes y programas correspondientes*.

La Orden Ministerial de 23 de febrero de 2001, preveía cuatro tipos de Planes de Contingencias, en atención al ámbito territorial afectado (apartado 1.2 del Anexo): Plan Interior de Contingencias, Plan Territorial de Contingencias, Plan Nacional de Contingencias, y Plan Internacional de Contingencias. Dependiendo de las circunstancias, puede estar activado más de un Plan de Contingencias, por lo que el campo de actuación se establece en función de las competencias de las distintas Autoridades implicadas (apartado 1.3.5), sin embargo, el Plan Nacional de Contingencias se activa en los casos en que la contaminación sea consecuencia de un accidente marítimo en el que estén involucrados uno o más buques, o bien cuando los medios disponibles en el puerto, terminal o Comunidad Autónoma afectados no sean suficientes para hacer frente al derrame.

El Sistema Nacional de Respuesta implementado por el RD 1695/2012, sin embargo, contempla dos subsistemas: por un lado, el marítimo, integrado por el Plan Marítimo Nacional, que se pone en marcha cuando tenga lugar un suceso de contaminación marina, entendiéndose por tal el acontecimiento o acontecimientos del mismo origen que supongan la introducción directa o indirecta en el medio marino de sustancias o energía que provoquen o puedan provocar efectos nocivos, y que exijan medidas de emergencia o una respuesta inmediata, y el Plan Interior Marítimo, que viene a coincidir con el Plan Interior de Contingencias (artículo 3.1); y por otro, el subsistema costero, compuesto por el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación, en el que adquiere protagonismo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, los Planes Territoriales de Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, así como los Planes locales de protección de

marina o costera provocada por potenciales accidentes, incluyendo los mecanismos de relación y coordinación de las administraciones públicas competentes. Este sistema se completará con otras medidas de protección, incluyendo la formación sobre prevención y lucha contra la contaminación y un análisis de riesgo y vulnerabilidad de la costa española que permita que la toma de decisiones ante una incidencia se base en el mejor conocimiento posible de los valores a proteger.

la ribera del mar contra la contaminación. Los Planes del subsistema costero tienen en común, que su ámbito de cobertura se delimita siguiendo un criterio territorial, y que se adoptan en todos los casos en que el suceso de contaminación *afecte o pueda afectar a la costa* (artículo 3.2). Se omite, en fin, dentro del Sistema Nacional de Respuesta, la alusión al Plan Internacional de Contingencias, contemplado en la Orden de 2001, el cual, se aplica cuando la contaminación puede afectar a dos o más países próximos.

La novedad más significativa a la par que inquietante del RD 1695/2012, consiste en la incorporación de una separación en la planificación de las respuestas, entre las que despliegan sus efectos en el mar y aquéllas que lo hacen en la costa, introduciendo a nuestro modo de ver, una distinción conceptual que parece estar pensando más en los supuestos en que el suceso de contaminación se está produciendo que en las situaciones complejas, a las que deja huérfanas de regulación, en las que por afectar el suceso simultáneamente al mar y a la costa, se haría necesario un enfoque integral, tanto en la dirección como en las respuestas. Es más, en algunos casos, la magnitud del siniestro debiera permitir la conveniente implementación simultánea de los Planes de Protección Civil.

La coordinación de la emergencia y su dirección se determinan en función de los planes que en cada momento se hallen activados, y así, cuando esté activado un Plan Territorial y colaboren con él medios adscritos a un Plan Interior o al Plan Nacional/Plan Marítimo Nacional, sin que estos últimos estén activados, la coordinación de las operaciones de respuesta corresponde a la persona designada en aquél Plan Territorial; sin embargo, en el caso de que estén activados el Plan Nacional y uno o más Planes Territoriales cada coordinador de operaciones designado en los respectivos planes mantiene el control de las operaciones a su cargo, de acuerdo con las instrucciones recibidas del Organismo Rector de la emergencia (Plan Nacional de Contingencias), u órgano de coordinación (Sistema Nacional de Respuesta), formado por representantes de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma. La coordinación cuando se hallen activados los Planes Nacional y Territorial, respectivamente, con un Plan interior, corresponde a la persona designada en aquéllos.

En el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina llama poderosamente la atención, que después de transcurridos doce años desde la catástrofe del *Prestige*, en la declaración y coordinación general de las emergencias de gran magnitud o peligrosidad (situación 3), se siga designando como mando único a un órgano superior de la Administración de naturaleza política, el Ministro de Fomento, creándose cuatro órganos subordinados de asesoramiento y apoyo a aquél (Consejo de Dirección; Consejo Técnico Asesor; Consejo Económico y Centro de Información), pero sin que se establezca mecanismo alguno a efectos de la toma de decisiones.

El texto del Sistema Nacional de Respuesta dedica varios apartados marcados por la ausencia de claridad en su exposición y redacción, a la coordinación tanto de autoridades como de planes, lo cual, se traduce sin duda en inoperatividad y ausencia de rapidez en la toma de decisiones que pueden condicionar la actuación ante un supuesto de contaminación (114).

El Plan, apunta SANZ LARRUGA (2006a: pp. 339, 344-345), ha de ser un instrumento que recoja con claridad los cometidos y responsabilidades de los sujetos, públicos y privados, implicados en un caso de contaminación marina accidental, recogiendo un protocolo de actuación cierto y seguro a seguir por las autoridades responsables, evitando toda improvisación, a cuyo efecto deberá contar con el imprescindible asesoramiento científico-técnico.

Entre las omisiones del Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina aprobado en 2012 se encuentran las siguientes: la nula previsión respecto a la planificación local; la falta de previsión en cuanto a la protección de zonas o espacios especialmente sensibles; y la ausencia de referencia alguna a la gestión de los residuos producidos como consecuencia de la crisis.

El Sistema Nacional de Respuesta, pese a contener los elementos básicos de un plan de contingencias (organización, procedimientos operativos, formación y revisión), incide más en los aspectos de la organización administrativa que en los aspectos materiales o en las medidas concretas que deben adoptarse. De las tres fases clásicas en casi todos los planes de contingencias: preparación (*preparedness*), respuesta (*response*) y recuperación (*recovery*), se echan en falta en el Plan español las determinaciones sobre la última fase, de capital importancia para eliminar o reducir los efectos producidos tras la contaminación marina y/o terrestre (115).

3. Subsistema marítimo

A) El Plan Marítimo Nacional

Uno de los dos subsistemas que conforman el Sistema Nacional de Respuesta, el cual, se corresponde con uno de sus ámbitos de actuación, es el marítimo. En este campo, se engloba el Plan Marítimo Nacional, aprobado mediante Orden FOM/1793/2014, de 22 de septiembre (116), y dictado al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1.20ª de la Constitución, que se activa cuando el suceso de contaminación afecta a las aguas marítimas; y los

(114) ZAMORA ROSELLÓ (2009: p. 194).

(115) SANZ LARRUGA, GARCÍA PEREZ, y PERNAS GARCÍA (2005: p. 8). MEILÁN GIL (2005: p. 128).

(116) BOE núm. 241, de 4 de octubre.

planes interiores marítimos, en relación con los puertos, terminales de manipulación de mercancías, plataformas marítimas de explotación de recursos o cualquier instalación marítima situada en aguas españolas.

En el Plan se recoge de modo adecuado la referencia al análisis de riesgos respecto a las áreas marítimas vulnerables (artículo 4.1.b), sin embargo, no se alude a qué mecanismos de protección específicos se deberían de aplicar en aquellas zonas en el supuesto de acaecimiento de un suceso de contaminación marina. Resulta curioso que a medida que la emergencia va adquiriendo magnitud, se desplaza la evaluación de los riesgos desde el Capitán Marítimo, en la de grado 1, hacia el Director General de la Marina Mercante, en las de grado 3, el cual, es un órgano directivo de naturaleza puramente política, resultando paradójico que en aquellas situaciones más graves y complejas, la toma de decisiones se deje en manos de una persona que no tiene porqué tener ningún conocimiento técnico, y que por tanto, carece de criterio para decidir entre la opción u opciones que se planteen, en el caso concreto de que se trate.

En las fases de la emergencia se contempla únicamente la de alerta y la de emergencia propiamente dicha (artículo 10), pudiendo ambas incluirse en la clásica de intervención, si bien, no se mencionan acciones concretas, excepto por lo que se refiere a las áreas vulnerables, respecto a las que se prevé la elaboración de mapas de sensibilidad (artículo 8), en orden a prevenir los sucesos de contaminación, ni tampoco se alude a la recuperación de las zonas afectadas.

Las situaciones de emergencia, siguen fielmente el esquema tradicional que se plasma en los distintos planes de protección civil, distinguiéndose tres situaciones, que adecuadamente conllevan la implementación de un grado de respuesta proporcionado a su magnitud, y así: la situación cero, comprende un episodio de contaminación marina de pequeña magnitud y peligrosidad, en la que serían aplicables los planes locales o interiores marítimos; situación 1, que es aquella que se produce cuando el suceso de contaminación marina tiene lugar fuera de los ámbitos de los planes aplicables en la situación anterior, o cuando estos resulten insuficientes para combatir la contaminación; la situación 2, se genera cuando los medios disponibles en la situación anterior resulten insuficientes, o cuando la zona marítima afectada o amenazada sea especialmente vulnerable; finalmente, la situación 3, tiene lugar cuando se produce un episodio de contaminación marina de gran magnitud o peligrosidad (artículo 11).

En el supuesto de las zonas marítimas vulnerables, la norma resulta sumamente confusa e imprecisa, pues prevé que pueda producirse la situación 1, cuando *por las circunstancias de vulnerabilidad de la zona afectada o amenazada se considere necesario* activar los planes correspondientes a dicha

situación (artículo 11.2.c), es decir, parece aludir a las áreas vulnerables definidas en el artículo 7 (*áreas vulnerables*): dispositivos de separación del tráfico, las zonas adyacentes a los accesos a puertos de interés general, parques eólicos y de producción de otras energías alternativas, y los espacios marinos protegidos; sin embargo, la situación 2, parece que indefectiblemente tendrá lugar cuando la zona marítima afectada o amenazada sea *especialmente vulnerable* (artículo 11.3.b).

Así pues, ¿cuáles son las zonas especialmente vulnerables? ¿Coinciden estas con las áreas vulnerables del artículo 7? Si esto fuera así, siempre que el suceso de contaminación tuviera lugar en dichas áreas habría de estarse en la situación 2, quedando la situación 1, en este caso, vacía de contenido.

Una posible interpretación respecto a la activación de la situación 1 cuando existan *circunstancias de vulnerabilidad*, sería que esta mención se refiere no a las zonas vulnerables previstas en el artículo 7, sino a supuestos puntuales en los que se apreciara un hipotético efecto dañoso especialmente pronunciado, independientemente de cuáles fueran las áreas o lugares en los que dicho efecto se produjera.

Ahora bien, dada la enorme imprecisión de la norma en este punto, también cabría entonces preguntarse ¿cuáles podrían ser esas *circunstancias de vulnerabilidad*, respecto de las cuales siquiera una sola, ni aún a título de ejemplo se mencionan en el Plan?

A nuestro modo de ver, parece que podría considerarse la existencia de circunstancias de vulnerabilidad, en los casos de afectación del suceso contaminante a bancos de peces, especies marinas, viveros, etc., que aún no gozando de especial protección, su desaparición pudiera conllevar efectos catastróficos para la población que vive de su explotación.

Uno de los aspectos más criticables que presenta el modelo diseñado por el Sistema Nacional de respuesta, del que se muestra como tributario el Plan Marítimo Nacional, es el de la separación conceptual y práctica de las respuestas, distinguiéndose entre las que afectan al mar y aquellas otras que causan sus efectos en la costa, pero sin que se desarrollen las medidas a adoptar ante un suceso de contaminación marina que afecte simultáneamente al mar y a la costa.

Un reflejo de esta concepción, se aprecia en el último párrafo del artículo 11, en el cual, de manera disyuntiva se alude a que en una situación de emergencia de nivel 3, *se activarán el Plan Marítimo Nacional o el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación*.

Son de valorar positivamente, al menos sobre el papel, las obligaciones de notificar a la Administración marítima los sucesos de contaminación marina, que se imponen a toda Administración pública o persona que tenga conoci-

miento de aquéllos, así como los procedimientos y protocolos de notificación, contenidos en el Capítulo IV (artículos 15 a 19). Las infracciones a las aludidas obligaciones, se sancionan conforme a lo previsto por el título IV, del libro tercero del TRLPEMM (artículo 33).

Mención especial merecen los preceptos dedicados a regular la composición y las funciones que se atribuyen a los órganos de dirección y respuesta, pues todos ellos revelan una excesiva presencia de personas, cuyo elevado número no parece que coadyuve a la consecución de una actuación coordinada, circunstancia ésta más acusada en estructura de apoyo a los órganos de dirección y respuesta en la situación de emergencia 3, en la que además, la excesiva presencia del elemento político y la llamativa ausencia del personal técnico, podrían convertir en inadecuadas las decisiones que pudieran adoptarse.

En efecto, la coordinación general de las emergencias de situación 3, corresponde al Ministro de Fomento, o alternativamente al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, cuando no esté activado ningún plan del subsistema marítimo, o al Ministro del Interior, en los casos de emergencias declaradas de interés nacional que den lugar a contaminación de la costa (artículo 13.1 del Sistema Nacional de Respuesta). Dicho órgano superior de la Administración General del Estado, está apoyado por un consejo de dirección, en el que además de sus miembros, para el caso de que existan planes territoriales y locales activados, los directores de los mismos también se incorporan al consejo; y por un consejo técnico asesor, en el que integra diverso personal y además, un representante designado por la autoridad competente de cada uno de los planes territoriales que, en su caso, hubieran sido activados.

Cuando se hayan movilizado personal y medios pertenecientes a la Armada, al Ejército de Tierra y del Aire o pertenecientes al Servicio Marítimo de la Guardia Civil, Agencia Estatal de Administración Tributaria o Cruz Roja española, debe incorporarse al consejo técnico asesor un representante de cada una de las instituciones movilizadas.

Así mismo, podrán convocarse al consejo los expertos nacionales o internacionales que, por razón de la materia, sean requeridos para ello por el coordinador general de la emergencia.

En todo caso, siempre que la fuente de la contaminación sea de carácter nuclear o radioactivo o exista un riesgo de contaminación de estas características, debe incorporarse al consejo el Director Técnico de Protección Radiológica.

De la mera observación de la composición de los órganos de apoyo al coordinador general de la emergencia de situación 3, que asciende a diecinueve personas fijas, a las que según el caso, podrían sumarse en número variable unas nueve personas o incluso más, de entre las que puede predicarse

su predominante carácter político y la ausencia de especialistas técnicos en catástrofes marítimas, no parece avalar el éxito de la respuesta.

El fin de la emergencia que se prevé en el Plan es más teórico que real, pues se parte de que tiene lugar la cesación de aquella una vez que se han llevado a efecto las labores de descontaminación, desconociéndose que las acciones emprendidas para la recuperación de las zonas afectadas, son parte esencial de una correcta planificación.

B) Los planes interiores marítimos

Dentro del subsistema marítimo del Sistema Nacional de Respuesta, se sitúan los planes interiores marítimos que no son otra cosa que planes de contingencias frente a los sucesos de contaminación marina que se produzcan en los puertos, terminales marítimos de manipulación de mercancías, plataformas marinas de exploración o explotación de recursos naturales en el mar, o en cualesquiera otras instalaciones marítimas situadas en zonas donde España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.

Las características generales que presenta la regulación de este tipo de planes acometida por el Sistema Nacional de Respuesta, son las de la heterogeneidad de los actores (públicos y privados) que pueden proceder a su elaboración, lo cual, redundando en la disparidad de enfoques que pueden darse en las respuestas; así como la de falta de uniformidad en sus contenidos, que deriva de que el Sistema Nacional de Respuesta, ha dejado al albur una mínima determinación de aspectos, que según nuestro criterio, son esenciales en cualquier plan, como por ejemplo el de a quién corresponde el asesoramiento científico-técnico.

En efecto, en la elaboración de los planes interiores marítimos, dependiendo de la titularidad de los puestos e instalaciones, pueden intervenir agentes muy dispares (artículo 4, apartados 4 a 7), y así:

- Los planes interiores marítimos, correspondientes a una instalación marítima situada *mar adentro* o en aguas sobre las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, son elaborados por las autoridades o empresas a cargo de los mismos y aprobados por la Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento. De la aprobación de estos planes se da conocimiento al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa y, en su caso, a las autoridades competentes de cada una de las comunidades autónomas litorales y de las ciudades de Ceuta y Melilla.
- Los planes interiores marítimos, pertenecientes a puertos que no sean de titularidad estatal y a instalaciones marítimas situadas en la costa

fuera del ámbito portuario estatal, son elaborados por las autoridades o empresas a cargo de los mismos, y aprobados por la comunidad autónoma o por la ciudad de Ceuta y Melilla en cuyo territorio se encuentren ubicados, previo informe vinculante de la capitanía marítima. De la aprobación de estos planes se da conocimiento a la correspondiente Delegación del Gobierno.

- Los planes interiores marítimos, relativos a instalaciones situadas en el ámbito portuario de titularidad estatal, serán elaborados por las empresas a cargo de los mismos y aprobados por la capitanía marítima, previo informe vinculante de la comunidad o de las ciudades de Ceuta y Melilla en lo que afecte a la parte costera, y de la autoridad portuaria que, además, los tendrá en cuenta para la elaboración de su propio plan interior marítimo. De la aprobación de estos planes se da conocimiento a la Delegación del Gobierno.
- Los planes interiores marítimos de los puertos de titularidad estatal, son elaborados por las autoridades portuarias correspondientes, y aprobados por la Dirección General de Marina Mercante, previo informe de la capitanía marítima y de la comunidad autónoma litoral o de las ciudades de Ceuta y Melilla, en su caso, que será vinculante en lo que afecte a la parte costera. De la aprobación de estos planes se da conocimiento a la Delegación del Gobierno.

En cuanto al contenido de los planes marítimos interiores, se echa en falta la nula mención en el Sistema Nacional de Respuesta, a la fijación de quienes han de ser los encargados de efectuar el asesoramiento científico-técnico. Tampoco se alude a la recuperación de la zona afectada, ni a la gestión de los residuos generados como consecuencia de la intervención.

Respecto a la activación de los planes interiores marítimos, tampoco se clarifica en el artículo 8.1.a) del Sistema Nacional de Respuesta, cuando aquéllos hayan de ser activados por las correspondientes empresas a cargo, que persona u órgano de dichas empresas es el responsable de la activación, tampoco se expresa en este supuesto, quién ha de comunicar la activación del plan a la capitanía marítima (artículo 9.1), sino que estas circunstancias se ha optado por dejarlas a lo que establezca, en particular, cada uno de los diferentes planes (artículo 5.1.e), lo cual produce sin duda, una multiplicidad de personas o departamentos responsables tanto de efectuar las comunicaciones como de la activación de los planes.

Ha de tenerse en cuenta que por virtud de lo establecido en el artículo 62.3 del TRLPEMM (117), las Autoridades Portuarias son los organismos com-

(117) Según la redacción dada al precepto por el apartado dos de la disposición final tercera de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

petentes en la prevención y control de las emergencias por contaminación en la zona de servicios de los puertos que gestionen, así como de la limpieza y control de las contaminaciones que se produzcan.

4. Subsistema costero: el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación

Como hemos anticipado, el subsistema costero contemplado en el Sistema Nacional de respuesta ante la contaminación marina, está integrado por el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la contaminación, el cual, fue aprobado mediante Orden AAA/702/2014, de 28 de abril (118), en la que se incluye como Anexo, al amparo del título competencial contenido en el artículo 149.1.23ª del la Constitución, previo informe de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, del Consejo Asesor de Medio Ambiente y de la Comisión Nacional de Protección Civil (119).

El ámbito de aplicación de este Plan, comprende los sucesos de contaminación marina accidental o deliberada, cualquiera que sea su origen o naturaleza que afecte o pueda afectar a las costas españolas, y que requiera la intervención de la Administración General del Estado (artículo 1). Como herramienta preventiva, se fijan una serie de criterios, conforme a los cuales, ha de efectuarse un análisis de riesgos, previéndose la elaboración de mapas y tablas.

Las fases de la emergencia, al igual que las del Plan Marítimo Nacional, son las de alerta y de emergencia propiamente dicha, si bien, las situaciones en que se activa el Plan Ribera, se hacen depender, o bien de la activación previa de algún plan territorial o Plan Marítimo Nacional, o bien, de la producción de un emergencia de la situación 3, en que la contaminación afecte o pueda afectar a la costa, ponerla en peligro, o cuando la emergencia sea declarada de interés nacional por el Ministro del Interior.

De las circunstancias que, en la fase de emergencia, pueden llevar a la activación del Plan Ribera, llama poderosamente la atención la que se refiere a *que la contaminación se produzca en aguas bajo soberanía de los Estados limítrofes, pero que pueda poner en peligro por su peligrosidad, extensión y proximidad geográfica, las aguas marítimas sobre las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción* (artículo 3.II.iii), pues su inclusión parece desbordar el ámbito de aplicación de dicho Plan, cuyo eje pasa por la afectación del suceso de contaminación a la costa, sea aquélla efectiva o eventual, y no desde luego por la puesta en peligro de las aguas marítimas

(118) BOE núm. 107, de 2 de mayo.

(119) Tal y como establece el artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre.

sobre las que España ejerza derechos soberanos o jurisdicción, como las de la zona económica exclusiva, la cual, se extiende hasta las 200 millas desde la líneas de base trazadas sobre la costa Española.

Las mismas consideraciones críticas que hemos realizado respecto al Plan Marítimo Nacional, relativas al excesivo peso político en los órganos de dirección y respuesta, son trasladables al Plan Ribera, solo que en éste, el órgano directivo es el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Formando parte del Comité Técnico Asesor de aquél dieciséis personas fijas, titulares de órganos y organismos públicos, de los cuales la gran mayoría por más que se predique su presunto carácter técnico, son de corte político, y sin conocimientos técnicos en materia de contaminación marina, ni de catástrofes marítimas, bastando para percatarse de ello la mera lectura del catálogo contenido en el artículo 4.2 del Plan.

Asimismo, forman parte de este comité un representante por cada uno de los planes territoriales de las comunidades autónomas o las ciudades de Ceuta y Melilla y de los planes locales de las entidades locales activados.

En su caso, forman parte del Comité representantes del Sistema de Apoyo Técnico a la Gestión de Emergencias del Plan estatal de protección civil ante el riesgo químico.

También podrán formar parte de este Comité aquellos expertos nacionales o internacionales, organismos y entidades públicas o privadas que sean requeridos por el Director de la Emergencia, en función de la naturaleza y circunstancia de la misma. Estos expertos actuarán con voz pero sin voto.

A la vista del panorama expuesto ¿puede sostenerse cabalmente que, por su número y composición, los órganos llamados a dar respuesta a la crisis marítima serán ágiles, eficaces, y atenderán adecuadamente al eficiente empleo de los medios de que la Administración dispone? ¿Cómo idea de principio, no redundaría a favor de la adecuada respuesta a la situación, la existencia de un mando único de naturaleza técnica, que estuviera asesorado por un verdadero comité técnico-científico de expertos?

Nos parece necesaria la determinación precisa del mando único e independiente que asuma la responsabilidad en la gestión de la crisis, lo cual, podría contribuir a evitar las posibles presiones políticas y dejaciones de responsabilidad por quien haya de decidir. Para su implantación en España, constituye una valiosa orientación el modelo británico del *Secretary of State Representative for Maritime Salvage and Intervention* (SOSREP), cuyas amplias atribuciones se recogen actualmente en la *Marine Safety Act* de 10 de julio de 2003; o el australiano del *Maritime Emergency Response Commander* (MERCOCOM), implementado siguiendo el ejemplo británico, a partir del 29 de febrero de 2008, tras la adopción del Acuerdo Intergubernamental sobre la Organización de la Respuesta Nacional a Emergencias Marítimas.

En cuanto a la coordinación general de la emergencia, cuando se active el Plan Ribera, a partir de la previa situación 3 del Plan Marítimo Nacional, y en paralelo a lo establecido en éste, corresponde a los titulares de los Departamentos de Fomento, Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, o al Ministro del Interior. En este Plan, al igual que en el Plan Marítimo Nacional, no se establece ningún sistema de toma de decisiones, de ahí que, en una situación real, dado el elevado número de instancias políticas que forman parte de los órganos de dirección y respuesta de la crisis, y la ausencia de mecanismos adecuados para la toma de decisiones, pueden producirse situaciones de desconcierto, de las cuáles, tenemos un triste ejemplo en nuestro país durante la gestión de la catástrofe del *Prestige*.

En el Plan Ribera, a diferencia de las obligaciones relativas a la notificación de incidentes y correlativas sanciones que se contienen en el Plan Marítimo Nacional, inexplicablemente, no se establece obligatoriedad alguna de comunicar los sucesos de contaminación de la costa (artículo 6).

V. CONCLUSIONES

Determinadas emergencias marítimas, se vinculan a la noción de protección civil, en todas las situaciones en que concurren los presupuestos fácticos de ésta, es decir, un grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Este tipo de emergencias marítimas extraordinarias, catastróficas o calamitosas, se diferencian de aquéllas otras, en las que, no se producen los aludidos efectos y por consiguiente no guardan relación alguna con la protección civil, que pueden calificarse como no extraordinarias u ordinarias.

Puede advertirse que la reconducción al título competencial estatal *marina mercante*, avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, de todos los supuestos de emergencias marítimas sean éstas ordinarias o extraordinarias, ha propiciado el pernicioso efecto de desvirtuar la participación autonómica en el orden constitucional de distribución de competencias, respecto a las situaciones constitutivas de emergencias ordinarias, casos éstos, cuyo mejor acomodo material parece que se hallaría en otros títulos competenciales, en particular, el relativo a la protección del medio ambiente, en virtud del cual, las Comunidades Autónomas podrían establecer normas tuitivas adicionales a las estatales.

En el Sistema Nacional de Respuesta ante la Contaminación Marina Accidental se advierten algunos aspectos mejorables entre los que puede apuntarse como uno de los más significativos el hecho de que no desarrolla la coordinación de las situaciones complejas en las que el suceso de contaminación marina afecta simultáneamente al mar y a la costa, aunque sí alude a ellas. Además, sigue designando como mando único en las emergencias de carácter

extraordinario a un órgano político, el Ministro de Fomento, cuando parece que la decisión técnica podría resultar más efectiva que la política en este tipo de emergencias, pues de la insolvencia de esta última tenemos en España un triste ejemplo, durante la gestión de la catástrofe del *Prestige*. Entre las omisiones del Sistema Nacional de Respuesta pueden señalarse las siguientes: la nula regulación respecto a la planificación local; la falta de previsión en cuanto a la protección de zonas o espacios especialmente sensibles; y la ausencia de referencia alguna a la gestión de los residuos producidos como consecuencia de la crisis.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR LOBO, José Antonio y PINIELLA CORBACHO, Francisco (2002): *La prevención de siniestros marítimos a través del control del Estado rector del puerto*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad, p. 23.
- ALENZA GARCÍA, José Francisco (2006): «Los residuos derivados de la limpieza de vertidos marinos accidentales: especial consideración del caso Prestige», en Meilán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, p. 309.
- ANDERSON, Edwin (1996): «The nationality of ships and flags of convenience: economics, politics, and alternatives», en *Tulane Maritime Law Journal*, volume 21, pp. 146-158.
- ARANA GARCÍA, Estanislao (2002): «Las inspecciones técnicas de las embarcaciones de recreo», en *Actualidad Administrativa*, núm. 3, pp. 125 y ss.
- ARROYO MARTÍNEZ, Ignacio (2006): «Problemas jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima (referencia especial al Prestige)», en Meilán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, p. 52.
- BARCELONA LLOP, Javier (2007): *La protección civil municipal*, Madrid, Iustel, pp. 153 y 193.
- BLASCO DÍAZ, José Luis (2010): «La distribución competencial en materia de costas», en *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 10, p. 257.
- BOISSON, Philippe (1994): «Classification societies and safety at sea, back to basics to prepare for the future», en *Marine Policy*, vol. 18, Issue 5, p. 364.
- CANALS I AMETLLER, Dolors (2003): *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad, control, inspección y certificación*, Granada, Comares, p. 181.
- CANOSA USERA, Raúl (1996): «Aspectos constitucionales del Derecho ambiental», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 94, p. 104.

- CHRISTODOULOU-VAROTSI, Liana (2009): *Maritime safety Law and policies of the European Union and the United States of America: antagonism or synergy?*, Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, p. 33.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1984): *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, p. 17.
- DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino (2005): «Problemas relacionados con la nacionalidad del buque», *Revista de Derecho* (Valdivia), julio, volumen 18, núm. 1, pp. 119-144.
- ESTEVE PARDO, José (1999): *Técnica, riesgo y Derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Barcelona, Ariel, p. 62,
- FAJARDO SPÍNOLA, Luis (1992): «Coordinación de la actividad de las diferentes administraciones sobre la costa (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)», en *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto, núm. 128, pp. 235-238.
- FERNÁNDEZ BEISTEGUI, Carlos Francisco (1996): «El control de los buques por el Estado del puerto», en *Anuario de Derecho Marítimo*, núm. 13, pp. 141 y ss.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2006): «La inspección marítima», en Meilán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, p. 219.
- FIGUERUELO ALMAZÁN, Antonio (1985): «Protección civil, ordenación territorial y planeamiento urbano», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 95, pp. 93 y ss.
- GABALDÓN GARCÍA, José Luis y RUIZ SOROA, José Manuel (2006): *Manual de derecho de la navegación marítima*, Barcelona-Madrid, Marcial Pons, p. 266.
- GARCÍA GABALDÓN, José Luis (1989): «Pabellones de conveniencia y pabellones tradicionales: ventajas e inconvenientes de la creación de un registro especial en Canarias», en *Anuario de Derecho Marítimo*, núm. 7, pp. 253 y ss.
- GARCÍA PÉREZ, Marta (2006): «Las emergencias marítimas», en Meilán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, p. 246.
- (2011): «La crisis del Prestige: una propuesta de reorganización de las emergencias marítimas», en A. Menéndez Rexach y A. de Marcos Fernández (coords.), *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, p. 448.
- GARCÍA SANABRIA, Javier y GARCÍA ONETTI, Javier (2011): «Bases para el debate: la gestión del litoral en el País Vasco: el papel de las comunidades autónomas en el camino hacia una Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL)», Proyecto *Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)*, p. 4.

- GÓMEZ PRIETO, María Teresa (1994): «Las sociedades de clasificación de buques», en *Anuario de Derecho Marítimo*, núm. 11, pp. 274 y ss.; 296 y 297.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio Víctor (2002): «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto 2002, núm. 158, pp. 68 y 69.
- GONZÁLEZ LAXE, Fernando y MARTÍN PALMERO Federico (2009): *Evaluación económica de las catástrofes marítimas*, A Coruña, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, p. 1.
- GROTE, Rainer (2001): «Les catastrophes écologiques globales», en Caron y Leben (dirs.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, The Hague-Boston-London, Martinus Nijhoff, p. 101.
- GUZMÁN ESCOBAR, José Vicente (2007): «Algunas implicaciones legales de los códigos IGS y PBIP» [en línea], en *Revista e – Mercatoria*, vol. 6, núm. 2, pp. 1-17. El documento puede consultarse en la dirección de Internet: <http://foros.uexternado.edu.co/economia/institucional/index.php/emercaria/article/view/2059/1846> (30-06-2012; 17'34).
- HERNÁNDEZ IZAL, Santiago (1960): *Pabellones de conveniencia*, Comité de Derecho marítimo de Barcelona, Barcelona, Talleres tipográficos Ariel, pp. 5-38.
- IZU BELLOSO, Miguel José (1991): «El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 69, pp. 17 y 18.
- (2009): «De la protección civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo», en esta REVISTA, núm. 35, pp. 357-366.
- JORDANO FRAGA, Jesús (2000): *La reparación de los daños catastróficos: catástrofes naturales*, *Administración y Derecho público: responsabilidad, seguro y solidaridad*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, pp. 178 y 179.
- KHEE-JIN TAN, Alan (2006): «Vessel-source marine pollution: the Law and politics of international regulation», en *Cambridge University Press*, pp. 139-155.
- KONSTADINIDES, Theodore (2011): *Civil protection in Europe and the Lisbon 'Solidarity clause': a genuine legal concept or a paper exercise*, Sweden, Uppsala Faculty of Law, pp. 12-22.
- LARSSON, Per, HAGSTRÖM FRISSELL, Eva, y OLSSON, Stefan (2009): «Understanding the crisis management system of the European Union», en Olsson (ed.), *Crisis management in the European Union: cooperation in the face of emergencies*, Berlin-Heidelberg, Springer, pp. 1-16.

- LI, Kevin y WONHAM, Jonathan (1999): «Registration of vessels», en *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 14, p. 154.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2005): «El medio ambiente en la Constitución Española», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 222, pp. 183-198.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael y DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio Manuel (1999): «El papel del Ejército ante situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad», en esta REVISTA, núm. 15, pp. 397 y 398.
- MEILÁN GIL, José Luis (2005): *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, p. 34.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2008): «Cooperación y coordinación en los servicios públicos de protección civil», Seminario Internacional *Servicios públicos locales en la Unión Europea*, 27 y 28 de noviembre de 2008, Madrid, Instituto de Derecho Local-Universidad Autónoma, p. 11.
- (2010): «La gestión integrada del litoral», en Núñez Lozano (dir.) *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, Madrid, Iustel, pp. 135-185.
 - (2011a): «Introducción: las raíces del concepto de protección civil», en Menéndez Rexach y de Marcos Fernández (coords.), *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, p. 55.
 - (2011b): «La protección civil en el ámbito estatal: normativa, organización y régimen de ayudas», en Menéndez Rexach y de Marcos Fernández (coords.), *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, p. 99.
- NAVARRO ORTEGA, Asensio (2011): «La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español», en *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto, núm. 185, pp. 365-397.
- NIKULA, Piia y HELLENBERG, Timo (2009): «EU crisis coordination arrangements and decision-making: case of maritime terrorism in the Baltic Sea», en Hellenberg y Pekka (eds.), *Preventing Terrorism in Maritime Regions: Case Analysis of the Project Poseidon*, Aleksanteri Institute-University of Helsinki (Finland), pp. 4-24.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2004): *Aproximación a la acción estatal de prevención de catástrofes marítimas: fallos evidentes y cambios insuficientes*, Observatorio del Litoral-Universidade da Coruña, p. 4.
- OCHOA MONZÓ, Josep (1996): *Riesgos mayores y protección civil*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España, p. 20.

- (2005), *La gestión de la seguridad extraordinaria por catástrofes marinas ligadas al tráfico de hidrocarburos en España*, II Jornadas Internacionales de Seguridad Marítima y Medio Ambiente, celebradas los días 1 y 2 de diciembre de 2005 en A Coruña, Observatorio del Litoral-Universidade da Coruña, p. 160.
- (2006), «La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria», en Meilán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 283-291.
- OLIVA MARTÍNEZ, Juan Daniel (2010): «Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil», en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 14, pp. 605-634.
- ÖZÇAYIR, Oya (2001), *Port State control*, Hong Kong, LLP Asia, pp. 25-33.
- PADRÓS REIG, Carlos (2001): *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Madrid, Tecnos, p. 111.
- PELÁEZ MARTÍNEZ, Pablo (2011): «Planificación local de emergencias en España», en A. Menéndez Rexach y de Marcos Fernández (coords.), *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, p. 634.
- PONTIER, Jean-Marie (1981): «L'Etat et les calamités naturelles», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, p. 2.
- RINGBOM, Henrik (2008): *The EU maritime safety policy and international Law*, Leiden (The Netherlands), Martinus Nijhoff, p. 43.
- RODRIGO DE LARRUCEA, Jaime (2012): «Pabellón (FSC) e inspección y certificación por organización reconocida (class): problemas planteados: especial referencia a la Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009 sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje» [en línea], el documento puede encontrarse en: <http://upcommons.upc.edu/e-prints/bitstream/2117/8482/1/323N%20REC.pdf> (24-03-2012; 17'30), pp. 5 y 6.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2006): *Algunas reflexiones sobre seguridad marítima y organización administrativa en el derecho español*, en Meilán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, p. 117.
- ROGERS, Raquel (2010): *Ship registration: a critical analysis*, Malmö (Sweden), World Maritime University, p. 65.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2006a): «La planificación de contingencias por contaminación marítima en España: régimen jurídico vigente, consideraciones críticas y propuestas de mejora», en Meilán Gil (dir.), *Estudios sobre el*

- régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 319, 339, 344 y 345.
- (2006b): «La prevención y lucha contra la contaminación marina accidental y la participación de las administraciones locales», en Esteve Pardo (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 606 y 607.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier y DOMÉNECH QUESADA, Juan Luis (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Santa Cristina (A Coruña), Netbiblo, pp. 3-36.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, GARCÍA PEREZ, Marta, y PERNAS GARCÍA, Juan José (2005): «Las lecciones jurídicas del Caso Prestige: diez tesis sobre la mejora de la seguridad del transporte marítimo y la protección del medio ambiente en España», en *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho ambiental*, núm. 12-13, p. 8.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel (2003): «La acción de la Unión Europea en materia de seguridad marítima», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LV, núm. 1, pp. 79-116.
- SOSA WAGNER, Francisco (1987): *Manual de Derecho local*, Madrid, Tecnos, p. 107.
- VALENCIA MARTÍN, Germán (2000): «¿De quién es el mar? La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino», en Sosa Wagner (coord.), *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. III, pp. 3589-3616.
- VALENTE GOMES, Paulo (2011): «O Tratado de Lisboa e a gestão de crises na União Europeia com impacto transnacional», en Brandão (coord.), *A luta contra o terrorismo transnacional: contributos para uma reflexão*, Coimbra (Portugal), Almedina, pp. 145-162.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (1994): «El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho subjetivo y/o principio rector?», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 19, pp. 77 y ss.
- ZAMBONINO PULITO, María (2001): *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 92-96.
- ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (2008): *Los incidentes marítimos en el Atlántico europeo y su influencia en la evolución del Derecho de la seguridad marítima*, A Coruña, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, p. 21.
- (2009), *Régimen jurídico de la seguridad marítima*, Santa Cristina (A Coruña), Netbiblo, p. 7.

ZAMORANO WINES, José (2010): «La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial», en Núñez Lozano (dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, Madrid, Iustel, pp. 191-197.