

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN  
Y MEDIO AMBIENTE

SECRETARIA DE ESTADO  
DE MEDIO AMBIENTE  
DIRECCION GENERAL  
DE SOSTENIBILIDAD  
DE LA COSTA Y DEL MAR

DIVISION PARA LA PROTECCION  
DEL MAR

# **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTATAL DE PROTECCIÓN DE LA RIBERA DEL MAR CONTRA LA CONTAMINACIÓN**

CORREO ELECTRÓNICO:

PL. DE SAN JUAN DE LA CRUZ, S/N  
28071 MADRID  
TEL.: 91 597 6128  
FAX: 91 597 6902



## 1. RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	<b>Fecha</b>	<b>28/03/2014</b>
<b>Título de la norma</b>	Orden por la que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera contra la Contaminación		
<b>Tipo de memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	El establecimiento de un plan estatal de protección de las costas españolas frente a sucesos de contaminación marina accidental de carácter muy grave.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>Jurídicamente, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina.</p> <p>Desde una perspectiva técnica establecer la organización y los sistemas de relación de las diversas administraciones públicas con competencia en materia de contaminación de la costa que garanticen una actuación eficaz y conjunta en situación 3 de emergencia, tal y como queda definida ésta en el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación.</p>		
<b>Principales alternativas consideradas</b>	Esta propuesta de Orden es un desarrollo normativo impuesto por el artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación, por lo que no se han considerados otras alternativas posibles.		
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>			
<b>Tipo de norma</b>	Orden		
<b>Estructura de la norma</b>	Preámbulo Artículo único Cuatro disposiciones finales Anexo, con 13 artículos		
<b>Informes recabados</b>	<p>Se ha solicitado informe sobre el borrador de la propuesta normativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación a los siguientes órganos colegiados:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.</li><li>- Consejo Asesor de Medio Ambiente.</li><li>- Comisión Nacional de Protección Civil.</li></ul> <p>Conforme el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se han recabado los informes del Ministerio de Fomento, Ministerio de Defensa, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio del Interior.</p> <p>Conforme al artículo 67.4 se ha recabado informe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</p>		



<b>Trámite de audiencia</b>	<p>De acuerdo con el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha dado trámite de audiencia a los sectores afectados por el proyecto de Orden, en concreto a las siguientes organizaciones :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Amigos de la Tierra.</li><li>- Ecologistas en acción.</li><li>- Greenpeace España.</li><li>- Sociedad Española de Ornitología (SEO/Birdlife).</li><li>- WWF España.</li><li>- Federación Nacional de Cofradías de Pescadores.</li><li>- Federación Española de Municipios y Provincias.</li></ul> <p>Asimismo se ha procedido a someter el proyecto al trámite de información pública que prescribe la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.</p>	
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	El proyecto de Orden se formula al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución que atribuye al Estado competencias para dictar legislación básica del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en su territorio.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	No es una norma de contenido económico, por lo que su efecto en materia de impacto económico es neutro.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto. <input type="checkbox"/> implica un ingreso.



<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>	Impacto ambiental favorable para las costas españolas, al introducir un sistema susceptible de garantizar una mejora de la seguridad ambiental frente a supuestos de contaminación que afecten a las aguas marítimas y a las costas.	
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>	Mejora la seguridad jurídica y técnica frente a supuestos de contaminación en las costas. Clarifica las funciones y los ámbitos de actuación de las diversas administraciones públicas con competencias en los ámbitos marítimo y costero. Mejora la coordinación interadministrativa en los ámbitos de planificación, ejecución y formación ante sucesos de contaminación.	



## 2. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

### 2.1. Motivación

#### Fundamento de la propuesta.

La propuesta de Orden tiene su origen en lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, por el que se establece el dominio público de titularidad estatal y en el artículo 110.c) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, modificada parcialmente por la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

El artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación, establece que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaborará y aprobará el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación.

Además, la propuesta normativa de esta Orden obedece a la necesidad de dar cumplimiento a una norma de carácter internacional.

En este sentido y respecto a la contaminación en la mar, el Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos de 1990 (Convenio OPRC), ratificado por España el 12 de enero de 1994, y su Protocolo sobre sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (OPRC-HNS 2000), ratificado por España el 27 de enero de 2005, establecen en los artículos 6 y 4 respectivamente, la obligación para los Estados Parte de establecer un “Sistema Nacional” para hacer frente con prontitud y de manera eficaz a los sucesos de contaminación por hidrocarburos y sustancias nocivas potencialmente peligrosas.

Por otro lado, España ha firmado acuerdos regionales de carácter internacional con Francia, Portugal, Marruecos y Argelia que requieren del establecimiento de planes específicos de preparación y lucha contra la contaminación.

Dado que los supuestos de contaminación que pueden afectar a las costas españolas exigen la respuesta de diversas administraciones públicas, de acuerdo con las competencias que les atribuyen los diversos estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas, sin cuya colaboración no se podría dar cumplimiento a los mandatos legales anteriormente citados, se hace preciso establecer un plan estatal ante la contaminación, que establezca la doctrina, organización y medios de actuación del Estado y de las diversas administraciones públicas implicadas.

#### Identificación de colectivos o personas afectadas por la situación y a las que se dirige la norma

Esta propuesta normativa afecta fundamentalmente a la Administración General del Estado, concretamente Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, al establecer un plan estatal de protección de la costa frente a sucesos de contaminación marina accidental de carácter muy grave; y a las Comunidades Autónomas litorales, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y las Entidades Locales costeras, en la medida que sus planes territoriales y locales de contingencias por contaminación marina se integrarán en el Plan Estatal de Respuesta en caso de situación 3 de emergencia, tal y como se define ésta en el Real Decreto 1695/2012.

#### Interés público afectado por la situación y en qué sentido

El principal beneficiario de la implantación de la norma es el conjunto de la sociedad española, ya que la existencia de un Plan Estatal que coordine la actuación de todas las administraciones concernidas por un suceso de contaminación en la costa redundará en beneficio del interés público, por cuanto se garantizará el uso de la costa por parte de los ciudadanos, manteniendo un adecuado nivel de calidad de las aguas y de las playas. Un



sector económico tan importante en España como es el turismo depende en gran medida de que las costas se encuentren en las mejores condiciones ambientales.

### Por qué es el momento apropiado para hacerlo

La Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1695/2012 establece que el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación deberá ser aprobado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en un plazo no superior a 12 meses contados desde la entrada en vigor del citado Real Decreto 1695/2012.

## **2.2. Objetivos**

### Resultados que se pretenden alcanzar con la aplicación de la norma propuesta

Jurídicamente, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, así como en el Convenio OPRC90 y su Protocolo OPRC-HNS-2000 y diversas recomendaciones de la Organización Marítima Internacional en materia de elaboración de planes contra la contaminación marítima y de la ribera del mar.

Desde una perspectiva técnica establecer la organización y los sistemas de relación de las diversas administraciones públicas con competencia en materia de contaminación de la costa que garanticen una actuación eficaz y conjunta en situación 3 de emergencia, tal y como queda definida ésta en el Real Decreto 1695/2012.

En consecuencia, la aprobación de la propuesta, de acuerdo con las ideas anteriormente expuestas, redundaría en una mejora de la seguridad jurídica y técnica frente a supuestos de contaminación en las costas, así como en la mejor ordenación de las funciones y los ámbitos de actuación de las diversas administraciones públicas con competencias en el ámbito costero y de la coordinación interadministrativa en los ámbitos de planificación, ejecución y formación ante sucesos de contaminación.

## **2.3. Alternativas**

Esta propuesta de Orden es un desarrollo normativo impuesto por el artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación, por lo que no se han considerados otras alternativas posibles.



### 3. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

#### 3.1. Contenido

La norma propuesta tiene rango de Orden y su estructura es la siguiente:

- Preámbulo
- Artículo único
- Cuatro disposiciones finales
- Anexo, con trece artículos

El artículo único aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación marina accidental (Plan Ribera) que figura en el Anexo, de aplicación a todos los casos de contaminación que afecte o pueda afectar a las costas españolas cuando se declare la situación 3 de emergencia, conforme al Real Decreto 1695/2012.

En el Anexo se desarrolla el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar, en los siguientes puntos:

- Ámbito de aplicación
- Análisis de riesgos y áreas vulnerables
- Activación del Plan
- Órganos de dirección y respuesta del Plan
- Protocolo de comunicación de la activación de planes
- Notificación de incidencias
- Coordinación con otros planes
- Protocolo de actuación
- Fin de la contingencia
- Inventario de medios disponibles
- Mantenimiento de medios
- Adiestramiento y ejercicios
- Revisión del Plan

#### 3.2. Análisis jurídico

##### Relación con normas de rango superior

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas establece en el artículo 110.c) que la tutela del dominio público marítimo-terrestre es una competencia de la Administración General del Estado y, por otro lado, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 149/1991) la titularidad demanial de estos bienes establece determinadas facultades y obligaciones en relación con las actuaciones que tengan como finalidad proteger su integridad, preservar sus características y asegurar su libre utilización.

El Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispone que es competencia del mismo la tutela del dominio público marítimo-terrestre, así como la propuesta del plan integral de contingencias sobre actuaciones en el litoral.

El Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación, establece en su artículo 4.2 la obligación del Ministerio



de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para elaborar y aprobar el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación.

De otra parte, como ya se ha expuesto reiteradamente, la propuesta pretende establecer los mecanismos técnicos precisos para la ejecución del Convenio OPRC90 y al Protocolo OPRC-HNRS-2000, ya ratificados por España el 13 de mayo de 1995 y el 14 de junio del 2007.

#### Relación con otras normas complementarias

La propuesta normativa se ve complementada por el proyecto de Orden que se está tramitando por parte del Ministerio de Fomento para la aprobación del Plan Marítimo Nacional. El Plan Marítimo Nacional es el instrumento equivalente al Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar para la actuación de la Administración General del Estado en la mar frente a sucesos de contaminación marina accidental.

#### Justificación del rango formal

El rango de esta propuesta normativa es el de Orden puesto que el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación establece que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente deberá elaborar y aprobar el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar.

#### Listado de normas derogadas

Como consecuencia de la entrada en vigor de la propuesta normativa no se deroga ninguna norma de igual o inferior rango.

### **3.3. Descripción de la tramitación**

Una vez finalizado el proyecto de Orden para la aprobación del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación, se presentó un único borrador del proyecto a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Comisión Nacional de Protección Civil, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 4.2 del Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de respuesta ante la contaminación, que exige el informe previo de los citados órganos colegiados como paso necesario para la aprobación del Plan Estatal por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

La valoración del proyecto de Orden se incluyó en el orden del día de la reunión de la **Conferencia Sectorial de Medio Ambiente** que se celebró el día 7 de octubre de 2013. No hubo comentarios por parte de las Comunidades Autónomas.

En la reunión del **Consejo Asesor de Medio Ambiente** celebrado el día 21 de octubre de 2013 se presentó para informe el proyecto de Orden. Se recibieron comentarios de cuatro organizaciones representadas en el Consejo:

- WWF-Adena. Dos observaciones:
  - 1) Debería incorporarse a los grupos de respuesta establecidos en el artículo 4.4 del Plan Estatal la participación civil a través del voluntariado.
  - 2) La información a los interesados de las actuaciones de respuesta debería ser llevada a cabo de forma directa, no a través del gabinete de relaciones públicas establecido en el artículo 4.5 del Plan Estatal.
- CC.OO. Dos observaciones:
  - 1) El plan de operaciones establecido en el artículo 8.3 del Plan Estatal debería ser más concreto en relación a la evaluación y prevención de riesgos laborales.





- 2) Incluir en el Comité Técnico Asesor del artículo 4.2 al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Federación Nacional de Cofradías de Pescadores. Dos observaciones:
    - 1) Incluir en los grupos de respuesta del artículo 4.4 al sector pesquero.
    - 2) No se contempla en el Plan Estatal la coordinación de actuaciones en la costa con los países colindantes.
  - SEO-Birdlife. Tres observaciones:
    - 1) Mejorar el texto de la coordinación local e internacional del artículo 7 del Plan Estatal.
    - 2) Recoger en el anexo II otras contaminaciones distintas de los hidrocarburos.
    - 3) Contemplar el voluntariado en los grupos de respuesta del artículo 4.4.

La reunión de la **Comisión Nacional de Protección Civil** se celebró el día 29 de noviembre de 2013. La única Comunidad Autónoma que hizo comentarios al texto del proyecto presentado a informe fue Cataluña, que propuso las siguientes modificaciones al texto:

- Artículo 2 “Análisis de riesgos”. Añadir al último párrafo el siguiente texto: *«Asimismo se pondrá a disposición de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas los resultados generados por la herramienta de gestión en casos de contaminación marina».*
- Artículo 3.2 “Movilización de medios del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar en Situación 2”. Añadir al último párrafo el siguiente texto: *«(...) y actuará bajo la dirección del Director de dicho Plan».*

Teniendo que cuenta que los informes dictados por los órganos colegiados anteriormente citados son preceptivos pero no vinculantes, se procede a la revisión de los mismos y se introducen los cambios que se consideran adecuados y oportunos en el proyecto de Orden por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación. Concretamente, se aceptan todas las propuestas de modificación y comentarios con excepción de:

- WWF-Adena sobre información directa a interesados en relación con las actuaciones de respuesta, por considerar que todo el flujo de comunicación de la emergencia deberá tramitarse a través de una única vía; y,
- Federación Nacional Cofradías de Pescadores y SEO-Birdlife sobre coordinación internacional de actuaciones en costa, por entender que esa cuestión deberá de resolverse a través de acuerdos y planes bilaterales con esos países, tal y como se ha llevado a cabo para la contaminación en las aguas marinas (Plan Golfo de León, Plan Vizcaya).

Una vez elaborado el borrador definitivo tras la consulta a estos tres órganos colegiados se remitió, junto con la documentación que lo acompaña, a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el 16 de enero de 2014.

Recibido el informe de esa Secretaría General Técnica el 13 de febrero de 2014, se indicaba la necesidad de someter el proyecto de Orden a la consulta a los sectores afectados (Ley 50/1997) y al trámite de información pública (Ley 27/2006).

Asimismo, la Secretaría General Técnica solicitó informe sobre el proyecto al Ministerio de Fomento, Ministerio de Defensa, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Finalizado el plazo de consulta a los sectores afectados y de la información pública el día 28 de febrero de 2014, se han recibido escritos de observaciones y alegaciones de los siguientes organismos y entidades:

- Federación Nacional de Cofradías de Pescadores.
- Federación Española de Municipios y Provincias.
- Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos.
- WWF España.

Por otro lado, se ha recibido informes procedentes de las Secretarías Generales Técnicas de los siguientes Ministerios:

- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Ministerio de Fomento.
- Ministerio del Interior.

Una vez revisadas y contestadas todas las observaciones y alegaciones presentadas se redacta el borrador definitivo de proyecto de Orden para continuar con la tramitación para su aprobación.

La respuesta a las observaciones y alegaciones presentadas por las Secretarías Generales Técnicas, los sectores afectados y durante la información pública son contestadas en un documento que se adjunta con esta Memoria en el expediente, sin embargo, se exponen en los siguientes tres apartados las observaciones a cuya aceptación condicionó el MHAP la aprobación previa en su escrito con fecha 22.04.2014 y la motivación que ha generado el rechazo de una de ellas:

1. **«En el apartado 4.2 del Plan se enumeran los órganos y organismos que cuentan con representación en el Comité Técnico Asesor, disponiéndose que aquellos estén representados “por sus titulares, o las personas en que éstos deleguen”.**

***Esta referencia no resulta correcta en términos jurídicos al confundir la figura de la delegación con el régimen tasado de sustitución a que se refiere el artículo 24.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»***

Valoración de la propuesta: **aceptada**.

Se elimina del texto del artículo 4.2 la expresión “o las personas en que éstos deleguen”.

2. **«Por otra parte, llama la atención el incremento en cuatro más el número de miembros del Comité Técnico Asesor en representación de la Administración General del Estado respecto de la versión anterior, lo que unido a la representación territorial, podría restar operatividad a la toma de decisiones en el seno del Comité. Por ello, se sugiere que algunos de estos miembros, en especial los representantes de instituciones científicas (CSIC, CEDEX, AEMET o los que se considere) pasen a configurarse como asistentes a las reuniones (expertos nacionales) mencionados en el último párrafo de este artículo en los casos en que su presencia resulte necesaria.»**

Valoración de la propuesta: **rechazada**.

El Comité Técnico Asesor es un órgano colegiado cuya finalidad es asesorar al Director de la Emergencia en materias eminentemente científicas y técnicas. En este sentido, la



participación de los organismos mencionados en la observación se considera fundamental ya que son éstos los que poseen el conocimiento técnico y científico más detallado sobre las cuestiones de contaminación sobre el medio costero, y en consecuencia parece necesario que participen de forma activa y permanente en este Comité.

Por otro lado, la incorporación de otros miembros ha sido pactada con los Ministerios de los que dependen, ya que éstos han considerado necesario en sus observaciones y alegaciones anteriores su participación en el Comité Técnico Asesor.

**3. «Tanto en la regulación del Comité Técnico Asesor (Art. 4.2) como en la de la Comisión Permanente del artículo 13, se prevé la participación ocasional de expertos (...).**

***Este tipo de participación (...) suele limitarse en la regulación de los órganos colegiados a que sus actuaciones no supongan el derecho a voto, por lo que se debe introducir en los citados precepto del proyecto el correspondiente inciso relativo a que “actuarán con voz pero sin voto”.***»

Valoración de la propuesta: **aceptada**.

Se introduce el inciso señalado en la observación en el último párrafo del artículo 4.2 y en el quinto párrafo del artículo 13.

## 4. ANÁLISIS DE IMPACTOS

### 4.1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

#### a. Análisis de los títulos que amparan la propuesta.

La regulación que afecta a la ribera del mar se establece al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencias para dictar legislación básica del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en su territorio.

#### b. Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes que suscita el proyecto

El artículo 149.1.23ª de la Constitución Española establece que le corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. En este sentido, todas las Comunidades Autónomas con litoral han asumido competencias en materia de protección del medio ambiente, tal y como se recoge en sus Estatutos de Autonomía:

- País Vasco: artículo 11.1.a de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre
- Cataluña: artículo 114.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio
- Galicia: artículo 27.30 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril
- Andalucía: artículo 57 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo
- Principado de Asturias: artículo 11.5 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre
- Murcia: artículo 11.3 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio
- Comunidad Valenciana: artículo 50.6 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio
- Cantabria: artículo 25.7 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre
- Canarias: artículo 32.12 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto
- Islas Baleares: artículo 30.46 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero
- Ceuta: artículo 22.1.1 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo
- Melilla: artículo 22.1.1 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo

En consecuencia, la competencia para la ejecución de la protección del medio ambiente en la costa corresponde a las Comunidades Autónomas.

No obstante, el Estado goza de amparo constitucional, para dictar los preceptos relativos al establecimiento del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar que figura en la propuesta, de acuerdo con el siguiente orden de fundamentos:

En primer lugar, el artículo 132.2 de la Constitución. Este artículo establece que son bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. El artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas define estos bienes como integrantes del dominio público marítimo-terrestre.

Aunque la titularidad demanial no sea un título específico de atribución de competencias, como ya declaró la sentencia del Tribunal Constitucional STC 227/1988, de 24 de noviembre (sobre la Ley de Aguas de 1985), en el caso del

dominio público marítimo-terrestre, la sentencia STC 149/1991, de 4 de julio establece que la titularidad estatal sobre estos bienes implica que el Estado no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física o jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (F.J. 1.D).

En este mismo sentido, esta sentencia declara que la capacidad del Estado para llevar a cabo actuaciones en el dominio público marítimo-terrestre, distintas de las obras, y que tengan como finalidad proteger su integridad, preservar sus características propias o asegurar su libre utilización, va implícita en la titularidad demanial (F.J. 7.A.g).

Asimismo, la sentencia considera que el Estado posee facultades de tutela y policía sobre el dominio público marítimo-terrestre, facultades irrenunciables que son inherentes a la titularidad estatal (F.J. 4.B.g y 7.A.c).

Otra importante sentencia del Tribunal Constitucional, en línea con la anterior, es la STC 102/1995, de 26 de junio, en la cual se justifica la acción ejecutiva del Estado cuando el fenómeno objeto de la competencia tenga carácter supraautonómico y requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizarse mediante su atribución a un único titular; cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de conciliar intereses contrapuestos de sus componentes parciales; y, cuando exista un peligro inminente de daños irreparables (F.J. 8).

La activación del Plan de Protección de la Ribera del Mar está prevista para aquellos sucesos excepcionales de contaminación marina que afecten o puedan afectar al territorio de dos o más Comunidades Autónomas. En estas circunstancias, el riesgo inminente de daños irreparables o de muy difícil solución, así como la posibilidad de que surjan intereses contrapuestos, hace necesaria la intervención del Estado de forma que se logre una respuesta eficaz e integrada, a través del ejercicio de funciones de coordinación.

Esta intervención del Estado ejerciendo funciones de coordinación se justifica en la sentencia del Tribunal Constitucional STC 194/2004, de 10 de noviembre, la cual otorga además cierto poder de dirección a la Administración General del Estado, consecuencia de la posición de superioridad del que coordina en relación con el coordinado.

Puesto que cualquier accidente relacionado con la contaminación del medio marítimo-terrestre afectará directamente a la integridad física del mismo y a su uso público, se considera que la elaboración y aprobación del Plan de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación debe corresponder al órgano de la Administración General del Estado que tiene atribuida la responsabilidad para cumplir lo anterior. En este caso se trata del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Así, en relación con la distribución competencial de la Administración General del Estado, el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, enumera entre las funciones de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar las siguientes:

- La elaboración o dirección de estudios, propuestas y planes, en materia de protección del litoral frente a la contaminación marítima accidental y, en particular, la propuesta de un plan integral de contingencias sobre actuaciones en el litoral y de formación en materia de protección frente a la contaminación marítima.
- La colaboración con el Ministerio de Fomento para potenciar las actuaciones en materia de protección de la ribera del mar.



En conclusión, y de conformidad con lo expuesto más arriba, el desarrollo normativo del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar que figura en la propuesta normativa que se pretende aprobar, está amparado por el título competencial que otorga el artículo 132.2 de la Constitución española.

c. Análisis de la participación autonómica en la elaboración del proyecto

La participación autonómica en la elaboración del proyecto de Orden se lleva a cabo a través de la presentación del mismo ante la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Comisión Nacional de Protección Civil, en la que se encuentran representadas todas las Comunidades Autónomas litorales y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

#### **4.2. Impacto económico y presupuestario**

Como se ha indicado repetidamente, la propuesta normativa pretende planificar de forma coherente la respuesta frente a las contingencias por contaminación marina accidental en la costa, propiciando una actuación coordinada y eficiente de todos los agentes públicos y privados concernidos.

La celeridad, eficacia, y contundencia en la respuesta, y, en consecuencia, la previsiblemente más pronta resolución del problema, tendrá un impacto favorable en la costa afectada, así como en el uso y disfrute de los mismos, y en la generación de economías vinculadas a ellos tales como el turismo.

La propuesta de norma no implica, necesariamente, costes presupuestarios adicionales, ni deseconomías inducidas a terceros. Organizar más eficazmente el esquema nacional de actuación frente a estos episodios de contaminación supone optimizar recursos y esfuerzos, sin imponer, en caso alguno, nuevas responsabilidades u obligaciones más allá de las preexistentes.

Además, el proyecto de norma tampoco supone un incremento de los costes de personal, ya que la creación del órgano colegiado que se establece en el apartado 13 Revisión del Plan no generará indemnizaciones por asistencia, tal y como se señala en el texto del citado apartado.

En conclusión, la propuesta normativa:

- No tiene influencia presupuestaria.
- No implica costes significativos.
- Tiene un balance económico netamente positivo.

La nueva estructura que requerirá el Plan de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación se limitará a reasignar los presupuestos, de forma que la lucha contra la contaminación marina accidental causada por hidrocarburos o sustancias peligrosas que afecten a las costas se lleve a cabo mediante contratos y/o encomiendas específicas que permitan tanto la mayor especialización de las brigadas actuantes, como la liberación de la carga económica que suponían estos casos puntuales sobre el resto de actuaciones habituales de mantenimiento y conservación de las costas.

De otra parte, el esquema de coordinación e interrelación entre Administraciones y empresas recogido en la norma objeto de la propuesta facilitará el proceso de reclamación y recuperación de los costes incurridos en las labores de contención y limpieza, así como los correspondientes a los daños ocasionados por el episodio de contaminación, ya sean ambientales o por los perjuicios ocasionados a las actividades económicas afectadas por el mismo. Todo ello en base a las correspondientes responsabilidades y en función de los distintos instrumentos, Leyes y Convenios Internacionales, que resultan de aplicación





(Convenio CLC, FIDAC, Convenio BUNKERS, Convenio HNS, Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, etc.).

También, en la medida en que la norma prevé la suma de capacidades y la evitación de ciertas duplicidades, las economías de escala que se alcancen en la respuesta pueden redundar favorablemente en el balance final económico de la operación.

#### **4.3. Impacto por razón de género**

Puesto que la propuesta normativa no va a tener efectos directos o indirectos sobre personas físicas, sino que se limita a establecer un Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación para la coordinación de las distintas administraciones involucradas en la lucha contra la contaminación costera, se considera que el impacto por razón de género es nulo.

#### **4.4. Impacto sobre el medio costero**

El establecimiento del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar que se desarrolla en esta propuesta normativa proveerá a las distintas administraciones involucradas en la lucha contra la contaminación en la costa de una estructura organizativa que garantice la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta.

El hecho de afrontar los posibles sucesos de contaminación en la costa con un único instrumento legal redundará en beneficio de un mejor aprovechamiento de los medios y recursos disponibles de cada administración implicada, una perspectiva integral del problema que permita proteger de forma más adecuada los bienes naturales afectados o amenazados, y una respuesta organizada y coordinada entre todas las administraciones y agentes implicados, con unos órganos de dirección establecidos de forma previa. En definitiva, la implantación del Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar permitirá una respuesta más eficaz contra la contaminación en la costa, lo cual irá en beneficio del medio costero sobre el que debe actuar.

Cualquier tipo de reducción en el periodo de duración de un episodio de contaminación, por la más pronta respuesta y resolución del mismo, conlleva efectos favorables para la costa afectada, y, en consecuencia, para las actividades que allí se desarrollan.

No resulta fácil cuantificar los efectos económicos sobre este tipo de bienes, particularmente en zonas que carecen de "mercado", como puedan ser aquellas en las que no se practica habitualmente la acuicultura o el turismo, prácticas que permiten una valoración indirecta a partir del lucro cesante y ciertos daños emergentes.

Se han desarrollado distintos procedimientos, algunos de ellos, valoración contingente, precisamente a partir de casos como el del "Exxon Valdez", mediante la creación de un hipotético mercado. Los métodos de precios hedónicos y el del coste del viaje configuran otras aproximaciones al problema que también puede abordarse bajo la perspectiva del proyecto VANE (Valoración de Activos Naturales de España).

A título descriptivo, la reducción o evitación de la pérdida de biodiversidad, el mantenimiento del paisaje, y la calidad del agua, por señalar algunos, son efectos que la propuesta normativa pretende conseguir.