

El Plan de Emergencia ante el riesgo de contaminación del litoral en Andalucía

M^a Remedios Zamora Roselló

Doctora en Derecho. Doctorado Europeo
Profesora de Derecho Administrativo
de la Universidad de Málaga

SUMARIO: 1.– INTRODUCCIÓN. 2.– LOS RIESGOS DEL LITORAL ANDALUZ. 3.– EL MARCO NORMATIVO. ORIGEN DEL PLAN Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN. 1. Perspectiva estatal. 2. Perspectiva autonómica. 3.– LA EXPERIENCIA DE OTRAS COMUNIDADES. 1. Cataluña. 2. Galicia. 3. Murcia. 4. Canarias. 5. Valencia. 6. Baleares. 7. País Vasco. 8. Iniciativas de futuro. 4.– EL CONTENIDO DEL PLAN. 1. Marco normativo, objeto y ámbito de aplicación. 2. Estructura organizativa. 3. Coordinación con la Administración General del Estado. 4. Procedimientos de actuación: Operatividad. 5. Los Planes de Actuación Local. 5. CONSIDERACIONES FINALES

1. INTRODUCCIÓN

El 10 de junio de 2008 fue aprobado mediante acuerdo del Consejo de Gobierno andaluz el Plan de Emergencia ante el riesgo de contaminación del litoral de Andalucía (PECLA), que tiene por finalidad “el establecimiento de la estructura organizativa y de los procedimientos de actuación para una adecuada respuesta ante situaciones de emergencia en las que se origine contaminación del litoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía, asegurando una mayor eficacia y coordinación en la intervención de los medios y recursos disponibles”. El antecedente más inmediato de este Plan es la Norma Marco de Planificación de Emergencia ante Contaminación del Litoral, aprobada en 2003, en la que se establecen los procedimientos básicos y la estructura de planificación necesaria para hacer frente a estas emergencias.

Ambas disposiciones son herederas directas de graves crisis marítimas sufridas en nuestro país. El contexto en el que estas disposiciones fueron elaboradas se caracteriza por una importante presión de la opinión pública ante accidentes marítimos de gravedad a nivel internacional, nacional y autonómico. En

el año 2002 en las proximidades de la costa gallega se hundía el buque *Prestige* y la franja norte del litoral español sufrió una de las mareas negras más graves de su historia, extendiéndose la contaminación a Portugal y Francia. Esta crisis marítima puso de relieve la ausencia de una planificación eficaz a nivel estatal, autonómico y provincial, además de las deficiencias en la dotación de recursos personales y materiales para luchar contra la contaminación. Este accidente supuso un impulso a nuevas disposiciones en el ámbito de internacional y comunitario, a las que siguieron nuevas medidas a nivel nacional y autonómico.

2. LOS RIESGOS DEL LITORAL ANDALUZ

Las situaciones de riesgos de contaminación en el litoral de Andalucía son de diversa naturaleza y responden a la situación geográfica de esta Comunidad, así como a su desarrollo social y económico. Andalucía es una región con una importante tradición marítima vinculada a la explotación de los recursos pesqueros, al transporte de mercancías y al turismo costero y marino¹. Las situaciones de riesgo que se han sucedido en los últimos años han convertido al Estrecho de Gibraltar y a la Bahía de Algeciras en dos puntos negros para la contaminación del litoral andaluz.

El Estrecho de Gibraltar es paso obligado de un importante número de buques a diario, por lo que se configura como un foco de graves riesgos para la seguridad marítima. A esta realidad del tráfico marítimo cabe añadir la presencia de la colonia británica de Gibraltar, con un estatus propio que le otorga competencias sobre sus aguas y sus propias instalaciones portuarias.

¹ Como se afirma en la monografía dedicada a la “Gestión integrada de las zonas costeras”, incluida en el *Informe de Medio Ambiente de Andalucía 2007*, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente: “La gestión sostenible del medio marino y litoral constituye uno de los retos actuales de las sociedades modernas. Este desafío tiene en lo ambiental, junto con lo económico y lo social, una de sus dimensiones básicas. Desde la segunda mitad del siglo XX se está produciendo un desplazamiento de la población hacia las zonas costeras que ha convertido a éstas en un territorio codiciado donde inciden multitud de intereses socioeconómicos legítimos. Algunas de las actividades que en ellas tienen lugar gozan de un peso relevante en la economía, como la extracción de minerales y petróleo, la pesca, la construcción naval o las comunicaciones. Con el turismo de masas, la intensificación de la agricultura y la industria o el aumento del tráfico marítimo, constituyen sólo algunas de las causas que explican la acentuación de una serie de problemas de difícil abordaje. Éstos se relacionan con el crecimiento urbanístico, la ordenación del territorio, el incremento del consumo energético y de agua, la contaminación, la sobreexplotación de los recursos pesqueros o el deterioro de la biodiversidad y el paisaje entre otros”.

Las autoridades gibraltareñas han autorizado la presencia de submarinos nucleares en el puerto de Gibraltar de forma regular, situación que crea un riesgo para el litoral andaluz y que provoca la alarma de las poblaciones vecinas. Las instalaciones portuarias gibraltareñas reciben un buen número de sumergibles nucleares, y desde el año 2000 se han producido constantes protestas por el riesgo que crean estas escalas. Esta situación alcanzó su punto álgido con la presencia del sumergible nuclear *Tireless* durante cerca de un año en territorio gibraltareño. El 12 de mayo de 2000, y tras sufrir una pérdida accidental de refrigerante en el reactor, llegó este sumergible al puerto del Peñón para ser reparado. Las protestas de las poblaciones españolas vecinas y de las organizaciones ecologistas se mantuvieron durante casi un año, tiempo que el buque permaneció en Gibraltar, y durante el cual se produjo una crisis diplomática entre España y el Reino Unido².

A pesar de las protestas se han sucedido las escalas de submarinos nucleares en Gibraltar, el propio *Tireless* regresó al puerto gibraltareño en julio de 2004 donde permaneció cinco días. Durante el año 2008 han atracado en el puerto del Peñón varios submarinos estadounidenses y británicos de propulsión nuclear, como el *USS Florida*, el *HMS Superb*, el *USS Dallas*, el *USS Norfolk*, el *USS Annapolis* y el *USS Hartford*.

Otro de los principales riesgos de contaminación a los que se enfrenta el litoral andaluz tiene su origen en las actividades de trasvase de combustible en el mar (*bunkering*) en la Bahía de Algeciras. Cada año transitan por la Bahía de Algeciras alrededor de 20 millones de toneladas de productos petrolíferos, y cada día decenas de buques petroleros fondean en sus aguas para cargar combustible; dos de cada tres buques realizan la carga de combustible haciendo *bunkering* en Gibraltar, y los restantes en la refinería de CEPSA en Algeciras³.

² El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunció sobre la actuación del Reino Unido ante la crisis del *Tireless*, como consecuencia de un recurso interpuesto por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino Unido. El TJCE estimó que cuando se repara un submarino militar de propulsión nuclear las disposiciones comunitarias no imponen al Reino Unido la obligación de informar a la población acerca de las medidas sanitarias aplicables en caso de emergencia radiológica, (STJCE Luxemburgo (Sala Primera) de 9 marzo 2006, ponente J. N. Cunha Rodrigues, [TJCE 2006/72], asunto C-65/04).

³ PÉREZ-RUZAFÁ, A., "El medio marino: componentes y relaciones ecológicas. Marco de referencia para el estudio de la contaminación marina", en PÉREZ-RUZAFÁ, A., MARCOS, C., SALAS, F. y ZAMORA, S. (eds.), Universidad de Murcia, 1999, págs. 15 – 21.

El 21 de enero de 2003 la barcaza *Spabunker IV* se hundió en el puerto de Algeciras ocasionando la muerte de su capitán y activando la alarma ambiental, puesto que transportaba 1.029 toneladas de fuel, 176 de diesel y 169 de gasóleo. Esta gabarra formaba parte de una flotilla de tres embarcaciones de Ciresa encargadas de realizar tareas de suministro de combustible a buques en el puerto de Algeciras. Este accidente puso de manifiesto la peligrosidad de las denominadas “gasolineras flotantes”, embarcaciones cisternas que realizan el repostaje en el mar. La Comisión de Peticiones de la Unión Europea también ha admitido a trámite la petición de la asociación Verdemar–Ecologistas en Acción, y ha anunciado que se iniciará una investigación sobre las prácticas de *bunkering* en el Estrecho de Gibraltar⁴.

La alta densidad del tráfico marítimo del Estrecho supone un elevado riesgo de siniestros, y se encuentra en el origen incidentes de distinta gravedad y que han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de este espacio marítimo. Sólo durante el año 2007 se sucedieron varios accidentes que ponen de manifiesto la vulnerabilidad del entorno litoral del Campo de Gibraltar. El 22 de enero de 2007 el carguero *Ocean Globe*, con bandera de Bahamas, quedó varado a la entrada de la Bahía de Cádiz, cuando transportaba una carga de 38.000 toneladas de carbón y unas 600 toneladas de fuel a bordo. El 28 de enero de 2007 el buque frigorífico *Sierra Nava*, que transportaba en torno a 350 toneladas de fuel y 50 toneladas de diésel del combustible del buque, encalló

GREENPEACE, *Algeciras la gasolinera del Mediterráneo*, 27 de septiembre de 2004, publicado en <http://www.greenpeace.org/>

⁴ COMISIÓN DE PETICIONES, *Comunicación a los miembros sobre la Petición 0839/2006, presentada por Scott Barrie y Helen Eadie, de nacionalidad británica, acompañada de cuatro firmas, sobre la regulación del trasvase de petróleo buque a buque en los Estados miembros*, 9 de julio de 2007, PE 392.216. Un grupo de parlamentarios escoceses solicitó al Parlamento Europeo que garantizara la regulación del trasvase de petróleo buque a buque y la correcta aplicación en los Estados miembros de la legislación de la UE en materia de medio ambiente, incluida la Directiva sobre hábitat. La Comisión de Peticiones considera que “las operaciones de trasvase buque a buque deberían realizarse prestando la debida atención a la seguridad medioambiental, guardando la correspondiente proporcionalidad con los riesgos y teniendo en cuenta las circunstancias locales. Los Estados miembros disponen ya en la actualidad de una serie de instrumentos para conseguir que las operaciones efectuadas en sus aguas se realicen con la seguridad necesaria, especialmente cuando se trata de zonas que están bajo su responsabilidad inmediata, como son puertos, estuarios y aguas territoriales. Sin embargo, la Comisión ha acogido con satisfacción en diversas ocasiones la adopción de nuevas medidas a nivel internacional destinadas a facilitar la seguridad de las operaciones buque a buque con carácter general”.

en la bahía de Algeciras vertiendo al mar una cantidad indeterminada de hidrocarburos que afectaron a diversos tramos de costa. El 17 de marzo de 2007 el petrolero *Samothraki*, de doble casco y bandera griega, cargado con 44.000 toneladas de fuel, procedente de Libia y con destino al Reino Unido, embarrancó en los bajos de Punta Europa en el momento en que estaba accediendo al puerto de Gibraltar para realizar una escala técnica.

Sin perjuicio de la relevancia de los accidentes señalados, fue el buque *New Flame* el gran protagonista del año 2007. El 12 de agosto de 2007 el buque chatarrero *New Flame* invadió la ruta del petrolero *Torm Gertrud*, y ambos buques colisionaron en el Estrecho de Gibraltar; como consecuencia de este incidente el buque *New Flame* quedó encallado y semihundido en Punta Europa. Las autoridades gibraltareñas eran las competentes para actuar sobre el buque *New Flame*, ya que se encuentra en sus aguas, y fueron las encargadas de elaborar un plan de emergencia para solventar la situación y evitar perjuicios para el entorno marítimo.

Los Ministerios españoles de Medio Ambiente y Fomento también activaron sus planes de actuación, con el fin de controlar la existencia de cualquier riesgo para la seguridad marítima en el Campo de Gibraltar; mientras que la Comunidad Autónoma de Andalucía activó el Plan Territorial de Emergencias. Las autoridades españolas también solicitaron a la Agencia Europea de Seguridad Marítima el envío de uno de sus buques anticontaminación a la zona afectada.

Un año después del accidente el buque *New Flame* continuaba hundido en las aguas del Estrecho, junto con su carga de más de 43.000 toneladas de chatarra. Desde las instituciones comunitarias se ha prestado especial atención a este accidente y se han iniciado las investigaciones pertinentes para dilucidar si las autoridades competentes han actuado correctamente y si se ha producido algún incumplimiento de las disposiciones comunitarias⁵.

⁵ El Parlamento Europeo aprobó en abril de 2008 una Resolución sobre el hundimiento del *New Flame* en la que solicita a la Comisión que verifique si las autoridades competentes han actuado de forma correcta, y adopte medidas legales en caso de que sea necesario. Los diputados también exigen información sobre el cargamento del buque y los plazos para su transporte fuera de la bahía. La Cámara insta a la Comisión a que exija a las autoridades competentes que faciliten “información sobre el cargamento del buque y los planes y plazos para transportar el buque fuera de la bahía y para supervisar el riesgo de contaminación que podría desprenderse del cargamento”.

Durante el año 2008 han continuado los accidentes, el 14 de agosto de 2008 se producía un nuevo accidente; en este caso se vieron involucrados un portacontenedores español, el buque *Verónica B*, y un petrolero de bandera panameña, el buque *Ginga Saker*. La colisión se produjo cuando el buque español tuvo que realizar una maniobra de emergencia para evitar la colisión frontal con el petrolero; el portacontenedores español se golpeó con uno de los espigones del puerto gibraltareño tuvo que ser remolcado hasta el puerto del Peñón. En el mes de octubre de este mismo año, y como consecuencia del fuerte temporal que azotó Andalucía, dos cargueros de bandera liberiana, *Fedra* y *Tawe*, encallaron en aguas del estrecho en menos de 24 horas. El primero de los buques se partió en dos derramando alrededor de 150 toneladas de combustible.

Los riesgos analizados tienen como referencia el transporte de mercancías y la actividad de las instalaciones portuarias gibraltareñas, realidad a la que deben ser añadidos los riesgos de las actividades turísticas marítimas. En los últimos años se ha producido un considerable aumento del turismo de cruceros en los puertos andaluces, un modelo turístico que necesita de una planificación anticontaminación que pueda hacer frente a los riesgos innatos al transporte marítimo y a los deshechos generados por el buque y todo su pasaje. El turismo náutico también se ha desarrollado de forma destacada en Andalucía, generando una industria de gran relevancia que atiende a locales y foráneos. La proliferación de puertos deportivos a lo largo del litoral andaluz es una buena muestra de la creciente demanda de actividades náuticas. El impacto ambiental de las embarcaciones de recreo no debe ser subestimado, máxime cuando el número de estas embarcaciones aumenta progresivamente cada año.

3. EL MARCO NORMATIVO. ORIGEN DEL PLAN Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

1. Perspectiva estatal

En base al esquema de distribución de competencias y a la actual Ley so-

El Defensor del Pueblo Andaluz, Sr. José Chamizo, también inició actuaciones de oficio con el objetivo de comprobar si las autoridades competentes habían actuado conforme a las disposiciones comunitarias vigentes. En respuesta a estas actuaciones la Comisión Europea a instancia del Defensor del Pueblo Europeo ha decidido abrir una investigación para determinar si ha existido algún tipo de incumplimiento de las disposiciones comunitarias por parte de las instituciones encargadas de la administración y gestión de las consecuencias derivadas del choque entre los buques.

bre Puertos del Estado y Marina Mercante, corresponde a la Administración General del Estado la elaboración del Plan nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino⁶. Los fines de este plan se centran en la coordinación de los medios disponibles en las distintas administraciones públicas, la implantación de un sistema de control de tráfico marítimo, y el impulso y el desarrollo de los medios personales y materiales.

La aprobación de esta planificación es competencia del Gobierno a propuesta del Ministerio de Fomento, y las directrices que establece en torno a la movilización y coordinación de recursos deben ser respetadas por los planes elaborados por las distintas Comunidades Autónomas. El vigente Plan Nacional de Salvamento para el periodo 2006 – 2009 establece tres objetivos: la prevención, la reacción ante las catástrofes y la mejora en el seguimiento y control de los sectores de actividad con riesgos singulares; entre las prioridades del Plan se encuentra el establecimiento de medidas para mejorar la coordinación con las Comunidades Autónomas.

Las referencias estatales se completan con la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil, ya que es esta norma la que regula en el ámbito de las competencias estatales la actuación de los poderes públicos ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, a propósito del esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, en aquellos supuestos en que la situación de catástrofe o emergencia comprometa al interés nacional, la competencia autonómica deberá ceder a la competencia de la Administración General del Estado. El Tribunal Constitucional considera que “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 policía de seguridad pública que la

⁶ El art. 87 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, del Estado y de la Marina Mercante, regula los caracteres básicos del Plan nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino.

Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, 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”⁷.

El esquema de planificación estatal sobre protección civil se regula con carácter genérico en los artículos 8 y 9 de la Ley 2/1985, que establecen una estructura marcada por una norma básica de Protección Civil en la que se establecen las directrices esenciales para la elaboración de los planes territoriales (autonómicos, provinciales y supramunicipales, insulares y municipales) y de los planes especiales (por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas)⁸. La norma estatal introduce como requisito previo a la aplicación de los planes de las Comunidades Autónomas, aprobados por sus respectivos Consejos de Gobierno, su homologación por parte de la Comisión Nacional de Protección Civil. Este procedimiento de homologación trata de garantizar que los planes se acomodan al contenido y criterios de la norma básica.

La legislación vigente reconoce la competencia del Ministerio de Fomento para desarrollar el Plan Nacional de Salvamento mediante programas sectoriales y territoriales. En ejercicio de esta facultad el Ministerio de Fomento aprobó mediante Orden Ministerial de 23 de febrero de 2001 el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental. A través de este instrumento se concretan las medidas previstas en el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, y se regula la organización de los recursos humanos y materiales que permiten hacer frente a un suceso de contaminación marina⁹.

⁷ STC 133/1990, de 19 de julio de 1990, ponente L. López Guerra, (RTC 1990\133), fundamento jurídico 6º.

⁸ Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

OCHOA MONZÓ, J., “La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria”, en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, 2006, págs. 267–291.

⁹ MEILÁN GIL, J., *Problemas Jurídico-Administrativos Planteados por el Prestige*, Aranzadi, 2005, pág. 123.

La incidencia de esta planificación estatal en la actuación de las Comunidades Autónomas queda definida en el propio texto de la Orden, ya que entre los objetivos principales del Plan se encuentra “definir los criterios básicos que han de cumplir la Comunidades Autónomas y otras entidades en la realización de sus Planes de Contingencia Territoriales e Interiores con el fin de adaptarse a las normas de los Tratados Internacionales y recomendaciones sobre la materia, sentando las bases que permitan una acción coordinada y eficaz con los medios humanos y materiales adscritos a distintos Planes que operan conjuntamente en un mismo suceso de contaminación marina accidental”.

El contenido mínimo de los Planes Territoriales que deben elaborar las Comunidades Autónomas se concreta en la Orden Ministerial, y comprende los siguientes apartados: ámbito de aplicación, niveles de respuesta ante un suceso con riesgo de contaminación, dirección del Plan, composición y funciones de los órganos de dirección y respuesta, órganos auxiliares, Centro de Coordinación Operativa, mecanismos de activación del Plan Territorial, coordinación con el Plan Nacional e integración de un Plan Interior, procedimiento de actuación, fin de la emergencia, inventario de medios disponibles, programa de adiestramiento y ejercicios periódicos de simulación de activación del Plan Territorial y procedimiento de revisión del Plan Territorial. Estos apartados pueden ser agrupados en tres grandes secciones: caracteres del Plan, estructura organizativa y procedimiento de activación.

El Plan Nacional es activado ante un derrame en el mar de productos contaminantes que tenga origen en un accidente marítimo acaecido en la costa o en aguas jurisdiccionales españolas, y 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. La diversidad de administraciones implicadas y de planes aplicables obliga a clarificar las competencias, y el Plan dedica un apartado específico a esta materia. De esta forma, la dirección general de la emergencia y la coordinación de los medios disponibles se dilucida en función de los planes que estén activados, mientras que los planes interiores se incardinan en el plan superior (territorial o nacional), la coordinación de los planes territoriales y el nacional exige la creación de un organismo rector formado por representantes de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma.

2. Perspectiva autonómica

El origen de la planificación andaluza sobre emergencias tiene su base en el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía (PTEAnd)¹⁰, elaborado siguiendo las previsiones de la norma estatal sobre protección civil, previamente analizada. Este Plan se encuentra “dirigido a la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente, a través del establecimiento de una estructura orgánica–funcional y de unos procedimientos operativos que aseguren la respuesta en las emergencias generales que se produzcan dentro del territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, y siempre que éstas no sean declaradas de interés nacional”.

La consideración del PTEAnd como Plan Director tiene dos consecuencias clave, de un lado este Plan traza el marco general de la planificación de emergencias en la Comunidad, y de otro es el eje para la ordenación de la planificación. El Plan Territorial establece las directrices básicas de la planificación sobre emergencias en el territorio andaluz y los elementos esenciales del proceso de planificación. Por otro lado, el PTEAnd integra los Planes Territoriales de Emergencia de ámbito inferior, los Planes Especiales de Emergencia de Comunidad Autónoma, los Planes Específicos de Emergencia, los Planes de Emergencia Interior/Autoprotección, y los Planes Sectoriales aplicables a situaciones de emergencias.

El PECLA se define como un Plan Específico de Emergencia, por tanto el PTEAnd actuará como complemento ante aquellas situaciones cuya gravedad puedan desbordar las previsiones del PECLA; de esta forma el Plan Territorial actúa como soporte último del Plan Específico de Emergencia prestando sus recursos y medios ante un riesgo de magnitudes superiores a sus posibilidades de actuación.

La Ley 2/2002 de Gestión de Emergencias de Andalucía¹¹ ha concretado las notas definitorias de los planes específicos de emergencia y ha regulado su procedimiento de elaboración. En virtud de lo previsto en el artículo 13.2 “son

¹⁰ Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 13 de octubre de 1999, por el que se aprueba la publicación, se otorga carácter de Plan Director y se determina la entrada en vigor del Plan Territorial de Emergencias de Andalucía (BOJA núm. 130, de 9 de noviembre de 1999).

¹¹ Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía (BOJA).

planes específicos de emergencia aquellos elaborados para hacer frente a las emergencias generadas por riesgos de especial significación en Andalucía, cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica adecuada para ello, y así haya sido apreciada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante la aprobación de la correspondiente norma marco, que, en todo caso, establecerá el contenido mínimo a que deberán adaptarse los correspondientes planes específicos de emergencia”¹².

La Norma Marco de Planificación de Emergencia ante Contaminación del Litoral fue aprobada mediante Acuerdo de 23 de septiembre de 2003, del Consejo de Gobierno. Esta norma define las tipologías de riesgo que deben entrar en el ámbito de actuación de este modelo de planificación. Como requisito básico se exige que exista un riesgo de contaminación del litoral, que puede tener su origen en una causa de contaminación producida por una instalación mar adentro, un puerto, terminal marítimo o industria del litoral, o bien producida por un accidente marítimo en el que estén involucrados uno o más buques, tal como una colisión, una varada o avería.

Después de más de cuatro años desde la aprobación de esta Norma Marco, el 10 de junio de 2008, el Consejo de Gobierno acordaba la aprobación del Plan de Emergencia ante el riesgo de contaminación del litoral en Andalucía. La labor de las autoridades andaluzas en otros sectores fue más diligente, como muestra la aprobación del Plan de Emergencia ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en Andalucía y el Plan de Emergencia ante el riesgo de inundaciones en Andalucía¹³.

¹² El art. 13.5 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía dispone: “Los planes específicos de emergencia serán aprobados por el órgano colegiado superior de la Administración Pública competente por razón del ámbito territorial afectado. Corresponde su homologación a la Comisión de Protección Civil de Andalucía, atendiendo a los criterios establecidos en esta Ley, en sus disposiciones de desarrollo y en el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía y, en todo caso, al contenido mínimo establecido en las correspondientes normas marco a que se refiere el apartado 2 del presente artículo”.

¹³ El Consejo de Gobierno aprobó en sesión celebrada el día 6 de julio de 2004, a propuesta de la Consejera de Gobernación, y previo informe favorable de la Comisión de Protección Civil de Andalucía, los Acuerdos por los que se aprueban el Plan de Emergencia ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en Andalucía y el Plan de Emergencia ante el riesgo de inundaciones en Andalucía. Después de su homologación por la Comisión Nacional de Protección Civil se ordenó la publicación de ambos Planes con fecha de 24 de junio de 2005 (BOJA núm. 146, de 28 de julio de 2005).

El Consejo de Gobierno reconocía en el texto de la Norma Marco que el litoral andaluz es muy vulnerable frente a potenciales riesgos, y a pesar del conocimiento de esta situación el tiempo transcurrido hasta la adopción del Plan de Emergencia denota una clara dejadez por parte de las autoridades andaluzas, máxime cuando en este período se sucedieron los accidentes con resultado de contaminación en el litoral andaluz.

3. LA EXPERIENCIA DE OTRAS COMUNIDADES

1. Cataluña

La primera Comunidad Autónoma que elaboró un plan especial de emergencias para la contaminación de las aguas marinas fue Cataluña. El Plan CAMCAT (Plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas en Cataluña) tiene como objetivo la coordinación de los diferentes medios involucrados para la lucha contra la contaminación marina derivada de un accidente. El texto del Plan incorpora una referencia expresa a la coordinación no sólo de las administraciones públicas sino también de las instituciones públicas y privadas que participen en estas operaciones, todo ello con el fin de obtener el máximo rendimiento de los medios disponibles.

Las funciones básicas del Plan CAMCAT son: “potenciar los medios de lucha contra la contaminación marina accidental; establecer un marco de colaboración para luchar contra la contaminación marina accidental, mediante los convenios y acuerdos adecuados; facilitar y agilizar la movilización de los recursos disponibles y hacer un uso racional de ellos; establecer la coordinación adecuada de las operaciones necesarias, independientemente de la titularidad de los medios utilizados; establecer los procedimientos de comunicación entre los diversos organismos implicados; promover la formación oportuna del personal especializado y facilitar la realización de ejercicios y simulacros mediante planes específicos”¹⁴.

¹⁴ Resolución JUI/2502/2003, de 4 de agosto, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de 1 de agosto de 2003, por el que se aprueba el plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas en Cataluña (CAMCAT). (DOGC, nº 3954 de 26/08/2003).

GASULLA FERNÁNDEZ, N., “El Plan de Emergencias por Contaminación Accidental de las Aguas Marinas de Cataluña”, *II Jornadas Internacionales de Seguridad Marítima y Medio Ambiente*, A Coruña, 1-2 de diciembre de 2005.

El Plan catalán se estructura en seis grandes apartados en los que se detallan sus caracteres básicos. El primero de los apartados sitúa al Plan en el marco legal a nivel autonómico, estatal e internacional, además de establecer sus objetivos y conceptos básicos y el alcance territorial y corporativo del mismo. El Plan se activará ante aquellos episodios de contaminación del medio marino que puedan afectar al litoral catalán, cuando la costa catalana estuviera amenazada de contaminación como consecuencia de un accidente más allá de este litoral pero que origine una contaminación que amenace o pueda amenazar la costa catalana, o a requerimiento del Plan estatal.

El conocimiento del riesgo a que se encuentra sometido el litoral de Cataluña es objeto de estudio en el apartado segundo; el análisis de peligro y vulnerabilidad permite establecer un patrón de riesgo a partir del análisis de las zonas con una mayor probabilidad de contaminación y de la valoración del impacto de dicha contaminación en los ecosistemas y las actividades humanas.

La estructura organizativa del Plan responde a un esquema piramidal dirigido por el Comité de Emergencias. El segundo nivel está compuesto por el Coordinador de medios, el enlace entre los Centros de Coordinación Operativa Mar y Tierra, que responden a las respectivas competencias estatales y autonómicas. El medio terrestre y el marino disponen de dos centros de mando avanzado que aglutinan varios grupos de intervención especializados. En este organigrama destaca la existencia de un Comité Experto de Asesoramiento e Investigación con una función de asistencia técnico-científica centrada en la presentación de propuestas para la lucha anticontaminación. El Plan CAMCAT concluye con los apartados dedicados a la operatividad, los medios y recursos adscritos al Plan y las referencias a su implantación y mantenimiento.

2. Galicia

En el año 2003 la Comunidad Autónoma de Galicia aprobó el Plan Básico de Contingencias por Contaminación Marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y ambientales. Este Plan creó un marco normativo para la elaboración de planes a distintos niveles, desde aquellos elaborados para específicas industrias o instalaciones de riesgo hasta los planes de cada uno de los puertos y de las rías. Este instrumento de planificación también estableció una estructura administrativa que asumía la responsabilidad de las competencias autonómicas; como muestra del desarro-

llo de este plan fue adoptado el Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías de Galicia¹⁵.

El Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marítima de Galicia fue aprobado por el Consejo de la Junta de Galicia con fecha de 16 de noviembre de 2006¹⁶. Tras la adopción del Plan Territorial se decidió la derogación del Plan Básico de Contingencias por Contaminación Marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y ambientales y del Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías de Galicia; el nuevo Plan contenía y ampliaba los datos de los instrumentos de planificación previos, y con su mantenimiento tan sólo se favorecía la duplicidad de planes aplicables que resultaban reiterativos en su contenido¹⁷.

Este Plan, de aplicación en el litoral y la costa de Galicia, establece un conjunto de directrices sobre la estructura organizativa y los procedimientos básicos de actuación ante un supuesto de contaminación. En los apartados que componen este texto se incluyen las referencias a las distintas modalidades de actuación según la procedencia de la contaminación, y se catalogan los medios personales y materiales necesarios para hacer frente a las mismas. Con el fin de optimizar los recursos adscritos al Plan y ofrecer una respuesta más efecti-

¹⁵ Decreto 438/2003, de 13 de noviembre (Diario Oficial de Galicia, núm. 247, de 22 de diciembre de 2003).

Orden de 26 de octubre de 2004 por la que se publica el Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías Gallegas (Diario Oficial de Galicia, núm. 241, de 14 de diciembre de 2004).

¹⁶ Resolución de 23 de abril de 2007, de la Dirección General de Recursos Marinos, por la que se publica el Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina de Galicia, (Diario Oficial de Galicia, núm. 88, de 8 de mayo de 2007).

SANZ LARRUGA, F., “La planificación de contingencias por contaminación marítima en España: régimen jurídico vigente, consideraciones críticas y propuestas de mejora”, en MEILÁN GIL, J., (dir), PERNAS GARCÍA, J. y GARCÍA PÉREZ, R., (coords), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Aranzadi, 2006, pág. 336 y ss.

BARRAGÁN MUÑOZ, J., “Planificación y gestión integradas en las áreas litorales”, en PÉREZ-RUZAFÁ, A., MARCOS, C., SALAS, F. y ZAMORA, S. (eds.), Universidad de Murcia, 1999, págs. 111 – 135.

¹⁷ Decreto 86/2007, de 29 de marzo, por el que se deroga el Decreto 438/2003, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Básico de Contingencias por Contaminación Marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y ambientales de Galicia, (Diario Oficial de Galicia, núm. 88, de 8 de mayo de 2007).

va y adaptada a las peculiaridades de cada zona se divide el territorio gallego áreas de actuación. La estructura y el contenido del Plan son prácticamente idénticos al Plan de Cataluña, que sin duda actuó como modelo para las autoridades gallegas.

3. Murcia

En el año 2006 el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, en la sesión celebrada el 10 de marzo, aprobó el Plan Territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental en la Región de Murcia (CONMAMUR). La finalidad última de este Plan, como se señala en el propio texto, es “establecer la organización jerárquica y funcional, así como los procedimientos de actuación de los recursos y servicios cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma de Murcia y los que puedan ser asignados al mismo por otras Administraciones Públicas o por otras Entidades Públicas o privadas, con el fin de dar la mejor respuesta a sucesos relacionados con la contaminación marina accidental, sea esta procedente de buque o artefactos flotantes, como la procedente de instalaciones situadas en tierra y cuyo vertido termine en el mar”.

El Plan CONMAMUR sigue el modelo trazado por las disposiciones nacionales, aunque incorpora algunas novedades con respecto a los planes elaborados por otras Comunidades Autónomas. Destaca el apartado dedicado a la gestión del personal voluntario, ya que incorpora toda una serie de medidas especiales que deben ser adoptadas para gestionar la llegada de voluntarios solicitados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La avalancha de voluntarios tras el accidente del *Prestige* y las deficiencias detectadas en la gestión de este grupo animaron a las autoridades murcianas a la inclusión de medidas específicas para este sector, que incluyen previsiones sobre su alojamiento, abastecimiento, transporte, y formación de equipos de trabajo a los que se dotará de los medios necesarios para desempeñar las tareas asignadas. La labor del voluntariado ante un supuesto de contaminación marina requiere de una coordinación por parte de personal cualificado para garantizar la seguridad de todos los participantes y la eficacia de la tarea que desempeñan, por ello el Plan de la Región de Murcia prevé que sean informados de las normas de autoprotección y de trabajo, así como de los tiempos de permanencia en las zonas de trabajo y los turnos de descanso.

4. Canarias

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó mediante Decreto de 20 de julio de 2006 el Plan Específico de Contingencias por Con-

taminación Marina Accidental de Canarias (PECMAR). El archipiélago canario es una zona de riesgo de contaminación elevada ya que esta zona se encuentra entre las grandes rutas de tráfico marítimo. Cerca de las costas canarias circulan anualmente un importante número de petroleros, además de buques de otra naturaleza, lo que multiplica las posibilidades de accidentes y vertidos contaminantes.

Durante el año 2008 se creó la Comisión de trabajo de seguimiento para la implantación, el mantenimiento y la actualización del PECMAR¹⁸. Este órgano colegiado es el competente para asesorar sobre las medidas más adecuadas para la implantación y el mantenimiento de la operatividad del Plan, así como su actualización periódica. En aquellos supuestos en que se produzca una situación de riesgo la Comisión debe analizar la situación de riesgo, valorar las posibles contingencias y proponer, en su caso, la activación o no del Plan. A través de esta Comisión las autoridades autonómicas otorgaron un nuevo impulso al desarrollo del Plan y a su efectividad.

5. Valencia

La Comunidad Valenciana presentó en noviembre de 2006 el borrador del Procedimiento de Actuación frente a la Contaminación Marina Accidental en la Comunitat Valenciana (PRAMCOVA) en el que se preveían los procedimientos de actuación ante un desastre que afectase a la contaminación de las aguas marinas de la Comunidad. El Director General de Interior, Sr. Pedro Hidalgo, manifestó que este documento era “un primer paso para la elaboración de un Plan Especial que recogerá todos los aspectos teóricos y prácticos para que cualquier tipo de contaminación en nuestras aguas, ya sea en alta mar o en las costas, se solucione de forma óptima”.

En marzo de 2007 la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana informó favorablemente el contenido del Procedimiento de Actuación frente al riesgo de contaminación marina accidental elaborado por la Dirección General de Interior. En mayo de 2007 fue adoptada la Orden de 24 de mayo de 2007, de la Consejería de Justicia, Interior y Administraciones Pú-

¹⁸ Orden de 9 de mayo de 2008, por la que se crea la Comisión de trabajo de seguimiento para la implantación, el mantenimiento y la actualización del Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias (PECMAR), (BOC N° 107. Jueves 29 de Mayo de 2008).

blicas, por la que se aprueba el Procedimiento de Actuación frente al riesgo de contaminación marina accidental en la Comunidad Valenciana¹⁹.

6. Baleares

La última Comunidad Autónoma que ha elaborado una planificación propia para la contaminación marina accidental ha sido Baleares, que aprobó a fines de 2008 el Plan Especial de Contingencia por Contaminación Accidental de Aguas Marinas de las Islas Baleares (CAMBAL)²⁰. El Plan balear se divide en cuatro apartados principales en los que se atiende a su objetivo y alcance, estructura y organización, operatividad e implantación.

El apartado dedicado a la implantación del Plan merece una especial atención por cuanto incorpora un epígrafe dedicado al programa de formación. Comprende las acciones formativas para asegurar el conocimiento del Plan por parte de la totalidad de los organismos y operativos intervinientes. Con este programa de formación se persigue difundir los caracteres esenciales del Plan y el riesgo de contaminación accidental de aguas marinas que existe en las Islas Baleares; los destinatarios de estas sesiones formativas recibirán información sobre el marco legal donde se desarrolla la planificación, la estructura, funciones, procedimientos y responsabilidades en el Plan, y los protocolos interinstitucionales de coordinación y colaboración previstos. Cualquier sujeto que intervenga en el desarrollo o ejecución del Plan es destinatario de este programa formativo, por ello el Plan distingue distintos grupos de formación específicos para los directivos, los mandos intermedios y los operativos de base y voluntarios.

El Plan CAMBAL incide en la información preventiva a la población, a diferencia de otros Planes que le han precedido que se centraban en la atención a los ciudadanos tras el accidente, y que eran modelos reactivos y no preventivos. El Plan balear apuesta por el conocimiento de la población del Plan, y por su concienciación sobre los riesgos que afectan al medio marino. La información a la población también incluye las oportunas referencias de pro-

¹⁹ Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, núm. 5524, de 31 de mayo de 2007.

²⁰ Decreto 126/2008, de 21 de noviembre, por el cual se aprueba el Plan Especial de Contingencia por Contaminación Accidental de Aguas Marinas de las Islas Baleares (CAMBAL) (BOCAIB de 2 de diciembre de 2008).

tección necesaria en caso de emergencia. El Plan distingue entre las medidas de autoprotección personal y las pautas para casos de accidente. Mientras que las medidas de autoprotección personal son aquellas medidas sencillas que pueden ser llevadas a cabo por la población y deben divulgarse en la fase de implantación del Plan; las pautas para casos de accidente tienen que ser adoptadas por los ciudadanos en caso de accidente y serán difundidas a través de los medios de comunicación.

En el epígrafe dedicado a la operatividad, el Plan balear incluye varios apartados en los que trata de “definir los campos de actuación en función de las competencias de las diferentes autoridades involucradas en la gestión de la emergencia y tener en cuenta los mecanismos de coordinación de las operaciones de cada uno de los grupos de acción”. Esta coordinación lleva aparejada la actuación conjunta con los planes interiores y el Plan Nacional, e incluye referencias a la colaboración de las Fuerzas Armadas y la solicitud de medios de auxilio de la Unión Europea o del Regional Marine Pollution Emergency Response Center (REMPEC). La petición de colaboración y apoyo a las Fuerzas Armadas, a la Unión Europea o al REMPEC se realiza a través del delegado del Gobierno en las Islas Baleares. En el caso de las Fuerzas Armadas se prevé que un representante de la autoridad militar se integre en el Consejo Asesor, con el fin de actuar de enlace con los mandos de las unidades participantes.

7. País Vasco

La Ley vasca sobre gestión de emergencias adoptada en 1996²¹ ya comprendía la elaboración de un plan de salvamento marítimo de Euskadi, que sería aprobado por el Gobierno Vasco, a propuesta conjunta de los Departamentos competentes en materia de Transportes, Interior y Medio Ambiente, y cuyo contenido permitiría su integración en los planes de ámbito supraautonómico. La Disposición Adicional Segunda de esta norma enunciaba dos objetivos básicos del Plan: “a) Coordinar la actuación de los distintos medios capaces de realizar operaciones de búsqueda, salvamento de vidas humanas y lucha contra la contaminación marina pertenecientes a las Administraciones públicas vascas, así como a instituciones públicas y privadas; b) Potenciar los medios de salvamento y lucha contra la contaminación marina ya existentes y formar personal especializado”.

²¹ Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias (Boletín Oficial del País Vasco, núm. 77, 22 de abril de 1996).

Desde la entrada en vigor de la norma sobre gestión de emergencias el Gobierno vasco ha elaborado varios planes, como el Plan de emergencia ante el riesgo sísmico, el Plan Especial de Emergencia ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, el Plan especial de emergencias ante el riesgo de inundaciones y el Plan de emergencia para incendios forestales. Sin embargo, y a pesar de las específicas previsiones de la Ley de Emergencias del País Vasco no se ha aprobado el Plan de salvamento marítimo de Euskadi, ni se ha adoptado ningún Plan Especial para la lucha contra la contaminación marina accidental.

En el ámbito portuario la labor de planificación se ha centrado en la elaboración de los planes de emergencia interior y planes de contingencia por contaminación marina accidental de los puertos vascos; iniciativas que ya en el año 2003 se desarrollaron en los puertos de Hondarribia, Getaria, Ondarroa y Bermeo, y posteriormente en Donostia–San Sebastián, Orio, Zumaia, y Mundaka, entre otros.

Las competencias de la Administración General del Estado en materia de salvamento marítimo han bloqueado la elaboración de un Plan autonómico en esta materia; no obstante la Comunidad Autónoma del País Vasco, al igual que el resto de Comunidades, es competente para elaborar planificación sobre la contaminación marina o del litoral en los términos ya analizados²².

²² Esta ausencia de planificación contrasta con los antecedentes ya históricos de planificación en el territorio vasco. Cabe destacar que en el año 1978 ya existía un plan específico para combatir cualquier posible contaminación por hidrocarburos de las aguas costeras vizcaínas. Siguiendo la información aparecida en el Diario *El País*, con fecha de 13 de agosto de 1978, en el artículo titulado “Plan para combatir la contaminación de las aguas costeras vizcaínas por hidrocarburos”, este plan seguía un programa de ámbito estatal y fijaba tres tipos de alarmas según la gravedad del vertido, “para poner en marcha un sistema de control permanente que permita conocer los movimientos de una presunta marea negra. La alarma Petróleo uno da cuenta de la aparición de un excesivo número de módulos de alquitrán o indicios de hidrocarburos. Petróleo dos sirve para definir una emergencia portuaria por vertidos durante la carga, y descarga de crudos, mientras que la alarma Petróleo tres se reserva para el caso de un derrame de grandes proporciones, del estilo de los que se registran en casos de colisiones de petroleros. Una oficina ubicada en la propia Comandancia de Marina se encargará de recoger puntualmente cualquier dato en unos grandes paneles que permiten seguir la evolución de cualquier mancha dentro de las aguas territoriales de Vizcaya, incluido el interior del puerto de Bilbao. Una guardia permanente, dotada de equipos radiotelefónicos, puede detectar con prontitud cualquier anomalía y dar aviso, en su caso, a los responsables del plan. Se pretende, en definitiva, obtener una respuesta rápida que, en ocasiones, es el único método eficaz para que las temidas mareas negras no lleguen a las costas”. Información consultada en la versión electrónica del Diario *El País*, (www.elpais.com).

8. Iniciativas de futuro

Las restantes Comunidades Autónomas se encuentran en distintas fases de la elaboración de su planificación. La Comunidad Autónoma de Cantabria aún no ha comenzado a desarrollar los trabajos de redacción de una planificación sobre la contaminación marina accidental, pero en el calendario de trabajo del Gobierno cántabro esta iniciativa comenzará a desarrollarse a lo largo del segundo trimestre del año 2009.

El Principado de Asturias también se encuentra ultimando su Plan de Contaminación Marina Accidental (PLACAMPA)²³. El Gobierno del Principado dispone de un plan marco que regula la planificación de todas las emergencias, el Plan Territorial del Principado de Asturias, y de una serie de planes especiales para actuaciones concretas el transporte de mercancías peligrosas o los incendios forestales. A esto hay que sumar también la existencia de protocolos específicos para las nevadas, la vigilancia y actuación en playas o acontecimientos como el Descenso del Sella.

4. EL CONTENIDO DEL PLAN

El Plan andaluz expone claramente sus líneas prioritarias de actuación desde su apartado introductorio, identificando la siniestralidad marítima con el vertido de derivados del petróleo y centrandlo su objetivo en las situaciones de emergencia. El tráfico marítimo que soporta el litoral andaluz es heterogéneo y abarca desde petroleros hasta buques chatarreros, además de submarinos nucleares, embarcaciones de recreo y buques dedicados al transporte de pasajeros. Cualquier emergencia vinculada a la contaminación de las aguas y el litoral andaluz puede tener origen en una de estas embarcaciones. Limitar el riesgo al transporte marítimo de derivados del petróleo significa obviar la realidad del transporte marítimo andaluz y los accidentes que ya se han sucedido en nuestro litoral, así como las protestas de todas aquellas poblaciones andaluzas alarmadas por la desprotección de su entorno marino. Si bien a lo

²³ Con fecha de 11 de marzo de 2008 la Consejera de Presidencia, Justicia e Igualdad, Sra. María José Ramos Rubiera presidió el pleno de la Comisión de Protección Civil en el que se presentó el informe sobre los planes especiales de emergencia en Asturias, y donde se informó que se encuentran en fase de elaboración el plan de Contaminación Marina Accidental en las costas asturianas y el protocolo de actuación destinado a prever los riesgos en caso de inundaciones.

largo del texto del Plan no se vuelve a incidir en el transporte de petróleo y sus derivados, la introducción debiera incluir una referencia genérica a la compleja problemática del litoral andaluz, atendiendo a las diferentes fuentes de contaminación.

Los autores del Plan justifican la especial atención que reciben los riesgos derivados del transporte de hidrocarburos “por ser los de mayor relevancia y magnitud de impacto. Se ha tenido en cuenta que los hidrocarburos son los productos de mayor representatividad en el transporte marítimo (...) Asimismo, el impacto ecológico y socioeconómico de este tipo de vertidos en el litoral suele ser significativamente mayor que el de aquellos producidos por accidentes en instalaciones e industrias”. Esta argumentación es la empleada para acreditar un estudio más profundo del riesgo de este tipo de transportes, si bien no se traduce en medidas concretas para atender a estos modelos de emergencias. Si las autoridades andaluzas consideran como prioritaria la atención a los accidentes vinculados al transporte de hidrocarburos debieran establecer medidas de actuación y de rehabilitación específicas, además de formar a personal cualificado para atender en este tipo de emergencias y disponer de los recursos apropiados a este mismo fin.

Las autoridades autonómicas han optado por distinguir dos grupos de medidas para la gestión del riesgo de contaminación del litoral por vertidos, la prevención y protección, y la planificación operativa para las situaciones de emergencia; desde los grupos ecologistas se ha criticado duramente esta decisión de deslindar el PLECA de cualquier referencia a la prevención de los supuestos de contaminación²⁴. En primer lugar cabe recordar cuál es el fin últi-

²⁴ “Verdemar critica que el Plan de Emergencias andaluz está «incompleto»”, artículo publicado en el *Diario Sur*, con fecha de 12 de junio de 2008. El portavoz del colectivo ecologista Verdemar-Ecologistas en Acción en el Campo de Gibraltar, Sr. Antonio Muñoz, criticó que el Plan de Emergencia contra el Riesgo de Contaminación del Litoral Andaluz está incompleto y presenta importantes lagunas en lo referente a la prevención, y afirmó que el Plan carece de contenido y “se limita a establecer planes de contingencia a raíz de una catástrofe sin incidir como debiera en el capítulo de la prevención”.

El Partido Popular también ha criticado el Plan andaluz al que considera insuficiente para atender a las situaciones de riesgo que afectan al litoral andaluz. Según información publicada en la versión electrónica del *Diario de Algeciras*, en el artículo titulado “El PP asegura que el nuevo Plan de la Junta contra los vertidos carece de contenido”, con fecha de 11 de junio de 2008, el diputado nacional del Partido Popular Sr. José Ignacio Landaluce manifestó que “el plan presentado por el ejecutivo andaluz no deja de ser un decálogo de buenas intenciones, y se limita a recoger las actuaciones de emergencia que deben desarrollarse en tierra, sin detrimento de la necesaria cooperación con las actuaciones marítimas competencia del Estado”.

mo de la elaboración de este modelo de planificación autonómica, como se afirma en el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental: “Los Planes Territoriales se elaborarán para hacer frente a las consecuencias de una contaminación accidental de la costa perteneciente a una Comunidad Autónoma litoral, cualquiera que sea su origen”²⁵.

En las directrices nacionales que definen el contenido mínimo de los planes autonómicos no se incluye referencia alguna a la prevención, pero como ya se ha puesto de relieve en el análisis de la planificación elaborada por otras Comunidades, es posible la incorporación de medidas preventivas en el Plan Territorial. La Norma Marco, adoptada por el Consejo de Gobierno andaluz, expresamente reconoce la prevención de riesgos entre los objetivos del PECLA; en este sentido afirma que el Plan de Emergencia ante Contaminación del Litoral atenderá fundamentalmente a las actuaciones a desarrollar en tierra y se dirigirá a disponer medidas y herramientas de prevención de riesgos frente a la contaminación desde el mar al litoral.

El proceso de implantación del Plan incluye referencias a dos modelos de campañas de información, la primera dirigida a los miembros integrantes del Plan, que se acompaña de actividades de capacitación, y la segunda dirigida a las Entidades locales y los ciudadanos. Entre las campañas dirigidas a la población se encuentra una referencia a la información sobre el conocimiento de los riesgos potenciales, así como sobre las medidas de prevención y protección. El Plan debe incidir en estas actividades de concienciación de la población para la prevención de emergencias y fomentar un movimiento crítico ciudadano, que sobre la base del conocimiento del riesgo y de las medidas adoptadas por las autoridades competentes, se encuentre capacitados para informar sobre cualquier riesgo extraordinario que surja en su entorno marítimo y alertar de esta forma a las autoridades. Las sesiones formativas dirigidas a los miembros integrantes del Plan no incluyen referencias a la prevención. Los integrantes en cualquiera de los organismos que participan en el PECLA deben recibir una formación integral donde la prevención no puede ser excluida.

1. Marco normativo, objeto y ámbito de aplicación

El marco normativo básico que incluye el PECLA tan sólo hace referencia a los antecedentes estatales y autonómicos más inmediatos (Plan Nacional de

²⁵ Apartado 6.1.3 del Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental, Orden Ministerial de 23 de febrero de 2001.

Contingencias por Contaminación Marina y Acuerdos sobre el PTEAnd y sobre la Norma Marco del PECLA), y a la ley estatal sobre protección civil y la ley andaluza de gestión de emergencias. A diferencia de otros planes autonómicos no se mencionan las disposiciones internacionales vigentes, ni las disposiciones estatales ni autonómicas que regulan el medio marino.

El Plan andaluz es de aplicación a la planificación, coordinación y dirección de las actuaciones en tierra en un supuesto de emergencia por contaminación del litoral. El ámbito territorial abarca todo el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque en el texto del Plan se destacan “especialmente aquellas zonas de mayor riesgo previsible”. Cabe precisar que las provincias incluidas en el análisis de riesgo son Almería, Granada, Málaga, Cádiz, Sevilla y Huelva, es decir, todas las provincias litorales más Sevilla, ya que se considera dentro del dominio público marítimo-terrestre por influencia mareal, a través de áreas estuarinas y marismas. Esta interpretación extensiva del ámbito territorial del PECLA resulta cuanto menos sorprendente ya que el término litoral se define como perteneciente o relativo a la orilla o costa del mar²⁶. El impacto de la contaminación del litoral no conoce de fronteras provinciales y alcanzará incluso a las provincias andaluzas de interior, pero esta realidad no puede extender arbitrariamente el ámbito de aplicación del Plan de Emergencia ante riesgo de contaminación del litoral de Andalucía, sino que debe estar prevista en otros modelos de planificación más adecuados a sus necesidades.

El resultado del análisis de riesgo no se encuentra incorporado al texto del Plan, que se remite a una cartografía temática en la que se ha dividido en zonas el territorio para valorar el riesgo socioeconómico y ecológico en cada una de ellas. La finalidad de esta zonificación es conocer las posibles consecuencias de un vertido y poder realizar previsiones sobre los medios y recursos necesarios. Entendemos que en la citada cartografía temática se incorporará una mención especial a las zonas de mayor riesgo previsible, atendiendo de esta forma a la previsión que realiza el Plan en el epígrafe dedicado a su objeto y ámbito.

El PECLA busca ser la respuesta ante situaciones de emergencia con un resultado de contaminación del litoral andaluz, para alcanzar este fin el Plan

²⁶ Definición del *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, vigésimo segunda edición, versión electrónica disponible en la página web www.rae.es.

andaluz establece tres frentes de actuación: creación de una estructura organizativa, establecimiento de los procedimientos de actuación, y configuración de un marco para la mejora de la eficacia y coordinación de los medios y recursos disponibles.

2. Estructura organizativa

El Plan andaluz se compone de una doble estructura, provincial y regional, que se activa en función de la extensión y la magnitud de la emergencia. El organigrama del PECLA se distribuye en dos niveles principales: directivo y operativo. El nivel directivo está compuesto por el Director del Plan, el Comité Asesor, el Gabinete de Información, el Comité Técnico-Científico y el Órgano de Participación. La regulación que realiza el Plan de cada uno de estos órganos abarca tanto las referencias al nivel provincial como al regional, y asumen las mismas funciones en ambos casos. La estructura a nivel provincial no comprende la constitución del Comité Técnico-Científico ni la del Órgano de Participación, esta exclusión es errónea y obvia la relevancia del asesoramiento técnico y científico y de la participación ante un supuesto de emergencia de los entes y colectivos sociales implicados.

En estos dos órganos también cabe destacar la indeterminación de sus integrantes, en ambos casos el PECLA afirma que “la determinación de sus integrantes corresponde a la Dirección regional del Plan”; tan sólo como referencia se prevé la participación de representantes y técnicos de un conjunto de organismos y entidades. Cada modelo de emergencia va a exigir la presencia de un grupo de expertos así como de un conjunto de colectivos sociales y profesionales afectados, en función del territorio al que afecta y de la naturaleza de la contaminación, pero ello no es óbice para instaurar un núcleo básico y prefijado de participantes en estos órganos cuya presencia resulta indispensable ante cualquier supuesto de contaminación litoral. Un claro ejemplo sería la participación de centros de investigación y departamentos universitarios en relación con la materia, en el caso del Comité Científico-Técnico, y de las asociaciones ecologistas y las cofradías de pescadores, para la configuración del Órgano de Participación.

El nivel operativo está formado por un conjunto de órganos técnicos y se conforma de tres estamentos diferenciados: el Comité de Operaciones, el Centro de Operaciones y los Grupos Operativos. El Comité de Operaciones es el encargado de ejecutar las líneas de actuación adoptadas en el nivel directivo, y de dotar de operatividad y coordinación a todos los efectivos implicados. Mientras que el Centro de Operaciones se compone de dos órganos de actua-

ción: el Centro de Coordinación Operativa, encargado de las comunicaciones, y el Puesto de Mando Avanzado, el equipo directivo de campo desplazado a las proximidades del incidente. El último eslabón de la cadena operativa está constituido por los Grupos Operativos, es decir, unidades de trabajo especializadas en cinco áreas de actuación: seguimiento, intervención, sanidad, seguridad y apoyo logístico.

El Ministerio de Fomento ha previsto una serie de epígrafes que constituyen el contenido mínimo del Plan Territorial de una Comunidad Autónoma litoral, entre los que se encuentra un apartado dedicado a un inventario de medios disponibles. En la Orden Ministerial de 23 de febrero de 2001 se afirma que en este epígrafe se “describirán los medios materiales disponibles para la contención y recuperación de un derrame contaminante, incluyendo su localización en el territorio de la Comunidad y la identificación de los responsables de su custodia, mantenimiento y operación”. El PECLA no incluye previsión alguna en torno a los medios personales y materiales disponibles.

Las previsiones sobre los recursos disponibles son por completo inexistentes a nivel autonómico. Sin embargo para los Planes Locales se concede una gran relevancia a la relación actualizada de los medios y recursos del municipio. El organigrama que se define en el Plan andaluz toma como referencia el personal de organismos, entidades o empresas; como el personal adscrito a las Delegaciones Provinciales de las Consejerías de la Junta de Andalucía, las Demarcaciones de la Dirección General de Costa, los Servicios de Protección Civil, Cruz Roja, centros hospitalarios privados o empresa de transportes sanitario privadas. Estas previsiones no son concretas y la indeterminación es la característica predominante, ya que en ocasiones ni tan siquiera se hace referencia específica a la organización a la que se va a recurrir; un caso paradigmático se encuentra en el grupo de apoyo logístico que estará formado, entre otros, por personal técnico de Cruz Roja y otras ONGs, y de empresas de servicios y suministros públicas y privadas.

3. Coordinación con la Administración General del Estado

Entre los objetivos del PECLA se encuentra “asegurar una respuesta organizada que integre tanto los medios de la Comunidad Autónoma como aquellos otros asignados por otras Administraciones Públicas o por otras Entidades Públicas o privadas”. La cooperación e interrelación con la actuación de la Administración General del Estado en el ámbito marítimo parece una de las prioridades a lo largo de todo el texto del Plan; sin embargo es una prioridad que no llega a materializarse en contenidos reales. El PECLA limita la coordi-

nación y la integración de medios de la administración andaluza y la estatal a nivel regional y provincial.

El organigrama del Plan andaluz se mantiene como esquema básico y se incluyen en el nivel directivo al titular de la Delegación del Gobierno en Andalucía como integrante del Organismo Rector, junto al titular de la Consejería de Gobernación, y a otros miembros asignados por la Administración General del Estado en cada uno de los órganos previstos (Comité Asesor, Gabinete de Información y Comité Científico-Técnico). El Comité de Operaciones se completa con dos Coordinadores de Operaciones, para las actuaciones marítimas y terrestres, designados por la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía, respectivamente. En el nivel operativo se incorporan los Grupos de salvamento marítimo, operaciones aéreas y operaciones en el mar.

4. Procedimientos de actuación: Operatividad

El PECLA emplea como índices de clasificación de un accidente la fuente contaminante y su ubicación, por ello distingue entre los derrames accidentales con origen en un puerto o instalación costera, y los derivados de un accidente marítimo. Esta clasificación inicial no tiene repercusión alguna en los procedimientos y actuaciones a desarrollar por cada uno de los órganos implicados. Las fases en la gestión de las emergencias se determinan por nuevos criterios: gravedad, ámbito territorial y recursos a gestionar. A lo largo del texto del Plan no se incluye referencia alguna al origen del contaminante, sino que la gestión de la emergencia y la determinación de la gravedad de la situación de emergencia se basan en el nivel territorial afectado y su gravedad.

Las tres fases operativas son: preemergencia, emergencia y normalización. La fase de preemergencia se activa cuando se ha producido un accidente o un vertido y existe un riesgo de contaminación del litoral, es una fase caracterizada por la vigilancia, el intercambio de información y la realización de una evaluación inicial. La activación de la fase de emergencia supone el despliegue de medidas que tratan de evitar o reducir las consecuencias del vertido sobre el litoral; según la magnitud y extensión de la contaminación será de aplicación la planificación de ámbito local, provincial, regional o nacional.

Los procedimientos de avisos e información a la población adquieren una gran relevancia, puesto que una de las principales críticas que las poblaciones afectadas y las asociaciones ecologistas y profesionales han recriminado a las autoridades competentes tras cualquier accidente en el medio marino ha sido el oscurantismo sobre su origen, consecuencias y efectos sobre el territorio

contaminado. La ocultación a la población de los datos disponibles sobre las características del incidente o las medidas de autoprotección que deben ser adoptadas no sólo contradice los principios básicos de la actuación de cualquier Administración pública, sino que pueden llegar a multiplicar los efectos perniciosos de la contaminación por el desconocimiento de los protocolos de actuación más efectivos.

Las medidas de actuación previstas en el PECLA atienden a la protección de la población y de los bienes. Además de la información que debe ser suministrada a los ciudadanos afectados, el Plan prevé la aplicación de controles de acceso y movimientos de población y acciones sobre los servicios e infraestructuras esenciales. Las medidas de protección de bienes incluyen previsiones para la protección del medio ambiente, los bienes de especial interés y los bienes de interés económico.

El PECLA permanece activado hasta que se garanticen unas condiciones mínimas que permitan la vuelta a la normalidad en el entorno litoral afectado por el vertido. En esta última fase denominada de normalización se desarrollan medidas de reestablecimiento de los servicios mínimos básicos para las poblaciones afectadas.

5. Los Planes de Actuación Local

El último apartado del Plan andaluz se dedica a los Planes de Actuación Local (PAL), a elaborar por cada municipio litoral con el fin de disponer de una planificación que les permita actuar ante emergencias de contaminación. El PAL forma parte de la estructura municipal y autonómica de emergencias, por lo que debe ser homologado por la Comisión de Protección Civil de Andalucía e integrarse en el Plan de Emergencia Municipal.

Las principales previsiones que se establecen en el PAL se relacionan con su integración con el Plan andaluz. En este sentido se enmarca la creación de un Centro de Coordinación Operativo Local, cuya misión fundamental es la coordinación a nivel local de las actuaciones previstas en el PAL, a la vez que actuar como vínculo de integración con el PECLA. La Dirección del Plan de Emergencia de la Comunidad Autónoma va a recibir una información continua y completa de todas las medidas adoptadas desde la activación del PAL. A la vista de las circunstancias de la emergencia, el Director a nivel provincial del PECLA se encuentra legitimado para decidir la activación del Plan andaluz en su ámbito. Para garantizar la coordinación en las operaciones del Plan local y el regional un representante de la Entidad local se incorporará al Comité Ase-

sor y las unidades de actuación locales pasarán a formar parte de los Grupos Operativos del PECLA.

El PECLA establece el contenido mínimo del Plan Local, que respeta la misma estructura del Plan andaluz pero adaptada al ámbito municipal. Además de las previsiones contenidas en el Plan andaluz, el PAL debe incluir seis anexos en los que se facilitarán los datos relativos a zonas y poblaciones potencialmente afectadas, procedimientos de evacuación, zonas de seguridad con referencia a las áreas e instalaciones de alojamiento, catálogo de medios y recursos, relación de empresas obligadas a elaborar plan de protección y cartografía.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez analizada en detalle la realidad de la planificación sobre contaminación litoral en Andalucía, y teniendo presentes las previsiones elaboradas a nivel estatal y las iniciativas adoptadas por otras Comunidades Autónomas, se incluyen un conjunto de seis propuestas a incorporar al Plan de Emergencia ante el riesgo de contaminación del litoral de Andalucía con el fin de cubrir las lagunas detectadas en este texto y completar las previsiones ya adoptadas por las autoridades autonómicas.

1.- La opción de excluir del PECLA referencias a la prevención de las emergencias exige que las autoridades andaluzas elaboren un conjunto de medidas de prevención y protección que sirvan de complemento a este Plan. La política andaluza sobre el litoral se encuentra incompleta con la referencia en exclusiva a la planificación sobre emergencias. Sin perjuicio de este complemento necesario al contenido mínimo del PECLA, y que puede ser independiente de este Plan sin contravenir las disposiciones vigentes, sería oportuna la inclusión de algún tipo de referencia a la prevención de las situaciones de emergencia. El epígrafe dedicado a la implantación y mantenimiento sería el apartado idóneo en el que incluir unas referencias a la prevención que, aún básicas, debieran ser innatas en un Plan de estas características.

2.-El Plan andaluz tiene que concretar los medios personales y materiales de los que dispone. A nivel autonómico debe existir una dotación propia de recursos que permita hacer frente a un supuesto de contaminación litoral, máxime en una Comunidad Autónoma con una línea de litoral tan extensa como es la andaluza. Además de esta previsión de recursos regionales, la próxima revisión del PECLA sería la oportunidad para incluir en el texto del Plan una re-

ferencia a los medios locales disponibles, y los modelos de organización de estos recursos para su posible transferencia intermunicipal como apoyo ante una emergencia. Estas labores de coordinación deben liderarse por las autoridades autonómicas, que disponen de las competencias y los medios suficientes para asumir esta función. En cuanto a los medios personales previstos en el PECLA la ausencia de concreción redundaría en un claro perjuicio ante una situación de emergencia, donde la rapidez en la actuación impide realizar una selección de los posibles participantes que deben estar claramente incorporados en una base de datos, además de formados para afrontar una crisis en el litoral andaluz.

3.- El impulso a la investigación vinculada a la contaminación del litoral es un paso básico para el desarrollo de un marco legal y técnico adecuado en la lucha contra la contaminación; además del elemento esencial en la implantación de una política para la prevención de la contaminación marina y del litoral. En este contexto el PECLA ha olvidado las previsiones que sobre investigación y desarrollo se incluyeron en la Norma Marco que disponía la creación de un registro de emergencias por contaminación marina y costera, y la creación de una base de datos con las emergencias producidas por vertidos o derrames, entre otras iniciativas²⁷. El Plan andaluz debe cubrir esta laguna e incluir previsiones sobre investigación y desarrollo, en este sentido sería suficiente con recuperar el texto de la Norma Marco en este punto.

4.-La coordinación con la Administración General del Estado es deficiente, el PECLA no establece un marco real de coordinación sino que se limita a incluir a participantes de los órganos estatales en la estructura organizativa autonómica. Estas previsiones son inoperativas ante una situación de emergencia, en la que el protocolo de actuación y coordinación interadministrativa debe ser reglado y conocido al detalle por los órganos participantes. Un modelo adecuado y de fácil aplicación sería el aplicado para la “interfase

²⁷ El apartado 3.3.5.3 de la Norma Marco de Planificación de Emergencia ante Contaminación del Litoral (Acuerdo de 23 de septiembre de 2003 del Consejo de Gobierno) afirma: “El Plan de Emergencia ante la Contaminación del Litoral impulsará la creación de un registro de emergencias por contaminación marina y costera que facilitará el estudio y mejora de las técnicas. Se creará una base de datos con las emergencias producidas por vertidos o derrames. Asimismo se apoyarán las actuaciones de: a) Investigación y desarrollo de técnicas de lucha, descontaminación y recuperación de áreas afectadas por catástrofes ambientales; b) Elaboración de guías y documentos de apoyo a la gestión de emergencias ambientales relacionados con la prevención y las primeras medidas paliativas; c) Identificación de las necesidades materiales y nuevos equipamientos para la lucha contra la contaminación”.

de los Planes de Actuación Local y el Plan de Emergencia de la Comunidad Autónoma”. Sería coherente con el propio texto del PECLA que una vez activado el Plan andaluz, al igual que se exige a la Dirección del PAL, se mantenga informada a la Dirección del Plan estatal, con carácter inmediato, de forma continuada y durante todo el proceso en que el Plan se encuentre activado, sobre las medidas que sean adoptadas y la evolución de la situación.

5.–La relevancia de la labor del voluntariado ante una emergencia de contaminación del litoral andaluz no ha sido valorada en toda su dimensión en el texto del Plan. Como han puesto de relieve las catástrofes que han asolado las costas españolas en los últimos años, la implicación de los ciudadanos ante una situación de estas características es esencial para minimizar los efectos de la contaminación; por ello, y siguiendo las medidas que ya han incorporado otras Comunidades Autónomas, el PECLA tiene que introducir previsiones concretas para este colectivo. El texto vigente del Plan andaluz prevé la presencia de voluntarios entre los integrantes de los grupos de intervención y apoyo logístico, además de contar con la participación del Consejo Provincial de Voluntariado en el Órgano de Participación, y de realizar campañas de colaboración y apoyo en tareas de voluntariado. Estas referencias son insuficientes y no atienden a todas las necesidades del voluntariado que incluyen desde la formación, hasta el equipamiento adecuado, el alojamiento, transporte, etc.; previsiones que requieren de una planificación previa para facilitar la labor de este colectivo desinteresado y que ejemplifica la eficaz respuesta de la sociedad ante una emergencia.

6.– Las condiciones que determinan la desactivación del Plan no se encuentran claramente determinadas, queda a criterio de la Dirección; aunque del texto del PECLA parece deducirse que deben programarse e iniciarse las labores de normalización si bien no se precisa que deban alcanzarse objetivos mínimos en este sentido. En este punto consideramos que debe alcanzarse un mínimo de normalización para que pueda desactivarse por completo el Plan, máxime cuando es conocido que la contaminación del litoral tiene efectos prolongados en el tiempo y su erradicación presenta importantes dificultades.