

## **TÍTULO V. MEDIO MARINO: SU PROTECCIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA**

## **I. Introducción.**

En materia de protección del medio marino, se asiste, en los últimos años a una profusa producción normativa desde el triple plano internacional, comunitario e interno. La dispersión en las fuentes normativas se constituye, pues, en un primer obstáculo para la sistematización del régimen jurídico de protección del medio marino, la tarea se complica porque desde el punto de vista interno, la normativa, a su vez, es del más diverso rango –son menos las normas con rango de ley, alcanzando el verdadero protagonismo en la materia el reglamento, que a su vez puede dictarse –de hecho se dicta- por muy diversos órganos administrativos.

Junto a ello, debe tenerse presente que además, el Derecho contempla de diversa forma la protección del medio marino según la procedencia de la contaminación. El régimen jurídico es por ello sustancialmente distinto según que abordemos la protección del mar de la contaminación que se origina en tierra o de la contaminación que se produce en el propio mar, esto es, desde buques o instalaciones que desarrollan actividades en el mar –legalmente llamadas “plataformas”. Dado que la protección del mar de la contaminación originada por los buques se ha analizado en otra parte de este Manual, nos ceñiremos en las siguientes páginas a exponer únicamente el primero de los aspectos señalados.

El elemento natural en el que se centra este trabajo ve reforzada, también al más alto nivel normativo, su protección, en cuanto que el art. 132 CE incluye, como bienes de dominio público marítimo-terrestre, además de la zona marítimo-terrestre, al mar territorial y a los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, lo que supone por un lado que la titularidad de tales bienes corresponde en todo caso a una Administración –al respecto el propio art. 132 se refiere a la Administración del Estado en el caso del dominio público marítimo-terrestre- a la que se inviste de potestades que garanticen su protección, y por otro que dichos bienes están excluidos del tráfico jurídico privado. El cierre del sistema tiene lugar mediante el reconocimiento de la acción pública para activar dicha protección por parte de la legislación de costas, sobre la que necesariamente volveremos.

Es finalmente un elemento común en toda la normativa que tiene por objeto la protección del mar, es la referencia al desarrollo de la función pública encomendada a la Administración a través de las formas clásicas en que este viene actuando, y cuyo régimen se encuentra bien delimitado por los principios e instituciones que rigen a la rama del ordenamiento que tiene por objeto a la Administración: el Derecho administrativo. El análisis racionalizado de esta normativa debe emprenderse pues desde el estudio de tales formas de actuación –prestacional o de servicio público, de intervención, de fomento o sancionadora.

## **II. Las competencias en relación a la protección ambiental del mar. Organización administrativa.**

### **1. La distribución de competencias para proteger el medio marino en función del origen de la contaminación.**

Desde la perspectiva de los Poderes públicos, y dentro de éstos de las Administraciones llamadas a garantizar la prevención y lucha contra aquella, el

criterio del origen de la contaminación se va a constituir en diferenciador respecto del título aplicable para el reparto de poder. En este sentido, cuando la contaminación tenga su origen en el propio mar, el sistema de reparto de competencias se separa del general previsto para la materia ambiental que es por otra parte el aplicable a la protección del medio marino cuando la contaminación tiene origen en tierra. De esta manera, cuando los vertidos procedan del mar, las competencias resultan atribuidas, en exclusiva, a la Administración del Estado, y cuando su procedencia lo sea de tierra, la competencia quedará compartida entre Estado y Comunidades Autónomas. A esta dualidad de regímenes competenciales, y su ajuste a la Constitución, hizo ya referencia la STC 149/1991, de 4 de julio, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y se ha confirmado más recientemente por la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resuelve los recursos planteados contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. La especial vinculación de la protección del ambiente marino a la ordenación del transporte marítimo ha supuesto, como ya se apuntó, la consideración de la marina mercante como título prevalente frente al ambiental.

Esta peculiar separación del esquema general de reparto de competencias previsto en materia ambiental va a tener su respuesta natural a nivel organizativo, diseñándose, en el caso de la protección del medio marino de la contaminación procedente del mar, unas estructuras también peculiares y separadas de las que se han creado para el desarrollo de la función pública ambiental y desde las cuales también se desarrollará la actividad administrativa dirigida a la protección del mar de los vertidos generados desde tierra.

Sin perjuicio de la referencia explícita que algunos Estatutos de Autonomía hacen a la competencia de ejecución en materia de vertidos, en especial los industriales y contaminantes en aguas territoriales del litoral autonómico<sup>438</sup>, como ya se ha señalado, dicha competencia ha de entenderse incluida en la función de ejecución de la protección del medio ambiente y por tanto asumida por todas las Comunidades Autónomas costeras, pues como pone de manifiesto el propio Tribunal Constitucional, no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas las Comunidades Autónomas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente (STC 149/1991, de 4 de julio).

## **2. Consecuencias organizativas: la dualidad de estructuras administrativas para la materialización de la protección del mar.**

Las diversas entidades territoriales a las que se encomienda, en virtud del reparto competencial expuesto, la protección ambiental del mar, y en definitiva el dar cumplimiento al mandato impuesto desde el art. 45 CE, han diseñado sus correspondientes estructuras para el ejercicio de tal función. De esta suerte, la protección del mar de la contaminación procedente de tierra, se encomienda a los órganos y entidades adscritos a aquellos entes territoriales que en general se han creado para el desarrollo de las funciones ambientales que a cada una corresponde

La concentración de competencias para proteger el medio marino 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,

---

<sup>438</sup> Arts. 12.10 EA País Vasco; 11.10 EA Cataluña; 29.4 EA Galicia; 17.6 EA Andalucía; 12.1 EA Asturias; 22.1.1 EA Ceuta y 22.1.1 EA Melilla.

derechos soberanos o jurisdicción en un único ente territorial, su separación del esquema general en materia de medio ambiente, así como la definición de tal fin como uno de los contenidos de la marina mercante, han supuesto, en términos organizativos, la correlativa atribución de las funciones encaminadas a proteger el medio marino a órganos y entidades de la Administración del Estado distintos al que en el ámbito de ésta ejercita las restantes competencias ambientales, y que son, al propio tiempo, a los que se atribuye, en términos generales, las competencias en materia de marina mercante, cuyas estructuras se expusieron en otro lugar.

En este contexto, resultarán diversos los órganos y entidades a los que corresponda el ejercicio de las funciones de prevención y reparación ambiental del mar según la procedencia de la contaminación. Ello conlleva la necesidad de que se pongan en marcha en numerosas ocasiones mecanismos de coordinación interadministrativa, mecanismos que se han previsto, y desde esta perspectiva conviene pensar en la idoneidad de la publicación de la protección del medio marino, al hilo de la regulación del servicio público de salvamento y lucha contra la contaminación marina<sup>439</sup>.

### **III. Régimen jurídico de la protección del medio marino de la contaminación procedente de tierra.**

#### **1. Régimen general de los vertidos en la legislación de costas**

##### **1.1. Regulación y Administraciones competentes.**

Los vertidos al mar han sido objeto de preocupación por parte del legislador, al regular el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre mediante la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989. En materia de vertidos la legislación de costas se configura como legislación básica ambiental (SSTC 149/1991 y 198/1991), por lo que al propio tiempo habrá de tenerse presente la normativa autonómica de desarrollo.

Por lo que a la legislación básica respecta, es de señalar como uno de los fines que han de informar la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre es precisamente conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar -art. 2.d) Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas- En esta actuación administrativa, los entes implicados van a ser la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y en menor medida los municipios. Al objeto de delimitar la intervención de cada una de dichas Administraciones, la LC establece, como competencias estatales, la elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, así como la emisión de informe preceptivo y vinculante en relación a los planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra a efectos del cumplimiento de la legislación estatal y de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre (arts. 110 y 112).

Por su parte, y de forma genérica, establece el art. 114 de la Ley de Costas que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que en materia de

---

<sup>439</sup> Art. 87 Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

vertidos a mar tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos. A este respecto debe tenerse presente que, considerándose por el Tribunal Constitucional incluida tal función en la de ejecución de la normativa ambiental, todas las Comunidades Autónomas tienen asumida tal competencia, a la que es adjetiva la competencia para regular los procedimientos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones y para la imposición de sanciones al respecto<sup>440</sup>.

Por lo que respecta al municipio, el art. 115 LC limita sus competencias a la del mantenimiento de las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Incluida en el Capítulo IV, existe una Sección en la LC, dedicada exclusivamente a los vertidos, ya sean líquidos o sólidos, realizados en el dominio público marítimo-terrestre. Se remite la propia Ley, en cuanto a los vertidos al mar desde buques y aeronaves y a los de origen terrestre de sustancias que puedan comportar un peligro o perjuicio superior al admisible para la salud pública y el medio natural a su normativa específica (arts. 56.2 y 57.2), normativa a la que se hará referencia con posterioridad.

## **1.2. Principio de permisión de los vertidos.**

Por lo que hace a los vertidos objeto de la Ley de Costas, se parte de la prohibición del vertido de residuos sólidos y escombros al mar y su ribera, así como a la zona de servidumbre de protección, excepto cuando éstos sean utilizables como rellenos y estén debidamente autorizados<sup>441</sup>. En los demás casos, los vertidos se permiten, no obstante sujetarse por el art. 57 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas al control previo por parte de la Administración competente mediante el otorgamiento de la correspondiente autorización administrativa y al principio de limitación de vertidos.

Junto a estas medidas de intervención administrativa, se prevé asimismo otra técnica de control por parte de la Administración competente, cual es la gestión de un Registro en el que, entre otros usos del dominio público marítimo-terrestre, deberán inscribirse las autorizaciones de vertidos contaminantes (art. 37.3 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas).

## **1.3. La autorización de vertidos.**

Como se ha afirmado, los vertidos permitidos se sujetan a autorización de la Administración competente de acuerdo con la legislación estatal y autonómica aplicable, sin perjuicio de la concesión de ocupación de dominio público, en su caso<sup>442</sup>. En este punto el art. 110 LC establecía la competencia estatal para otorgar

---

<sup>440</sup> En este sentido art. 207.2 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Costas.

<sup>441</sup> Art. 56.3 en relación con los arts. 32 y 25 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

<sup>442</sup> Art. 56.3 en relación con los arts. 32 y 25 LC.

autorizaciones en la servidumbre de protección y de vertidos desde tierra al mar, salvo los industriales y contaminantes –que se consideraban así de competencia autonómica-, así como la de coordinar e inspeccionar el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los acuerdos y convenios internacionales en la materia. La STC 149/1991, de 4 de julio, declaró la inconstitucionalidad de dichas previsiones por considerar que vulneraban el sistema constitucional de distribución de competencias<sup>443</sup>. La competencia para otorgar la autorización, y además para regular el procedimiento de otorgamiento de las mismas, resulta, en base a la doctrina contenida en la STC 149/1991, de 4 de julio, de innegable carácter autonómico, por lo que a la normativa que al respecto dicten las Comunidades Autónomas habrá de estarse, si bien, la LC, como legislación básica estatal, impone una serie de precisiones de necesaria observancia por tal normativa autonómica, que debe ser, también, complementada con lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, conforme a la cual debe tramitarse el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones de vertidos que se regulan en la LC.

Por lo que respecta al régimen concreto de las autorizaciones, en primer término, el art. 59 LC obliga al solicitante de la autorización a realizar un estudio hidrogeológico que justifique la inocuidad del vertido en los casos en que éste pueda propiciar la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar las aguas o capas subterráneas.

Por otra parte, se impone un contenido mínimo al condicionado de las autorizaciones, de entre los que nos interesa señalar la limitación del plazo a treinta años así como la obligación del titular de realizar todas las obras necesarias para asegurar que el vertido funcione en las condiciones establecidas en la autorización<sup>444</sup>. Este condicionado es susceptible de modificación por la Administración autonómica, sin derecho a indemnización, cuando las circunstancias que motivaron su otorgamiento se hubiesen alterado o bien sobrevinieran otras que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos. Si la Administración lo considera necesario, podrá suspender los efectos de la autorización hasta que se cumplan las nuevas condiciones establecidas. En caso de incumplimiento, la Administración autonómica puede declarar la caducidad, sin perjuicio de la imposición de las sanciones oportunas (art. 58 LC).

---

<sup>443</sup> Pues, como ya se señaló, según el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente –todas las costeras, en la actualidad-, son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino.

<sup>444</sup> Art. 58. LC: 1. Entre las condiciones a incluir en las autorizaciones de vertido deberán figurar las relativas a: a) plazo de vencimiento, no superior a treinta años; b) instalaciones de tratamiento, depuración y evacuación necesarias, estableciendo sus características y los elementos de control de su funcionamiento, con fijación de las fechas de iniciación y terminación de su ejecución, así como de su entrada en servicio; c) volumen anual de vertido; d) límites cualitativos del vertido y plazos, si proceden, para la progresiva adecuación de las características del efluente a los límites impuestos; e) evaluación de los efectos sobre el medio receptor, objetivos de calidad de las aguas en la zona receptiva y previsiones que, en caso necesario, se hayan de adoptar para reducir la contaminación; f) canon de vertido. En cuanto a las obras, el art. 115.4 RC determina la obligación de la Administración otorgante de controlar el estado de las obras que sirvan de soporte a éste. El incumplimiento de esta obligación es causa de caducidad de la autorización.

Otorgada la autorización, el titular ostenta una serie de obligaciones y derechos, también determinados por la legislación de costas. En este sentido el mencionado titular será responsable de los daños y perjuicios que puedan ocasionar las obras y actividades al dominio público y al privado, salvo en el caso en que aquéllos tengan su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al titular y que sea de ineludible cumplimiento por éste (art. 37 LC). Por otra parte, se encuentra sujeto a la potestad de inspección y policía de la Administración otorgante, la cual, en virtud de lo dispuesto en el art. 58.5 LC, podrá efectuar cuantos análisis e inspecciones estime convenientes para comprobar las características del vertido y contrastar, en su caso, el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del vertido<sup>445</sup>. Son notas que asimismo informan el régimen de las autorizaciones de vertidos su transmisibilidad –a diferencia del resto de las autorizaciones reguladas en la LC (art. 52.3 LC)- así como su carácter revocable sin derecho a indemnización cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso público<sup>446</sup>.

La autorización se extingue por las causas generales previstas en la legislación de costas: vencimiento del plazo; revisión de oficio; revocación; renuncia del adjudicatario, aceptada por la Administración siempre que no tenga incidencia negativa sobre el dominio público o su utilización o cause perjuicios a terceros; mutuo acuerdo entre la Administración y el adjudicatario; extinción de la concesión de servicio público del que el título demanial sea soporte; caducidad; rescate (art. 78 LC). Cualquiera que sea la causa determinante, la extinción de la autorización de vertido lleva implícita la de la inherente concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre<sup>447</sup>.

---

<sup>445</sup> Incluso puede exigirse, entre las condiciones de la autorización, cuando la importancia o complejidad de la instalación de tratamiento así lo aconseje que la dirección de la explotación se lleve a cabo por técnico competente o que intervenga una Empresa colaboradora especializada para su mantenimiento, con la presentación de certificados periódicos sobre su funcionamiento, así como su aseguramiento (art. 118 RC).

<sup>446</sup> Art. 55 LC. Este precepto no obstante se ve necesitado de alguna aclaración por cuanto la STC 149/1991 obliga a interpretarlo, para considerarlo constitucional, como sigue en cuanto a dos de los motivos que justifican la revocación unilateral. Cuando venga fundada en la incompatibilidad con la normativa aprobada con posterioridad a su otorgamiento, si la competente para ejecutar dicha normativa es la Comunidad Autónoma, a ésta corresponderá revocarla. Idéntica solución se adopta en los supuestos en los que se alegue un interés público en juego cuando dicho interés entre en la órbita de las competencias autonómicas.

<sup>447</sup> Art. 58.4. LC. A tal efecto, el art. 116.2 RC prevé que la Administración que haya declarado extinguida la autorización lo pondrá en conocimiento del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, para que éste proceda a la extinción de la concesión de ocupación sin más trámite. Por su parte, las causas de caducidad se establecen en el art. 79 LC: a) no iniciación, paralización o no terminación de las obras injustificadamente durante el plazo que se fije en las condiciones del título; b) abandono o falta de utilización durante un año, sin que medie justa causa; c) impago del canon o tasas en plazo superior a un año; d) alteración de la finalidad del título; e) incumplimiento de las condiciones que se hubieran establecido como consecuencia de la previa evaluación de sus efectos sobre el dominio público marítimo-terrestre; f) el incumplimiento de las condiciones b) y d) del número 3 del artículo 63 para las extracciones de áridos y dragados; g) privatización de la ocupación, cuando la misma estuviere destinada a la prestación de servicios al público; h) invasión del dominio público no otorgado; i) aumento de la superficie construida, volumen o altura máxima en más del 10 por 100 sobre el proyecto autorizado; j) no constitución del depósito requerido por la administración para la reparación o el levantamiento de las obras e

Finalmente, se prevé un detallado régimen económico de para las autorizaciones de vertidos reguladas en la LC, que quedan sujetas a tasas, fianzas y canon demanial.

## **2. Los vertidos de sustancias peligrosas.**

Nos ocupamos en este lugar de la introducción por el hombre, directa o indirectamente, en el medio marino, incluidos los estuarios, de sustancias o energía que pueda traer como consecuencia constituir un peligro para la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el sistema ecológico, reducir las posibilidades de esparcimiento u obstaculizar otros usos legítimos de los mares.

Debe señalarse en primer término, que, se parte del principio de permisión de ciertos vertidos contaminantes –sujetos a la correspondiente autorización administrativa-, siempre que no superen determinados límites de emisión, compatibilizado con el de prohibición de aquellos otros que introducen en el mar las sustancias consideradas más peligrosas. Desde el punto de vista de las técnicas de intervención administrativa, además de las mencionadas prohibiciones, autorizaciones y reglamentación de los límites de emisión, se prevén por la normativa de referencia las de vigilancia e inspección por parte de la Administración.

Dicha normativa tiene un triple origen -internacional, comunitario e interno- que, por motivos de extensión, me limito a citar. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, ha de estarse a la Convención sobre el Derecho del Mar y al Convenio de París para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, de 1974. En el ámbito comunitario, debe partirse de la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad<sup>448</sup>.

---

instalaciones; k) obstaculización del ejercicio de las servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público o la aplicación de las limitaciones establecidas sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia; l) en general, por incumplimiento de otras condiciones cuya inobservancia esté expresamente sancionada con la caducidad en el título correspondiente, y de las básicas o decisorias para la adjudicación, en su caso, del concurso convocado según el artículo 75. En los demás supuestos de incumplimiento o en caso de infracción grave conforme a la presente Ley, la Administración podrá declarar la caducidad, previa audiencia del titular y demás trámites reglamentarios.

<sup>448</sup> Esta Directiva sustituyó a la Directiva 76/464/CEE y sus modificaciones posteriores. Por lo demás, debe estarse a las distintas Directivas que han ido fijando los límites de emisión de sustancias: Directiva 82/176/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1982, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos, modificada por la Directiva 91/692/CEE del Consejo; Directiva 83/513/CEE del Consejo, de 26 de septiembre de 1983, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio, modificada por la Directiva 91/692/CEE del Consejo. Directiva 84/156/CEE del Consejo, de 8 de marzo de 1984, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos, modificada por la Directiva 91/692/CEE; Directiva 84/491/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1984, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano; modificada por la Directiva 91/692/CEE del Consejo; Directiva 86/280/CEE del Consejo, de 12 de junio de

Por lo que respecta al Derecho español, la normativa viene básicamente constituida por el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar, reglamento que incorpora la normativa general contenida en las Directivas comunitarias anteriormente examinadas, a cuyo objeto: a) fija las normas de vertido en las aguas interiores y el mar territorial de sustancias peligrosas, entendiendo como tales las mencionadas en el anexo I, para los vertidos procedentes de cualquier fuente, basándose en límites máximos de emisión para eliminar la contaminación por vertidos de sustancias de la lista I y en objetivos de calidad para reducir la contaminación por vertido de sustancias de la lista II; b) establece el procedimiento para controlar el cumplimiento de las normas de vertido; y c) regula el establecimiento de programas con el fin de evitar o eliminar la contaminación por las sustancias peligrosas mencionadas, cuando se trata de fuentes importantes de las mismas que no pueden ser sometidas a control de emisiones.

Nuevamente el sistema gira sobre la técnica autorizatoria, al sujetar el reglamento a autorización administrativa a todo vertido desde tierra en las aguas interiores y en el mar territorial español, que pueda contener una o varias de las sustancias peligrosas indicadas en el anexo II. Los vertidos que se produzcan de acuerdo con la autorización concedida tienen pues la adecuada cobertura jurídica, todo ello sin perjuicio del contenido de otras autorizaciones o licencias que sean preceptivas, y del respeto escrupuloso de las condiciones fijadas en el acto administrativo autorizatorio cuya infracción deberá dar lugar a las correspondientes consecuencias jurídicas y de responsabilidad que en su caso, pudiera derivarse<sup>449</sup>.

### **3. Potestad sancionadora**

Desde el punto de vista de las medidas de protección de tipo represivo, alcanza un especial protagonismo el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, potestad que, en lo que hace al medio ambiente, encuentra respaldo directamente en el tercer apartado del art. 45 CE, precepto que impone el establecimiento, en los términos fijados por la ley, de sanciones penales o, en su caso, administrativas, para quienes violen el deber de preservar el medio ambiente. Será, por el juego de los arts. 25 y 45.2 CE, la ley la que tenga que fijar tales sanciones administrativas. Dada la diversidad de titularidades y competencias que concurren sobre el mismo espacio físico, y de acuerdo con la premisa ya sentada en nuestra jurisprudencia según la cual la competencia en materia sancionadora sigue

---

1986, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE, modificada por las Directivas 88/347/CEE, 90/415/CEE y 91/692/CEE; Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre la normalización y la racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente; Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

<sup>449</sup> En desarrollo del Real Decreto 258/1989, se dicta la Orden de 31 de octubre de 1989, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se establecen normas de emisión, objetivos de calidad, métodos de medida de referencia y procedimientos de control de determinadas sustancias peligrosas contenidas en los vertidos desde tierra al mar, Orden que ha sido modificada y completada por las de 9 de mayo de 1991 y de 28 de octubre de 1992.

a la competencia sustantiva<sup>450</sup>, el régimen de dicha potestad varía en función de que la infracción afecte al dominio público o al medio marino y, en este segundo supuesto, además, dependiendo de la procedencia de la infracción.

De este modo, el régimen de la potestad sancionadora en materia de dominio público, ha de buscarse en Título V Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas –y concordantes del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Costas-, régimen que, por otra parte, también será aplicable en los supuestos de infracciones en materia de medio marino cuando la contaminación provenga de tierra –sin perjuicio de que, en estos supuestos, la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora corresponda a las Comunidades Autónomas-.

En cualquier caso deberán tenerse presentes, y a ellos habrá de acudir en más de una ocasión, los principios que informan la potestad sancionadora de la Administración pública, recogidos, en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que van a resolver muchas de las dudas que pudiera ofrecer la legislación sectorial aisladamente considerada. Y ello como la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común expresa, porque tales principios se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, dejando la regulación de los procedimientos materiales concretos como cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias<sup>451</sup>. La LPAC, en base a estos títulos, regula los principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador (legalidad, tipicidad, proporcionalidad, prohibición absoluta de indefensión y culpabilidad)., plenamente aplicables, pues, a las materias que son objeto de estudio en estas páginas.

---

<sup>450</sup> Por todas, SSTS 10 marzo, 13 noviembre 1995. Resume la doctrina constitucional que en la actualidad permanece invariable la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

<sup>451</sup> La regulación de estos principios -término que ha entendido el legislador como sinónimo de "bases"- encuentra respaldo en la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 198/1991, según la cual el título que legitima la regulación por parte del Estado del procedimiento sancionador es el art. 149.1.18 CE, concretamente, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. A éste ha de añadirse, si la Ley pretende asegurar el tratamiento común de todos los administrados ante las Administraciones, como la propia Exposición de Motivos indica, el título atribuido al Estado en el art. 149.1.1 ("regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales").

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

- **Cc:** Código Civil.
- **CE:** Constitución Española.
- **Código PBIP:** Convenio Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias.
- **UNCLOS:** Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 (Montego Bay, Jamaica), ratificada por Instrumento de 20 de diciembre de 1996 (BOE núm. 39, de 14 febrero 1997).
- **EA:** Estatuto de Autonomía.
- **LBRL:** Ley 7/1985, de 12 de abril, de Bases del Régimen Local.
- **LC:** Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- **LCAP:** Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- **LJ:** Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- **LPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su modificación por Ley 4/1999, de 13 de enero.
- **LPAP:** Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- **LPEMM:** Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y su modificación por Ley 62/1997, de 26 de diciembre.
- **LREP:** Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general
- **LRM:** Ley estatal 26/2007, de 23 octubre, de Responsabilidad Medioambiental
- **MARPOL 73/78:** Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (1973) y Protocolo de 1978.
- **OMI (o IMO):** Organización Marítima Internacional (o International Maritime Organization).
- **RC:** Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- **RDB:** Orden de 18 de enero de 2000, por la que se aprueba el Reglamento sobre Despacho de Buques,
- **RIB:** Real Decreto 1837/2000, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Inspección y Certificación de Buques Civiles.
- **RIBE:** Real Decreto 91/2003, de 24 enero por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles
- **RPPS** Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
- **RPSMC** Reglamento del procedimiento sancionador de las infracciones en el ámbito de la Marina Civil establecidas en la LPEMM, aprobado por Real Decreto 1772/1994, de 5 de agosto (Anexo II).
- **SASEMAR:** Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.
- **SOLAS:** Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, en su versión de 1974, objeto de modificación a través del Protocolo de 1978.
- **STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional.
- **STCW** Convenio Internacional de 7 de julio de 1978, sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar, al que España se adhiere por Instrumento de 11 de octubre de 1980, Enmiendas de 23 de abril de 1997, BOE de 20 de mayo de 1997.
- **STS:** Sentencia del Tribunal Supremo.
- **STSJ:** Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- **TUE:** Tratado de la Unión Europea.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.