

**LA PROBLEMÁTICA
DE DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS EN MATERIA
DE SALVAMENTO MARÍTIMO
EL CASO DEL DERECHO ESPAÑOL***

**THE PROBLEM OF COMPETENCE
DISTRIBUTION IN MARITIME RESCUE.
THE CASE OF SPANISH LAW**

FERNANDO A. JIMÉNEZ-VALDERRAMA**

* Artículo resultado del proyecto de investigación titulado "Transformaciones del ordenamiento jurídico colombiano en materia de responsabilidad a partir de la ratificación de los Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea y con los Estados Unidos de América".

** Profesor de la Universidad de La Sabana; Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca, España; Magister en Derecho de la Unión Europea, Universidad Carlos III de Madrid, España; abogado de la Universidad del Rosario y miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. fernando.jimenez@unisabana.edu.co



Universidad de
La Sabana

RECIBIDO ABRIL 29 DE 2010, APROBADO JUNIO 3 DE 2011

165

RESUMEN

La Constitución Española de 1978 establece una distribución de competencias entre el Gobierno central y las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA) que conforman el territorio español. Algunas de estas son exclusivas del Gobierno central y otras compartidas con los diferentes gobiernos autonómicos. Cada Comunidad Autónoma (CA) debe negociar su “Estatuto de Autonomía”, en el que se incluye el traspaso de determinadas competencias acordadas con el Gobierno central. El salvamento marítimo es una facultad compartida entre los niveles políticos antes mencionados. Así, el Gobierno central tiene competencias legislativas sobre salvamento marítimo y las CCAA tienen competencias ejecutivas en esta materia. A nivel nacional, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 regula el salvamento marítimo creando la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (Sasemar), habiendo sido esta normativa declarada constitucional por el Tribunal Constitucional español. La Comunidad Autónoma de Canarias ha promulgado diversas normativas en ejercicio de sus facultades constitucionales en salvamento marítimo.

PALABRAS CLAVE

Competencias constitucionales de las Comunidades Autónomas, reparto competencial en la Constitución Española, salvamento marítimo, legislación en salvamento marítimo, salvamento marítimo en la Comunidad Autónoma de Canarias.

ABSTRACT

The 1978 Spanish Constitution established a distribution of competences between the Central Government (Executive) and Spanish Regions (Comunidades Autónomas). Some of the competences remained exclusive to the Central Government (Executive) and others are shared with the Regions. Marine Salvage is a shared competence. The Central Government has the right to create Statutes, and the Regions can execute them. Each Region must create its own Statute of Autonomy in agreement with the Central Government. At national level, Maritime Salvage is regulated by the Spanish State Ports and Merchant Marine Act of 1992. This Statute created a Salvage National Service Agency (Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima - Sasemar) which has been ratified by the Spanish Constitutional Court as a valid rule. The Canary Islands Autonomous Community enacted several regional laws using its constitutional competences on Maritime Salvage.

KEY WORDS

Constitutional competences of regions (Comunidades Autónomas), distribution of competences in the Spanish Constitution, maritime salvage, maritime salvage regulation, maritime salvage regulation in Canary Islands region.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN; 1. EL REPARTO COMPETENCIAL ESTADO CENTRAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA – REFERENCIA A LOS ASUNTOS MARÍTIMOS; 2. DESARROLLO LEGISLATIVO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SALVAMENTO MARÍTIMO; 3. PROBLEMÁTICA PLANTEADA AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL EN MATERIA DE REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS; 4. A TÍTULO EJEMPLIFICATIVO: EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS DE SALVAMENTO MARÍTIMO; BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente ha existido una permanente preocupación en el ámbito de la navegación marítima por diseñar los mecanismos tanto operativos como jurídicos necesarios para prestar la ayuda y asistencia a aquellos que tienen dificultades en el mar.

El factor de aislamiento que se impone en la navegación marítima, y los peligros que entraña, ha hecho que la gente de mar tenga una especial sensibilidad de solidaridad mutua como criterio rector en el ejercicio de la navegación marítima. Sin la solidaridad entre quienes transitan el mar y enfrentan sus peligros sería de extrema dificultad la realización de “aventuras marítimas”.

La solidaridad en el mar no solamente se impone en términos de deberes éticos y de supervivencia sino que también tiene consecuencias jurídicas, tanto en el ámbito del derecho público como en las relaciones económicas que se realizan en ejecución del comercio marítimo reguladas bajo instituciones de Derecho privado. En el ámbito de lo público, la configuración de los actuales sistemas estatales e internacionales de salvamento marítimo ha sido fruto de una evolución que se inició a través de instrumentos basados en la caridad en el mar y que culmina, actualmente, con el establecimiento de un complejo sistema de servicio público garantizado por el Estado para la protección de la vida y el medioambiente marítimo¹. Por otra parte, la comunidad internacional ha impulsado el desarrollo y la implementación de diversos sistemas de prestación del servicio público de salvamento marítimo que coinciden, como no puede ser de otra forma, con la estructura institucional y política de cada país miembro de dicha comunidad.

Algunos de estos sistemas han sido más exitosos que otros, siendo los más eficientes los que lograron establecer una estructura en la que participen los distintos actores implicados, todos bajo una única coordinación tanto a nivel nacional como internacional.

¹ En referencia a la evolución de las instituciones de seguridad marítima véase Fernando JIMÉNEZ VALDERRAMA, “Aproximación al estado de la legislación internacional y europea en materia de seguridad marítima (a propósito del desastre del Prestige)”, en Isabel CALENDARIO MACÍAS y Jorge OVIEDO ALBÁN (coords.), *Derecho mercantil contemporáneo. Colección de Derecho privado y globalización*, Bogotá, Ed. Gustavo Ibáñez, 2005, tomo I, pp. 615-638.

El caso español es particularmente interesante en la medida que de forma relativamente reciente las autoridades competentes en estas materias decidieron modificar sustancialmente el sistema de salvamento marítimo, tradicionalmente asignado al ámbito militar, para crear un sistema civil y profesional en el cual participasen todos los niveles del Estado.

Mediante la promulgación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el Parlamento español sentó las bases del actual sistema de Marina Mercante y salvamento marítimo en el sentido antes mencionado. Sin embargo, atendiendo a la particular configuración territorial del Estado español en el denominado “sistema de las autonomías”, la promulgación de esta norma legal produjo conflictos de competencias que debieron ser resueltos por el Tribunal Constitucional con la finalidad de aclarar la compatibilidad de la norma con la Constitución Española.

Siendo el salvamento marítimo una materia que implica a todos los ámbitos de actuación estatal, empezando por el nivel internacional hasta los niveles locales, constituye una competencia de especial interés para analizar los mecanismos jurídicos de coordinación entre los distintos entes implicados a fin de ofrecer un servicio realmente eficiente a todos los usuarios del mar.

Mediante la realización de este breve estudio pretendemos ofrecer algunos argumentos en referencia a este debate institucional, así como presentar los principios que —en nuestro criterio— brindan una solución adecuada en el estado vigente de la normativa y la jurisprudencia sobre la materia.

1. EL REPARTO COMPETENCIAL ESTADO CENTRAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA – REFERENCIA A LOS ASUNTOS MARÍTIMOS

Al momento de redactarse la actual Constitución, las particularidades políticas que vivía España hicieron que sus redactores optaran por el diseño del denominado “sistema de las autonomías”, particular en cuanto a sus características, que le hacen de imposible homologación directa a un sistema federal o a uno centralista de distribución de competencias entre las distintas autoridades del Estado².

² “El modelo denominado *regional* representa una fórmula flexible y por ello con características muy distintas en cada caso, cuyos elementos podrían definirse como sigue: a) la Constitución prevé la formación de entidades territoriales con autonomía política (regiones, Comunidades Autónomas); b) serán las normas básicas de estas entidades (Estatutos de Autonomía) las que determinarán los poderes que asuman, y las materias sobre las que versen esos poderes; c) la Constitución delimita las materias sobre las que las regiones o Comunidades podrán asumir competencias [...]; d) las competencias asumibles no tienen que ser idénticas en todas las regiones o entidades territoriales autónomas [...]; e) la Autonomía regional puede extenderse a todo el territorio o solo a partes del mismo”; LUIS LÓPEZ GUERRA, *Introducción al Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, pp. 183 y ss. Sobre el Estado de las Autonomías y su distinción con el Estado Federal cfr. Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007, pp. 73 y ss.; Javier PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, 9 ed., Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 1009 y ss. También cfr. Peter HABERLE, “El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional, experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77,

En el nivel normativo, las reglas que establecen la denominada distribución competencial entre el Estado Central y las Autonomías están consagradas en los artículos 2, 137 y siguientes de ese texto constitucional³.

De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución esta se “fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”.

A su vez, el artículo 137 establece que el Estado español se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades, de acuerdo con dicho artículo, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

2006, pp. 9-25; Manuel MEDINA GUERRERO, “La ampliación competencial de 1992. La inversión del proceso: la Ley orgánica de transferencia como antesala de la reforma estatutaria”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 77-103; Carlos ORTEGA SANTIAGO, “Los nuevos estatutos de autonomía de las regiones italianas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 43-61; Enoch ALBERTI ROVIRA, “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 9-42; Manuel ARAGÓN, “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 9-32; María ZAMBONINO PULITO, “¿Hacia nuevas fórmulas de descentralización territorial? Entes instrumentales gobernados por las Comunidades Autónomas para gestionar los puertos de interés general”, en Francisco SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI – Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, 2000, tomo I, pp. 489-525; Miguel NAVAJAS REBOLLAR, “Los sistemas portuarios de las Comunidades Autónomas”, en Francisco SOSA WAGNER (coord.), ob. cit., tomo I, pp. 527-542.

³ “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no la hace la Constitución sino que la hacen los Estatutos de Autonomía sobre la base de la Constitución. Para saber cuáles son las materias sobre las cuales el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias de manera real y efectiva, hay que hacer una interpretación conjunta de la Constitución y los Estatutos de Autonomía”, Javier PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho constitucional*, ob. cit., p. 1046. “[...] Pueden distinguirse, a efectos de reparto competencial, varias posibilidades: a) Materias reservadas íntegramente a la competencia estatal. Se trata de materias sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas para ejercer todas las funciones públicas referentes a ellas. b) Materias que los Estatutos de Autonomía reservan íntegramente (con excepción, hay que repetir, de la función jurisdiccional) a la competencia de las respectivas Comunidades Autónomas. En estos supuestos se atribuyen con carácter de exclusividad las funciones legislativas y ejecutivas a las correspondientes autoridades autonómicas. En la doctrina y en la práctica constitucional y administrativa ello se expresa mediante dos tipos de afirmaciones que tienen el mismo significado. Desde una perspectiva material, se establece que se trata de materias reservadas a la Comunidad Autónoma; desde un punto de vista funcional puede decirse que la comunidad tiene competencias exclusivas en la materia. c) Finalmente, hay un amplísimo elenco de materias en que, en virtud de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan funciones y competencias, interviniendo en distintos niveles. Se trata de materias, no solo muy numerosas, sino, además, de considerable relevancia: valgan como ejemplo la sanidad o la educación. En gran parte, la complejidad del sistema resulta de esta compartición, que puede asumir formas muy diversas: bien traduciéndose en un reparto de funciones (legislativa al Estado, ejecutiva a la Comunidad Autónoma) bien en una división de atribuciones incluso dentro de la misma función (legislación básica al Estado, legislación de desarrollo a las Comunidades Autónomas). De nuevo, desde una perspectiva material puede hablarse de unas materias compartidas; desde la perspectiva funcional se habla de competencias compartidas, como concepto opuesto al de competencias exclusivas”; Luis LÓPEZ GUERRA *et al.*, *Derecho Constitucional*. Vol. II. *Los poderes del Estado. La organización territorial*, 4 ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, pp. 325-343. También Luis María CAZORLA PRIETO *et al.*, *Temas de Derecho Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 2000, pp. 310 y ss.; Luis ORTEGA ALVAREZ y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO, “Los sujetos de la relación jurídico-administrativa”, en Luciano PAREJO ALFONSO *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 164 y ss.; Fernando GARRIDO FALLA *et al.*, *Tratado de Derecho Administrativo*, 14 ed., Madrid, Tecnos, 2005, pp. 315 y ss.; Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. *Organización Administrativa*, 11 ed., Madrid, Tecnos, 1995, pp. 163 y ss.

Según el artículo 138 de la Constitución Española:

“1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

Los enunciados generales establecidos en la Constitución han venido siendo completados y definidos por normas posteriores de la propia Constitución, por el legislador y el Tribunal Constitucional, quien a partir de diversas decisiones judiciales ha venido estableciendo distintos criterios de delimitación de competencias entre los entes estatales y autonómicos a través de una interpretación y construcción permanentes.

Podríamos afirmar que en el ámbito constitucional los asuntos jurídico-marítimos por distribuir entre el Estado y las Comunidades Autónomas serían los siguientes:

- Bienes de dominio público marítimo.
- Legislación mercantil marítima.
- Marina Mercante y abanderamiento de buques.
- Iluminación de costas, señales marítimas y cables submarinos.
- Protección del medioambiente marino y lucha contra la contaminación marítima.
- Pesca y navegación deportiva.
- Salvamento marítimo.

A lo largo del texto constitucional existen diversas normas específicas de distribución de competencias en estas materias:

- Artículo 130 CE: “Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular [...] pesca”.
- Artículo 132.2 CE: “Son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítima terrestre, playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona exclusiva y plataforma continental”.
- Artículo 148 CE: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

[...]

6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales

[...]

11. Pesca en aguas interiores, el marisqueo”.

Aunque no referidos a materias propiamente marítimas debemos mencionar dentro del artículo 148 CE los numerales 3, 4, 9, 18 y 19 que asignan a las Comunidades Autónomas la competencia sobre los siguientes temas:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en cuanto afectan al puerto o zona marítimo-terrestre.
- Obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- Gestión en materia de medioambiente.
- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, en referencia a actividades náutico-deportivas o el ocio en referencia al mar y lo marítimo.

A su vez, el artículo 149.1 CE establece que:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...]

6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria, legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
20. Marina Mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general.
23. Legislación básica sobre medioambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas”.

Los artículos 148 y 149 CE, antes mencionados, hacen referencia a las denominadas competencias exclusivas del Estado central y aquellas exclusivas de las Comunidades Autónomas⁴.

A estos dos grupos de competencias exclusivas debemos adicionar las reglas residuales de asignación de competencias establecidas en el artículo 149.3 CE en virtud del cual se entiende:

⁴ “Es difícil saber qué es una competencia exclusiva ya que los Estatutos de Autonomía han utilizado dicho título competencial para calificar supuestos muy diversos de asunción de competencias. Parece claro que una competencia es exclusiva cuando el Estatuto de Autonomía asigna a la Comunidad Autónoma en su integridad todas las funciones relativas a una materia, este supuesto es calificado por el Tribunal Constitucional de competencia exclusiva absoluta o en su integridad (sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982 de 28 de enero). El problema de la exclusividad de la competencia surge cuando la misma función (función normativa) se distribuye entre el Estado y las Comunidades Autónomas de tal forma que a aquel le corresponde la legislación básica y a estas el desarrollo legislativo. Pues en este caso, aunque el Tribunal Constitucional consideró en una de sus primeras sentencias que las competencias estatales y autonómicas distribuidas de esta forma son exclusivas de cada ente en su respectivo ámbito (sentencia del Tribunal Constitucional 71/1983, fundamento jurídico 2), la doctrina se ha mostrado, normalmente, reacia a reconocer el carácter exclusivo a la competencia de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, apreciando, en este caso, la existencia de una competencia compartida”; Catalina ESCUIN PALOP, *Curso de Derecho Administrativo*, 3 ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005, p. 490.

- Que el Estado es competente de manera exclusiva en las materias establecidas en el artículo 149.1 CE; sin embargo, en el ejercicio de estas competencias puede admitir cierto grado de participación de las Comunidades Autónomas.
- Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en las materias referidas en el artículo 148.1 CE; sin embargo, el Estado central también las tiene cuando las Comunidades Autónomas no hayan asumido expresamente dichas competencias en los respectivos Estatutos de Autonomía.
- Existe una cláusula de reserva competencial en virtud de la cual el Estado central tiene todas aquellas facultades que, sin ser exclusivas del Estado ni de las Comunidades Autónomas, no hayan sido asumidas en los Estatutos de Autonomía.
- En todo caso, el Derecho Estatal se considera supletorio al Derecho Autonómico.

Como puede observarse, el sistema de distribución competencial establecido en la Constitución Española es un sistema flexible que pretende dar participación a los distintos entes estatales y regionales en la regulación y ejecución de los asuntos marítimos⁵.

2. DESARROLLO LEGISLATIVO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SALVAMENTO MARÍTIMO

En virtud de las competencias establecidas en la Constitución, el Estado central dictó la Ley 27/1992 de Puertos y de la Marina Mercante, en la cual reguló aspectos relativos al salvamento marítimo y a la protección del medioambiente marino de la siguiente manera:

- El artículo 86 incluye dentro de las competencias del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (actual Ministerio de Fomento) las relativas al salvamento de la vida humana en el mar, así como la limpieza de las aguas marítimas y la lucha contra la contaminación del medio marino producida desde buques o plataformas fijas que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, adoptando las medidas que pudieran resultar precisas y en particular las señaladas en la letra d) del artículo 118.2 de la Ley, y en los términos que le atribuyan los planes y programas previstos en el artículo 87.

⁵ “¿De quién es el mar?, nos preguntábamos en el título de este trabajo. Aunque ni la circunstancia de que el mar sea únicamente *territorio* estatal ni la titularidad del dominio público permitan ignorar las reglas constitucionales y estatutarias de distribución competencial, en el mar resulta sin duda más fácil, a mi juicio, partiendo de estas propias reglas, recomponer una imagen coherente de titularidad, al corresponder al Estado las principales funciones públicas previstas por el Derecho del Mar. Y en relación con la protección del medio marino parece imponerse, conforme avanzábamos al principio del trabajo, una contemplación diferenciada a efectos competenciales de sus distintas vertientes, seleccionando en cada caso los títulos apropiados, a lo que apunta la doctrina del Tribunal Constitucional [...] Cabe, pues, concluir recordando que, como en varias ocasiones ha señalado el Tribunal Constitucional, el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias es un marco flexible, que no pocas veces admite formas diversas de configuración, siendo, en principio, tarea del legislador estatal optar por una u otra”; Germán VALENCIA MARTÍN, “¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente”, en FRANCISCO SOSSA WAGNER (coord.), ob. cit., tomo III, pp. 3589-3616.

- El artículo 87 establece que:
 - El servicio público de salvamento de la vida humana en el mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino se prestará por la Administración del Estado, así como por las restantes Administraciones Públicas competentes, de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes. Estos contemplarán de forma integrada las actuaciones de cada Administración, así como los medios para desarrollarlas con independencia de su titularidad, de su adscripción funcional o de su localización territorial.
 - El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Fomento, aprobará el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la vida humana en el mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino. Los planes que en esta materia aprueben las Comunidades Autónomas competentes deberán acomodarse a las directrices sobre movilización y coordinación de recursos que figuren en el Plan nacional.
 - El Plan Nacional de Salvamento Marítimo tendrá como objetivos básicos:
 - La coordinación de las actuaciones de los distintos medios capaces de realizar operaciones de búsqueda, salvamento de vidas humanas y lucha contra la contaminación marina, pertenecientes a las diversas Administraciones, así como a instituciones públicas y privadas.
 - La implantación de un sistema de control de tráfico marítimo que cubra la totalidad de las costas españolas, mediante el establecimiento de centros de coordinadores regionales y locales.
 - La potenciación de los medios de salvamento y lucha contra la contaminación marina ya existentes, y formación del personal especializado que será el responsable de la dirección y coordinación de las operaciones de búsqueda y salvamento y lucha contra la contaminación marina.
 - El Plan nacional se desarrollará mediante programas sectoriales y territoriales que serán aprobados por el Ministerio de Fomento. Para la elaboración de los programas, la Administración del Estado podrá contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas competentes que dispongan de medios humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades que comprendan, a fin de asegurar la debida coordinación. La Administración del Estado podrá desarrollar los programas con personal y medios propios o adscritos a la misma, bien mediante contratos con Empresas, públicas o privadas, o convenios con entidades de carácter no lucrativo.
 - Se crea la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo como órgano de coordinación para facilitar la participación de las Administraciones Públicas competentes en la planificación y en el seguimiento de los objetivos comprendidos en la misma. Su composición y funciones se determinarán reglamentariamente.

nación de entidad de Derecho Público de las comprendidas en el apartado 1.b) del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad de obrar.

A esta Sociedad le corresponde, en virtud del artículo 90 de la Ley 27/1992, la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda al tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolques y embarcaciones auxiliares, así como la de aquellos complementarios de los anteriores.

Además de la normativa antes mencionada debemos tener en cuenta las Disposiciones Adicionales 19 y 20 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada en estos puntos en su reforma de 1997, que establecen:

- Disposición Adicional 19: “Corresponderá a las Comunidades Autónomas que así lo hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación del Estado en materia de Salvamento Marítimo en las aguas territoriales correspondientes a su litoral”.
- Disposición Adicional 20: “Las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas a que se refieren las dos disposiciones adicionales anteriores comprenderán el ejercicio de la potestad sancionadora”.

3. PROBLEMÁTICA PLANTEADA AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL EN MATERIA DE REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Al incluir el salvamento marítimo dentro del concepto de Marina Mercante, la ley indirectamente está atribuyendo las competencias en estas materias al Estado central.

Teniendo en cuenta que algunos Estatutos de Autonomía reconocían las mismas facultades de forma exclusiva para las Comunidades Autónomas, se presenta un necesario conflicto de competencia. Son varias las Comunidades Autónomas que demandan la constitucionalidad de la Ley por invasiva de sus competencias exclusivas⁶. Nos referiremos particularmente al caso canario, el cual nos puede servir de modelo para examinar la colisión competencial y la forma como el Tribunal Constitucional español ha resuelto este asunto⁷.

⁶ Las Comunidades Autónomas demandantes fueron: Baleares, Galicia, Cataluña y Canarias.

⁷ Los artículos 32 y 33 del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto), establecen que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: [...] 12) Protección del medioambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. [...] A la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de ejecución en las siguientes materias: [...] 9) salvamento marítimo”.

El Tribunal Constitucional, en sentencia 40/1998 de 19 de febrero (ponente Pedro Cruz Villalón), se pronunciará respecto a los puntos de conflicto de la siguiente forma:

En lo referente al salvamento marítimo el Tribunal Constitucional afirma que cuando el artículo 6.1.e) de la Ley de Puertos incluye “a los solos efectos de la Ley” el salvamento marítimo dentro del concepto de Marina Mercante, ello no supone por sí solo una exclusión de las competencias de las Comunidades Autónomas, siendo lo verdaderamente relevante las concretas facultades que el Estado haya pretendido asumir a través de tal calificación y, más en concreto, por medio de la remisión que el artículo 6.1.e) hace al artículo 87 de la Ley de Puertos. Por otra parte, esta interpretación es congruente con la reforma que posteriormente, en el año 1997, el Parlamento español hizo de la Ley 27/1992, al incluir la Disposición Adicional 19 en la que se afirma: “Corresponderá a las Comunidades Autónomas, que así lo hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas territoriales correspondientes a su litoral”.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional afirma en la mencionada sentencia que cuando el artículo 87 establece en el párrafo primero que “el servicio público de salvamento [...] se prestará por la Administración del Estado, así como por las restantes Administraciones Públicas competentes, de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes”, estamos ante una afirmación que atribuye al Estado facultades de coordinación en materia de salvamento marítimo, facultades estas que para que puedan calificarse de legítimas deben basarse en un título concreto que justifique la intervención estatal.

En este supuesto, las Comunidades Autónomas tienen reconocidas las competencias ejecutivas de tal forma que al Estado le corresponden potestades legislativas plenas en materia de salvamento marítimo. Estas potestades constituyen título suficiente para que el Estado pueda establecer instrumentos de coordinación al objeto de garantizar una aplicación adecuada y una interpretación uniforme de la norma.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 87 en su primera parte recoge una fórmula genérica que en modo alguno supone atribución al Estado de concretas facultades ejecutivas y, por tanto, respeta el orden competencial existente por lo cual, en palabras del propio Tribunal Constitucional,

“ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacerse de este apartado, pues del mismo no se deriva que el Estado asuma competencias ejecutivas propias de las Comunidades Autónomas ya que, al disponer que el servicio público de salvamento de la vida humana en el mar se prestará por la Administración del Estado y por las restantes Administraciones Públicas competentes, establece de manera expresa que ello se hará de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes”.

Al continuar el Tribunal Constitucional el análisis del artículo 87 de la Ley 27/1992, refiriéndose al Plan Nacional de Servicios Especiales regulado en el numeral segundo, afirma que este Plan puede suponer en ocasiones una limitación de las facultades ejecutivas de las Comunidades Autónomas, pero no resulta contrario al orden constitucional en aquellos supuestos en que el Estado goza de facultades de coordinación (como ya hemos verificado que se presentan en este caso), possibilitando la homogeneidad técnica en determinados aspectos, y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, para lograr una aplicación uniforme y coordinada de actuaciones entre los distintos entes administrativos responsables.

El artículo 87, numeral segundo, recoge además los objetivos básicos del Plan nacional que en opinión del Tribunal Constitucional responden a la idea de criterios generales y principios mínimos y, *a priori*, no suponen invasión de las competencias ejecutivas autonómicas, aunque ello no impide la posible impugnación de planes concretos en la medida que transgredan estas pautas generales y lesionen de manera efectiva facultades autonómicas.

Si bien los dos primeros incisos del artículo 87 fueron declarados constitucionales en la sentencia 40/1998, ello no sucedió con el inciso tercero que establecía que “La Administración del Estado podrá desarrollar los programas con personal y medios propios o adscritos a la misma, o bien mediante contratos con Empresas, públicas o privadas, o convenios con Entidades de carácter no lucrativo”. Este apartado fue declarado inconstitucional porque en opinión del Tribunal Constitucional atribuía al Estado competencias meramente ejecutivas en materia de salvamento marítimo.

Finalmente, en referencia al numeral cuarto del artículo 87 de la Ley mediante la cual se creaba la “Comisión Nacional de Salvamento Marítimo”, el Tribunal Constitucional entendió que su estructura y funciones obedecían a la de un mero órgano de coordinación, cuya creación correspondía al Estado, por lo cual afirma su constitucionalidad.

Para concluir, conviene referirse a los artículos 86.2, 89.1 y 90 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, también impugnados por la Comunidad Autónoma de Galicia. En lo referente a los dos primeros, su simple lectura muestra que se trata de normas que atañen a la organización interna estatal y que por ello no puede suponer lesión alguna de las competencias autonómicas. Afirma el Tribunal:

“Así, el artículo 86.2 se limita a atribuir al Ministerio de Obras Públicas y Transportes las competencias relativas al salvamento de la vida humana en el mar en los términos que le atribuyan los planes y programas previstos en el artículo 87; expulsado de este precepto el único extremo que infringía el orden constitucional de competencias (apartado tercero, párrafo tercero), el artículo 86.2 no tiene otro efecto que atribuir al citado Ministerio el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, corresponden al Estado”.

En cuanto al artículo 89.1 de la Ley resulta “inocuo desde el punto de vista competencial pues se limita a disponer la creación de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, entidad de Derecho Público que queda adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes”.

Finalmente, en lo relativo al artículo 90 de la Ley, al incluirse entre las competencias de esta Sociedad “la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolque y embarcaciones auxiliares, así como de aquellos complementarios de los anteriores”, podría pensarse que constituyen el ejercicio de funciones ejecutivas de las que el Estado carece. Sin embargo, para el Tribunal Constitucional:

“en la medida en que se entienda —como por otra parte parece obligado— que la Sociedad no podrá ejercer sino aquellas funciones que correspondan al Estado —es decir, funciones de coordinación en la búsqueda, rescate y salvamento marítimo—, el precepto es también una norma de distribución de competencias en el seno de la organización estatal y, por ello, sin ninguna incidencia en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas”.

4. A TÍTULO DE EJEMPLO: EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS DE SALVAMENTO MARÍTIMO

En aplicación de sus competencias, la Comunidad Canaria ha promulgado normas de distintos niveles reguladoras del salvamento marítimo. Para su análisis, tal como lo hemos mencionado, debemos delinear la frontera competencial teniendo en cuenta tanto las normas constitucionales como el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto) que establece lo siguiente:

“Artículo 30: La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

[...]

19. Transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma.

22. Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Puertos de refugio y pesqueros, puertos y aeropuertos deportivos”.

Igualmente, según el artículo 33 del mencionado Estatuto:

“A la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de ejecución en las siguientes materias:

[...]

9. Salvamento marítimo

[...]

13. Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa”.

La competencia de salvamento marítimo la ejerce la Comunidad Canaria a través de todas las instituciones políticas que la integran, tanto a nivel de la propia comunidad como a nivel provincial y de autoridades municipales.

La Ley 14/1990 de 26 de julio de Administraciones Publicas de Canarias establece en su artículo 36:

- “1. Los cabildos Insulares⁸, sin perjuicio de su carácter de órganos de autogobierno insular, ejercen las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias que les atribuye el Estatuto de Autonomía, en los términos de la presente Ley.
2. En consecuencia, los cabildos insulares, bajo la dirección y responsabilidad de sus órganos de gobierno:
 - Ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias.
 - Colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias.
 - Asumen la representación institucional ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla.
 - Ejercen las competencias propias que les garantiza la Constitución, la legislación básica de régimen local y las Leyes sectoriales del Estado para el cumplimiento de sus fines.
 - Son titulares de las competencias administrativas autonómicas que les transfieran esta u otra Ley del Parlamento de Canarias.
 - Ejercen las competencias de la titularidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que les sean delegadas previa autorización de esta u otra Ley del Parlamento de Canarias.
 - Ejercen las competencias de titularidad estatal que le sean delegadas por la Administración Estatal”.

⁸ En el ámbito de la organización de la administración canaria el artículo 8 del Estatuto de Autonomía establece: “[...]2. Las Islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma Canaria. Las competencias que, en el marco del presente Estatuto, les atribuyan las Leyes del Parlamento de Canarias serán ejercidas a través de los *Cabildos*. Los *cabildos* son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma”. En este mismo artículo se establece que el territorio canario, como ámbito geográfico de archipiélago, se divide para su gobierno y administración en las distintas Islas que integran el archipiélago, otorgándole a cada una, a través de las instituciones insulares reconocidas (cabildos) la posibilidad de gobierno, administración y representación autónoma.

En materia de competencias y funciones el capítulo IV, sección primera de dicha Ley, establece:

“Art. 41. Los cabildos insulares, como Corporaciones Locales Territoriales, tienen atribuido el gobierno, la administración y representación de cada isla y gozan de plena autonomía para el ejercicio de sus competencias propias.

Art. 42. Son competencias propias de los cabildos, además de las reconocidas en el artículo 5 de la Ley 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago Canario, las que se les atribuyan con tal carácter, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en las Leyes reguladoras de los distintos sectores de la actuación pública.

Idéntico carácter tendrán las competencias transferidas a los cabildos por Leyes del Parlamento de Canarias.

Art. 43.

1. En particular corresponde a los cabildos Insulares las siguientes competencias:
 - La coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los Ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impidan la prestación de los servicios municipales obligatorios o las funciones públicas establecidas en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.
 - La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.
 - La prestación de servicios públicos supramunicipales.
 - Aprobar los Planes Insulares de Obras y Servicios elaborados en colaboración con los Ayuntamientos de cada isla, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.
 - A tal fin los Ayuntamientos realizarán las propuestas de obras que afecten a su término municipal, que no podrán ser modificadas por el Cabildo respectivo, salvo por causas justificadas y previa audiencia al Ayuntamiento afectado.
 - El fomento y administración de los intereses peculiares de la isla.
2. La ejecución por los cabildos de competencias de carácter municipal que tengan en la isla el ámbito más idóneo de organización solo podrá llevarse a cabo, ya sea a iniciativa del Cabildo o de los municipios afectados, por acuerdo de sus respectivos Ayuntamientos. También podrá llevarse a cabo por Ley del Parlamento de Canarias en aquellos sectores que sean de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma.

Art. 44.

Asimismo, los cabildos Insulares ejercen en régimen de autonomía las competencias cuya titularidad les transfiera tanto esta Ley como las sectoriales que pueda aprobar el Parlamento de Canarias en el futuro, conforme al procedimiento y régimen jurídico regulado en el capítulo siguiente.

Art. 45.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias, al regular los diversos sectores de la acción pública sobre los que el Estatuto de Autonomía le atribuye potestad legislativa en el ámbito territorial de Canarias, atribuirá a los cabildos insulares la titularidad y el ejercicio de las competencias y funciones que de forma predominante satisfagan un interés insular”.

Es precisamente la normativa mencionada, integrada en el Estatuto de Autonomía, al igual que las normas analizadas correspondientes a la Constitución Española, las que otorgan titularidad competencial a la Comunidad Autónoma de Canarias y a sus cabildos⁹ para reglamentar la ejecución del salvamento marítimo que se

⁹ En la sentencia núm. 109/1998 de 21 de mayo, el Tribunal Constitucional, interpretando la normativa relativa a las competencias y funciones de los entes provinciales, y en particular el artículo 141 de la Constitución, afirmó: “Ya la STC 32/1981, en su fundamento jurídico 3º, estableció que «Los arts. 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es solo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1) sino también, y muy precisamente, ‘entidad local’ (art.141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así lo confirma con claridad el art. 5.4 del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la Provincia como entidad local». Añadiendo dicha sentencia que «No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación». Por su parte, la STC 27/1987, dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 2/1983 (RCL 1984\83 y LCV 1983\1557), de 4 de octubre, de la Generalitat Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Autónoma Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, venía a reafirmar los términos en que se configura la autonomía provincial en el Texto constitucional, estableciendo a este respecto, en su fundamento jurídico 2.º, que «La Constitución garantiza la autonomía de las provincias para la gestión de sus propios intereses (art. 137), encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2). Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (SSTC 4/1981, de 2 de febrero [RTC 1981\4], y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal». Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3º). Por otra parte, «la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos». «En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (STC 27/1987, fundamento jurídico 2º). En consecuencia, el reconocimiento de esta garantía institucional entraña que la autonomía provincial se halla protegida en cuanto reducto indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes autonómicos (SSTC 213/1988, fundamento jurídico 2º y 259/1988, fundamento jurídico 2º). Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional de la autonomía provincial, el art. 137 CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un «mínimo competencial» que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de este han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 4º; STC 170/1989 [RTC 1989\170], fundamento jurídico 9º, y STC 40/1998 [RTC 1998\40], fundamento jurídico 39). De ahí que, refiriéndonos específicamente a la provincia, ya advirtiésemos al futuro legislador básico que estaba a su alcance «disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes pero no eliminarlas por entero; y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio

desarrolle en su ámbito territorial, autonómico y local permitiendo la promulgación de la siguiente normativa:

- Decreto 113/1998 de 23 de julio por el que se establecen las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOCA 95 de 29 de julio de 1998). Este Decreto tiene por finalidad establecer las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular de pasajeros de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como establecer el régimen de prestación de dichos servicios.
- Resolución de 24 de julio de 2000, por la que se establece el procedimiento de prestación del servicio y de coordinación operativa de medios y recursos de este Centro Directivo en la atención de emergencias (BOCA 105 de 14 de agosto de 2000). A través de esta resolución se establece el procedimiento de prestación del servicio y de coordinación operativa en la atención de emergencias de las personas, medios y recursos propios de la Dirección General de Seguridad y Emergencias.
- Decreto 119, de 15 de mayo de 2007, por el que se crea y regula el Grupo de Emergencias y Salvamento (GES) de la Comunidad Autónoma de Canarias. El presente Decreto se dirige a la creación y regulación del Grupo de Emergencias y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Canarias (GES) como unidad propia destinada, de una parte, a labores de intervención operativa en el marco de los planes de emergencia y de aquellas situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe y calamidad pública contempladas en la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil, y de otra, a funciones complementarias de apoyo logístico integral y de prevención ante la posible materialización de

de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» [STC 32/1981, fundamento jurídico 3º, reiterado en STC 214/1989, fundamento jurídico 13 e)]. De lo anterior se sigue que el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local. Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que esta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual esta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución. Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisora propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada «prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre», burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3º, y STC 38/1983 [RTC 1983\38], fundamento jurídico 6º). Pues bien, en la provincia, en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuya autonomía —de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal— es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada”.

emergencias, pudiendo colaborar además con otras Administraciones Públicas en cualquier ámbito de la protección civil, así como en la atención de las emergencias no catastróficas.

El Grupo GES sustituye al hasta ahora Grupo de Intervención de Emergencias (GIE) creado mediante Decreto 195/2000, de 2 de octubre, y desarrolla unas funciones más acordes y ajustadas a las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, así como a los modernos métodos y sistemas de gestión y tratamiento de las emergencias.

- Resolución de 19 de noviembre de 2002, por la que se acuerda la publicación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de Canarias en materia de salvamento marítimo. Este convenio tiene por objeto la colaboración entre las partes firmantes para la prestación de los servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, y mejorar la eficacia de los medios ya existentes, formando al equipo humano que actúe en operaciones de búsqueda, salvamento y rescate. El ámbito geográfico de aplicación del convenio es el de todo el territorio de la Comunidad Autónoma, previsto en el vigente Estatuto de Autonomía.
- Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias. El objetivo fundamental de esta Ley es contribuir a la articulación de un verdadero sistema canario de seguridad y emergencias que proporcione mayores garantías a los canarios y a los visitantes de las islas en materia de seguridad ciudadana y protección civil. Con ese fin se movilizan los medios de seguridad y emergencias de la Comunidad Autónoma, cuidando su eficiente articulación con los ya desplegados por la Administración General del Estado y las corporaciones locales¹⁰. Tiene por objeto la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad pública mediante la organización del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.

Son principios básicos del Sistema Canario de Seguridad:

- El énfasis en la *prevención como estrategia* mediante planes preventivos de seguridad.

¹⁰ En referencia a la administración local, la Constitución Española establece: "Artículo 140. *Los municipios*: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del Concejo Abierto". "Artículo 141. *La provincia*. 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica. 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o concejos".

- La *participación ciudadana* mediante sus organizaciones representativas, a través de órganos específicos y programas en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia y los riesgos.
- Promover la estrecha *cooperación interdisciplinaria* entre el Gobierno de Canarias, el Gobierno del Estado, los cabildos insulares y las Administraciones municipales, con la participación del sector privado y las entidades representativas de la comunidad interesada.
- La *coordinación institucional entre las Administraciones* y con los servicios relacionados con la seguridad pública y los demás agentes sociales bajo los principios de solidaridad y lealtad institucional, información recíproca, colaboración y cooperación.
- La adecuación de las actuaciones conforme a la *complementariedad y subsidiariedad de medios y recursos*, y a la integración, capacidad y suficiencia en la aplicación de los planes de emergencia de protección civil.
- El *conocimiento de las necesidades ciudadanas* y la adaptación del servicio público a las mismas.
- El sometimiento de las actuaciones a la *planificación, la evaluación y la transparencia e información* a los ciudadanos.
- La *eficacia y la eficiencia* de las actuaciones de los servicios públicos de seguridad y emergencias.

Finalmente, resulta de especial referencia el pronunciamiento hecho por el Tribunal Constitucional español en la sentencia de fecha 16 de junio de 2008, en la cual este órgano, en el máximo nivel de interpretación constitucional, determinó el ámbito marítimo territorial de ejercicio de competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias. En criterio de ese Tribunal, dicha Comunidad ejerce competencias en el mar territorial calculado a partir de las líneas de base establecidas legalmente y no por las líneas de base archipelágicas, ello teniendo en cuenta que el Estado aún no ha determinado dichas líneas de base a pesar de estar legalmente habilitado para ello.

En los *Fundamentos Jurídicos octavo y noveno* de dicha sentencia, el Tribunal Constitucional afirmó:

“Fundamento jurídico octavo. En relación con dicha línea legal y jurisprudencial —esto es, en cuanto a la de la necesidad de que por parte del Gobierno del Estado, en relación con los dos archipiélagos españoles, se materialicen (en cumplimiento de la Ley 15/1978, de 20 de febrero [RCL 1978\ 400]) unas ‘líneas archipelágicas’ que, uniendo ‘los puntos extremos de las islas e islotes que respectivamente los componen’, consigan ‘la configuración general de cada archipiélago’, mediante la determinación del ‘perímetro resultante’ del trazado y unión de las líneas expresadas— podemos añadir diversos argumentos que avalarían la ‘tácita derogación’ de la norma de 1977 (RCL 1977\ 47), que hemos señalado se contiene en la jurisprudencia de precedente cita y que pudieran servir para superar las dudas y reticencias jurídicas, fundamentalmente derivadas de la interpretación que se realiza del Derecho Internacional del Mar, cuyos aspectos más significativos se contienen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 diciembre

1982, celebrada en Montego Bay (Jamaica), y ratificada por España mediante Instrumento de 20 diciembre 1996 (RCL 1997\ 345), esto es, con posterioridad a las dos normas españolas en conflicto, y en gran medida, a la jurisprudencia expresada: 1º. De lo que se trata es, pues, de conseguir una clarificación normativa, ya que al no haber sido derogada la norma española de 1978 por la citada norma internacional —ya plenamente incorporada al nuestro Ordenamiento jurídico—, esta Ley 15/1978, de 20 de febrero, continúa plenamente en vigor y su contradicción con la de 1977 —por lo que a los archipiélagos se refiere— sigue siendo manifiesta. En consecuencia, en cuanto su vigencia se mantenga, y su materialización no se consume, seguirá siendo punto de partida de reiterados conflictos jurisdiccionales, como el que nos ocupa, y que pudieran trascender al ámbito internacional con países como Marruecos o Portugal.

2º. Desde un punto de vista normativo debemos destacar que la mencionada materialización de las que venimos denominando líneas archipelágicas tendría apoyo en la evolución de la propia configuración estatutaria del archipiélago canario —argumento al que se refiere la citada jurisprudencia— a la vista de la nueva redacción dada al artículo 2º de su Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (RCL 1996\ 3179 y RCL 1997, 590) (actualmente en vigor), pues, mientras la inicial redacción dada por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (RCL 1982\ 2170), señalaba que: Canarias comprende los territorios insulares integrados por las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por las islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura.

La actual redacción, dada, como decíamos, por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, se expresa en los siguientes términos: el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura.

En esta línea —aunque de *lege ferenda*— deben igualmente citarse dos Proposiciones de Ley (que caducaron al final de la anterior legislatura): la que proponía la Ley de Delimitación de Espacios Marítimos de Canarias (122/000048), que contemplaba el trazado efectivo de las líneas archipelágicas, y la de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (127/000007), que proponía una nueva delimitación del ámbito territorial del Archipiélago, partiendo del polígono sobre la base de rectas archipelágicas.

3º. La propia configuración de Canarias en el marco de la Unión Europea (artículo III-424 del Tratado) como región ultraperiférica (RUP) “teniendo en cuenta la situación social y económica estructural, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y climas adversos y dependencia económica respecto de un reducido número de productos”; son tales circunstancias las que imponen al Consejo

Europeo la obligación de adoptar, en relación con las mismas RUP, “a propuesta de la Comisión, Leyes, Leyes marco, reglamentos y decisiones europeos” que vayan orientados a la aplicación de la normativa europea con igualdad y especificidad; pues bien, a tal efecto, la concreción de la delimitación geográfica del Archipiélago, en lo términos de la Ley de 1978, en condiciones similares a las establecidas por Portugal para otras RUP europeas —como son Madeira y Azores— se nos impone, desde esta perspectiva, como imprescindible en un marco de igualdad dentro de la propia Unión Europea.

4º. Es cierto que la mayor dificultad viene determinada por el régimen contenido en la citada Convención sobre el derecho del mar, de 1982, ratificada por España en 1996 (RCL 1997\ 345), que vinculó el concepto de archipiélago al de Estado archipelágico y, por tanto, al trazado de líneas de base archipelágicas rectas, que darían lugar al perímetro archipelágico. Es cierto que su artículo 47 señala que, en principio, solo ‘Los Estados archipelágicos podrán trazar líneas de base archipelágicas rectas que unan los puntos extremos de las islas y los arrecifes emergentes más alejados del archipiélago [...]’, pero también lo es que el artículo anterior, 46, dispone que ‘por Estado archipelágico se entiende un Estado constituido totalmente por uno o varios archipiélagos y que podrá incluir otras islas’; esto es, que no contempla —y por tanto no prohíbe o excluye— la situación de los Estados como España que, desde dicha perspectiva, tendría la consideración de Estado mixto ya que en parte —aunque no totalmente— está constituido o integrado por archipiélagos.

En consecuencia, la superación de la tradicional distinción en el Derecho Internacional del Mar entre Estados Archipiélagos y Archipiélagos de un Estado —sobre todo en relación con los archipiélagos no costeros— con la toma en consideración de los Estados Mixtos en los que la parte archipelágica del mismo está dotada de autonomía política, y es titular de competencias exclusivas y compartidas sobre determinadas materias, sería otro argumento para la materialización, desde la perspectiva internacional, europea y de derecho interno, del trazado de un perímetro archipelágico que facilitara y cohesionara la ejecución y desarrollo de dichas competencias, exclusivas o compartidas.

Por ello, las disposiciones de la Ley de 1978 (RCL 1978\ 400) sobre la medición de la Zona Económica Exclusiva a partir de líneas de base archipelágicas no se nos presentan —ante la ausencia de una expresa prohibición— como incompatibles con la citada Convención Internacional, ya que, en modo alguno, prejuzgan el estatuto de las aguas archipelágicas o interiores ni el régimen de navegación a través de las mismas, permaneciendo inalterables a tal efecto las normas y usos internacionales, como sería el denominado paso inocente a través de los estrechos o rutas marítimas establecidas.

5º. Desde la misma perspectiva internacional, es evidente que, no obstante el contenido de la Convención, podemos encontrar determinados ejemplos en el Derecho comparado en los que determinados Estados —no archipelágicos, pero sí mixtos— han procedido al trazado de las líneas exteriores de sus archipiélagos: así, debe citarse Noruega (respecto a las Islas Spitzberg, mediante un Real Decreto de 25 de

septiembre de 1970); Ecuador (respecto a las Islas Galápagos, mediante un Decreto Supremo núm. 959-A de 28 de junio de 1971); Dinamarca (respecto a las Islas Feroe, mediante una Orden núm. 599 de 21 de diciembre de 1976); Australia (respecto a las Islas Houtman Abrolhos, mediante una Proclama de 4 de febrero de 1983); y, el ejemplo más significativo, ya adelantado, de Portugal respecto a Madeira y Azores, mediante un Decreto-Ley de 29 de noviembre de 1985.

6º. Por último y desde la perspectiva de los pronunciamientos jurisprudenciales internacionales que así lo reconocen, debemos citar la Sentencia del Tribunal de Justicia Internacional de 18 de diciembre de 1951 (Asunto Pesqueras Anglonoruegas) que confirmó el derecho de Noruega a establecer una zona exclusiva de pesca que incluía las aguas encerradas por un sistema de líneas rectas que unían los puntos más salientes de las islas de su Skjaergaard o archipiélago costero.

Fundamento jurídico noveno. Pues bien, en tal estado de la cuestión, esto es, sin haberse trazado la líneas archipelágicas por cuyo perímetro interior discurriría el conflictivo cable telefónico que une las islas de Tenerife y Gran Canaria (cuestión que obviamente no corresponde a este Tribunal), el conflicto hemos de resolverlo, pues, sobre la base de las líneas trazadas, para cada una de las dos islas, por el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto (RCL 1977\ 2109), de conformidad con las coordenadas en dicho Real Decreto establecidas”.

A modo de conclusión, luego de revisada la normativa antes expuesta y teniendo como criterio de interpretación los distintos pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional español, podríamos afirmar:

- Que la competencia de salvamento marítimo en el ordenamiento jurídico español está distribuida entre el Estado central y las Comunidades Autónomas litorales.
- Que para entender los límites de dicha distribución competencial debemos acudir tanto al texto constitucional como a los respectivos Estatutos de Autonomía.
- Que particularmente, y como modelo ejemplificativo de aplicación de estos mecanismos de distribución competencial, en el caso de Canarias, esta Comunidad Autónoma tiene competencias en materia de ejecución del salvamento marítimo.
- Que de acuerdo con la normativa existente los cabildos, como entes territoriales y administrativos de Canarias, tienen igualmente autoridad para atender las emergencias marítimas en sus ámbitos de competencia territorial. Particularmente, la Constitución y la legislación vigente les confiere facultades en materia de salvamento marítimo en los ámbitos de actuación y coordinación supramunicipales en colaboración con las demás administraciones implicadas en los ámbitos centrales del Estado, y autonómicos y locales.
- El desarrollo de la competencia en salvamento marítimo debe realizarse, en el caso de Canarias, siguiendo los principios y las directrices establecidos en la Ley 9/2007 que establece el sistema canario de seguridad y emergencias, entre

ellos, el principio de efectiva coordinación, dirección y control de actuaciones, colaboración y lealtad institucional.

- El marco territorial de actuación propia de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el mar territorial canario que integra las 12 millas desde las líneas de base establecidas en el Real Decreto 2510/1977 de 5 de agosto, hasta tanto el Estado no dicte otra disposición que calcule dicho mar territorial a partir de las líneas de base archipelágicas.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 9-42.

ARAGÓN, Manuel, “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pp. 9-32.

ESCUIN PALOP, Catalina, *Curso de Derecho Administrativo*, 3 ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005.

HABERLE, Peter, “El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional, experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, 2006, pp. 9-25.

JIMÉNEZ VALDERRAMA, Fernando, “Aproximación al estado de la legislación internacional y europea en materia de seguridad marítima (a propósito del desastre del Prestige)”, *Derecho Mercantil Contemporáneo. Colección de Derecho Privado y Globalización*, tomo I, Bogotá, Ed. Gustavo Ibáñez, 2005, pp. 615-638.

LÓPEZ GUERRA, Luís, *Introducción al Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007.

MEDINA GUERRERO, Manuel, “La ampliación competencial de 1992. La inversión del proceso: la ley orgánica de transferencia como antesala de la reforma estatutaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 77-103.

NAVAJAS REBOLLAR, Miguel, “Los sistemas portuarios de las Comunidades Autónomas”, en FRANCISCO SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI – Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo I, Valencia, 2000, pp. 527-542.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos, “Los nuevos estatutos de autonomía de las regiones italianas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 43-61.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 9 ed., Madrid, Marcial Pons, 2005.

VALENCIA MARTÍN, Germán, “¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medioambiente”, en FRANCISCO SOSSA WAGNER (COORD.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI – Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, 2000, pp. 3589-3616.

ZAMBONINO PULITO, María, “¿Hacia nuevas fórmulas de descentralización territorial? Entes instrumentales gobernados por las Comunidades Autónomas para gestionar los puertos de interés general”, en FRANCISCO SOSSA WAGNER (COORD.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI – Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo I, Valencia, 2000, pp. 489-525.

JURISPRUDENCIA

Sentencias:

Tribunal Constitucional, 4/1981.

Tribunal Constitucional, 32/1981.

Tribunal Constitucional, 1/1982.

Tribunal Constitucional, 38/1983.

Tribunal Constitucional, 27/1987.

Tribunal Constitucional, 213/1988.

Tribunal Constitucional, 259/1988.

Tribunal Constitucional, 170/1989.

Tribunal Constitucional, 214/1989.

Tribunal Constitucional, 40/1998.

Tribunal Constitucional, 109/1998.