

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5442 *Pleno. Sentencia 99/2013, de 23 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 78-2008. Interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el artículo 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques naturales. Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a la declaración y gestión de parques nacionales marinos (SSTC 38/2002 y 8/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 78-2008, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, representado por la Directora General del Servicio Jurídico del mismo, en relación con el artículo 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques naturales. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 3 de enero de 2008 la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales.

a) La demanda se dirige, en primer lugar, contra el art. 16.2 de la Ley 5/2007, según el cual: «corresponderá a la Administración General del Estado la gestión de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma». La disposición final primera de la Ley se refiere al art. 149.1.23 CE –que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre protección medioambiental, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección– como cobertura competencial de esta regulación.

El Gobierno de Canarias considera que la gestión de los parques nacionales ubicados en su territorio es una actividad de ejecución que se encuadra en la competencia exclusiva en materia de espacios nacionales protegidos que ostenta la Comunidad Autónoma ex art. 30.6 de su Estatuto de Autonomía.

En apoyo de su tesis el Gobierno de Canarias se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre parques nacionales; doctrina que analiza a partir de la

consideración de tres Sentencias: la STC 102/1995, de 26 de junio, que declaró inconstitucional el art. 22.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, por cuanto reserva al Estado la gestión en exclusiva de los parques nacionales; la STC 194/2004, que declaró asimismo la inconstitucionalidad de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, que estableció el sistema de gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales; y, finalmente, la STC 38/2002, de 14 de febrero, que, partiendo de la premisa de que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, llega a la conclusión de que éstas solamente pueden ejercer sobre el mismo las competencias en materia de espacios naturales protegidos en ocasiones excepcionales.

Esta última doctrina se recoge, en opinión del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el art. 16.2 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, que se impugna. En relación con ello, el Gobierno de Canarias argumenta que la STC 38/2002 no puede justificar la atribución de la competencia controvertida.

En primer lugar, porque, aun existiendo pronunciamientos que resuelven concretas controversias sobre la extensión de las competencias autonómicas al mar territorial, el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse expresamente sobre las razones por las que concluye que el territorio de las Comunidades Autónomas no se extiende al mar.

En segundo lugar, y para el caso de Canarias, las aguas de jurisdicción española que rodean el archipiélago han de considerarse como parte de su territorio. Al respecto, razona que el art. 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) define el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma a partir del concepto de archipiélago, esto es, un todo comprensivo de las islas y del mar entre ellas. De igual forma, el art. 40.1 EACan delimita el ámbito territorial en el que se ejercen las competencias autonómicas por remisión al art. 2 EACan.

A continuación, destaca la inexistencia en la Constitución o en el Estatuto de Autonomía de Canarias de precepto alguno que permita extraer la conclusión de que el territorio sobre el que la Comunidad Autónoma ejerce sus competencias es el terrestre, excluyendo los espacios marinos. De hecho, recalca que la Constitución y los Estatutos de Autonomía consagran la existencia de competencias autonómicas que se ejercen en el mar territorial, como los casos de pesca, transporte marítimo, salvamento marítimo, medio ambiente, acuicultura y marisqueo y espacios naturales protegidos.

Finalmente, indica que dado que el Estado español es un Estado descentralizado políticamente, hay una superposición física entre el territorio correspondiente al conjunto del Estado y a las distintas Comunidades Autónomas, existiendo además una distribución de competencias entre el primero y las segundas, por lo que, en los espacios donde España ejerce soberanía, el ejercicio de competencias ha de realizarse conforme a las reglas internas de distribución competencial.

Por otra parte, el escrito de recurso cuestiona que los argumentos expresados en la STC 38/2002 para excluir la competencia autonómica, relativos al carácter móvil de las aguas y a la prevalencia de las competencias estatales sobre pesca marítima, resulten ser suficientes para fundamentar la exclusión absoluta de las Comunidades Autónomas en la gestión de los parques nacionales en los términos en los que lo hace el precepto impugnado.

De lo anterior deduce que la doctrina de la citada Sentencia pueda ser revisada en el sentido de reconocer que la competencia de protección de los espacios naturales es una competencia que puede ser ejercitada allí donde se encuentren los valores necesitados de protección, incluido el mar. Además señala que de la referencia que hace la STC 38/2002 a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en el mar territorial sus competencias en materia de espacios naturales protegidos únicamente cuando exista continuidad entre el espacio terrestre y marítimo que se protege no puede colegirse, sin

más, que cuando no exista esa continuidad la competencia corresponde al Estado, puesto que esa conclusión no se extrae de la Sentencia sino que se trata de una cuestión aún no debatida por el Tribunal Constitucional.

Por todo ello, el Gobierno canario concluye que le corresponde la gestión de todos los parques naturales que se declaren en el territorio de la Comunidad Autónoma Canaria, pues el mar territorial forma parte, a estos efectos, del territorio de la misma. En otras palabras, para el Gobierno recurrente, resulta irrelevante que, tratándose de espacios marinos, el ecosistema a proteger tenga continuidad ecológica o no con el espacio terrestre, pues tanto en uno como en otro caso, estarían ubicados en el territorio de Canarias y, por tanto, correspondería a ésta la competencia de gestión de los mismos.

b) El recurso de inconstitucionalidad se refiere asimismo a la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, que regula el procedimiento de declaración de los parques nacionales, a los que se refiere el art. 16.2 impugnado. Este procedimiento parte del presupuesto de la existencia de parques nacionales marinos de la exclusiva competencia estatal. En suma, dado que la disposición adicional cuarta carece de existencia autónoma al margen del concreto supuesto de hecho que le sirve de fundamento, los argumentos en los que sustenta la impugnación del art. 16.2 se extienden también a este precepto.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de enero de 2008, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Por esta misma providencia, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) el Pleno del Tribunal Constitucional, acordó dar traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por sendos escritos, registrados respectivamente los días 30 y 31 de enero de 2008, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron que las Cámaras se personaban en el proceso, ofreciendo su colaboración.

4. Por escrito de 12 de febrero de 2008, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el procedimiento solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Mediante providencia del Pleno de este Tribunal de 13 de febrero de 2008 se tuvo por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, accediéndose asimismo a la prórroga de ocho días del plazo inicial.

5. El 27 de febrero de 2008 se registró en el Registro General del Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado en nombre del Gobierno. En el mismo solicita que se dicte Sentencia en la que se desestime íntegramente el recurso y se declare la plena constitucionalidad del art. 16.2 y de la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, apoyándose para ello en las alegaciones siguientes.

Para el Abogado del Estado la cuestión objeto de debate en este proceso es a quién corresponden las competencias de gestión de las áreas marinas protegidas situadas en el mar territorial. Esta cuestión ha sido objeto de consideración en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional. De entrada, la STC 149/1991, de 4 de julio, estableció que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, de modo que el Estado puede actuar fuera de la zona marítimo-terrestre y de las playas, invocando para ello las competencias estatales en materia de bases del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y de condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE). En esta Sentencia el Tribunal reconoció a las Comunidades Autónomas un margen para desarrollar la legislación básica estatal aunque menor que en otros ámbitos.

Pero esta posición fue matizada por la STC 102/1995, que afirma que, aun siendo menor que en otros ámbitos, el margen de desarrollo de la legislación básica por la

normativa autonómica no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, si bien enumera cuatro supuestos en los que la acción ejecutiva del Estado resulta justificada. Ahora bien, incluso en estos supuestos, es claro que la declaración y gestión de espacios naturales protegidos en el demanio marítimo-terrestre (marismas, estuarios, etc.) corresponde a las Comunidades Autónomas. En aplicación de esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha reconocido la titularidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria para declarar la reserva natural de las Marismas de Santoña (STC 195/1998, de 1 de julio) y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para declarar reserva natural las Salinas de Ibiza (Ses Salines), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera (STC 97/2002, de 25 de abril).

Por su parte, la STC 38/2002, de 14 de febrero, que tuvo por objeto los conflictos de competencia positivos acumulados en relación con el parque natural y la reserva marina del Cabo de Gata-Níjar, estableció que las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas para la protección de espacios naturales no se extienden al mar territorial salvo en circunstancias excepcionales de continuidad y unidad del ecosistema y siempre que exista una previsión estatutaria al respecto.

En definitiva, el Abogado del Estado concluye que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias de gestión de las áreas marinas protegidas situadas en el mar territorial corresponden como regla general al Estado.

A continuación, el Abogado del Estado procede a responder a la alegación del Gobierno de Canarias según la cual la doctrina anterior no resulta aplicable a la Comunidad Autónoma de Canarias. De entrada, partiendo del examen de la jurisprudencia, el Abogado del Estado sostiene que, contrariamente a lo sostenido por el Gobierno recurrente, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el mar territorial no forma parte del territorio autonómico. Acto seguido señala que el uso del término «archipiélago canario» no conlleva el carácter comprensivo de las islas y del mar entre ellas, que el Gobierno recurrente pretende. El propio art. 2 EACan afirma que el «archipiélago canario» está integrado por las siete islas, sin extender su territorio al mar territorial adyacente. Por otra parte, el concepto de archipiélago recogido en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar no es aplicable en este caso, tal como pretende el Gobierno de Canarias, pues tal definición [art. 46 b) de la Convención] lo es a los solos efectos de la Convención y tiene como objetivo definir el Estado archipelágico. Por último, durante la tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía de 1996, las Cortes Generales rechazaron expresamente un precepto del texto aprobado inicialmente por el Parlamento canario según el cual la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce competencias en las aguas de competencia española que rodean las islas, y recuerda que el art. 40.1 EACan se refiere a «la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española».

El Abogado del Estado se refiere, por fin, al argumento de la demanda que aboga por la revisión de la doctrina de la STC 38/2002. Según su parecer, tal revisión no procede. En primer lugar, si el mar territorial no ha pasado a formar parte del territorio autonómico es porque no formaba parte de los municipios y provincias, las unidades del territorio que decidieron dotarse de autonomía. En segundo lugar, el mar territorial es un espacio marino en el que el Estado debe ejercer competencias de soberanía y debe cooperar internacionalmente. Y, finalmente, porque, no siendo el mar territorial un espacio físico en el que concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas –pues tales competencias corresponden como regla general al Estado–, no procede, como parece apuntar el recurso planteado, arbitrar fórmulas de cooperación para reglamentar una improbable confluencia entre las competencias estatales en materia de pesca y las competencias autonómicas sobre parques.

Las alegaciones del Abogado del Estado concluyen con la afirmación de que el art. 16 de la Ley de red de parques nacionales supone una exacta traslación de una doctrina del Tribunal Constitucional –la recogida fundamentalmente en la STC 38/2002– que, por los motivos expuestos, resulta de plena aplicación a la Comunidad Autónoma de Canarias.

6. Por providencia de 23 de abril de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra el art. 16.2 y la disposición adicional cuarta, de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques naturales, al entender el Gobierno recurrente que la normativa impugnada, en cuanto centraliza en órganos de la Administración estatal la gestión de los parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias previstas en el art. 30.16 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan). Por tal motivo, el Gobierno de Comunidad Autónoma de Canarias solicita la declaración de nulidad de los preceptos de la Ley 5/2007 indicados. Por su parte, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, interesa la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad, sosteniendo principalmente que los artículos recurridos se corresponden con la STC 38/2002, de 14 de febrero, según la cual, las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas para la protección de espacios naturales no se extienden al mar territorial, salvo en circunstancias excepcionales de continuidad y unidad del ecosistema, y siempre que exista una previsión estatutaria al respecto, circunstancias que no se dan en este caso.

Por otra parte, el Gobierno de Canarias también recurre la disposición adicional cuarta de la Ley de red de parques nacionales, a la que dirige el mismo reproche de inconstitucionalidad con empleo de idénticos argumentos.

2. Antes de entrar en el fondo de la impugnación planteada resulta necesario señalar, como consideración preliminar, que el Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, después de la interposición del presente recurso ha sido objeto de modificación por la Ley Orgánica 26/2010, de 16 de julio. No obstante, esta modificación se refiere únicamente al apartado 1 de la disposición adicional segunda sobre tributos cedidos, por lo que no afecta a la cuestión competencial que suscitada en el presente litigio ni a los términos en que se ha planteado el debate entre las partes.

Asimismo, también con posterioridad a la interposición del recurso, se ha aprobado la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias («Boletín Oficial del Estado» de 31 de diciembre). En su exposición de motivos se indica que «el artículo 147.2 b) de la Constitución establece como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma, ya que éste será límite a la eficacia de sus normas y al ejercicio de sus competencias» y que «en desarrollo de esas prescripciones constitucionales, el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, prescribe que “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, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste”.» Añade, a continuación, el legislador que «ese ámbito territorial está incompleto sin la delimitación de las aguas incluidas en el concepto archipelágico que introduce el referido artículo 2 del Estatuto de Autonomía, que engloba los espacios terrestres y marítimos de Canarias».

Más allá del contenido de la exposición de motivos, que carece de eficacia normativa, el artículo único de la Ley en su apartado 1 no dispone expresamente sobre la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que se limita a establecer lo que denomina «aguas canarias», afirmando que las mismas constituyen «el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias». Por otra parte, en el apartado 2 de este mismo artículo se dice, con claridad, que «el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes

espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres».

Sin necesidad de entrar en el alcance y significado que esta regulación tenga, cuestión sobre la que no versa este recurso y sobre la que, por tanto, no es necesario pronunciarse ahora, sí es preciso recordar que una ley ordinaria del Estado no tiene capacidad para modificar la regulación de un Estatuto de Autonomía, ni tampoco para definir el territorio de una Comunidad Autónoma o determinar sus competencias, funciones éstas que nuestra Constitución atribuye a los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional [art. 147.2 b) y d) CE]. Tampoco compete al legislador estatal ordinario establecer cuál ha de ser la interpretación de un precepto de un Estatuto de Autonomía, pues la determinación de esa interpretación corresponde a los Jueces y Tribunales (art. 117.3 CE) y, en último término, a este Tribunal en cuanto intérprete supremo del bloque de constitucionalidad. Por tanto, incluso, si estas fueran las finalidades perseguidas por la Ley 44/2010, en nada alterarían o podrían alterar los términos del debate planteado en el presente recurso.

En consecuencia, como hemos señalado en la reciente STC 87/2013, de 11 de abril, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados ha de determinarse exclusivamente a la luz de lo que derive del bloque de constitucionalidad tal y como lo haya interpretado este Tribunal, que, precisamente, ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el alcance y significado del art. 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias en la STC 8/2013, de 17 de enero.

3. La resolución del presente recurso ha de partir necesariamente del examen concreto de la norma impugnada.

La Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, consta de tres títulos. El título I (disposiciones generales) se inicia detallando que el objeto de la Ley es «establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales, cuyos objetivos se declaran de interés general del Estado». Su artículo 2 establece que «todos los poderes públicos y, en especial, las Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, velarán por la conservación de la Red de Parques Nacionales».

El título II de la Ley (arts. 4 a 7) se dedica a la regulación de los parques nacionales, estableciendo sus objetivos, las funciones asociadas al Ministerio del Medio Ambiente para el cumplimiento de estos objetivos, la estructura, composición y objetivos del Consejo de la red y la particularización del instrumento fundamental de ésta para alcanzar sus objetivos, el plan director de la red de parques nacionales.

El título III es el más extenso (arts. 8 a 23) y, entre otros extremos, se centra en los objetivos a cubrir por los parques nacionales y el procedimiento y los requisitos para su declaración. Ésta se hará por Ley de las Cortes Generales pero la iniciativa para la declaración como parque nacional de un espacio natural «se formalizará mediante la aprobación inicial de la propuesta por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados» (art. 10.3). Salvo que la Ley declarativa establezca otra cosa, el procedimiento previsto para la declaración se seguirá para la modificación de los límites de un parque nacional (art. 14.1).

El artículo 16 de la Ley regula la gestión de los parques nacionales. Ésta, así como su organización, «corresponde directamente a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados» (apartado 1). En el caso de que un parque nacional se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, «éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar la aplicación del principio de gestión integrada» (apartado 3). El apartado 2 del artículo 16 establece un régimen de gestión distinto al régimen general señalado para los parques nacionales «declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional». La gestión de estos parques nacionales, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma, corresponderá a la Administración General del Estado.

La Ley se cierra con cinco disposiciones adicionales (integración en la red de parques nacionales; autorización para la creación de la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales, prórroga de la vigencia del plan director de la red de parques nacionales, procedimientos de declaración y pérdida de la condición de parques nacionales sobre aguas marinas de competencia estatal, pago de indemnizaciones), una disposición transitoria (aplicación provisional de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres), una disposición derogatoria (derogación normativa) y tres disposiciones finales (título competencial, adecuación de los parques nacionales existentes a la presente Ley, habilitación para el desarrollo reglamentario, entrada en vigor).

4. Las dos partes coinciden en la materia afectada por el precepto controvertido y en los títulos competenciales que ostentan tanto el Estado como la Comunidad Autónoma recurrente. Así, el título competencial del Estado para la aprobación de la Ley 5/2007, de la red de parques nacionales es «la legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE) según queda expuesto en su disposición final primera. Por su parte, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de «espacios naturales protegidos» (art. 30.16 EACan).

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias no cuestiona, por lo tanto, ni la base competencial señalada ni el carácter básico de los preceptos de la Ley. Su discrepancia radica en la consideración de que el art. 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007 invaden la competencia asumida en exclusiva por la Comunidad en el art. 30.16 EACan sobre los «espacios naturales protegidos». Ciertamente, los preceptos impugnados se refieren a áreas protegidas en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción española —expresión que la demanda entiende referida al mar territorial— y establecen que estas áreas están sujetas a un régimen particular, contrario al régimen general, de modo que su gestión corresponde a la Administración General del Estado.

El Gobierno recurrente reconoce que el art. 16.2 de la Ley 5/2007 recoge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia. Por este motivo sus argumentos se dirigen tanto contra la Ley como contra la STC 38/2002, de 14 de febrero, que sintetiza dicha jurisprudencia. Ésta, según el Gobierno de Canarias, precisa ser aclarada y revisada en lo relativo a la protección de los espacios naturales, ya que estamos ante una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma que debe ejercerse allí donde se encuentren los valores necesitados de protección, incluido el mar.

Esta Sentencia tuvo por objeto los conflictos positivos de competencia acumulados en relación con el parque natural y la reserva marina del Cabo de Gata-Níjar. La discrepancia competencial se centraba en una determinada porción del ámbito físico del parque natural, en concreto, la franja marítima de una milla de anchura situada en el límite este y sur de dicho parque, respecto de la cual ambas partes admitían que está situada en las aguas exteriores del mar territorial.

Pues bien, en el fundamento jurídico 6 de la STC 38/2002 se afirma que: 1) las competencias de las Comunidades se circunscriben a su ámbito territorial, lo que no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de su territorio; 2) en el mar territorial pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas «excepcionalmente» cuando concurra una de las dos circunstancias siguientes a) haya un explícito reconocimiento estatutario (la Sentencia cita a modo de ejemplo las competencias sobre vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales y salvamento marítimo, previstas en los artículos 17.6 y 11 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, respectivamente); b) lo exija la propia naturaleza de la competencia, tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (y, entre otras, se refiere —con indicación de la correspondiente Sentencia— a las competencias sobre acuicultura, ordenación del sector pesquero, marisqueo); 3) la competencia autonómica para la protección de espacios naturales no alcanzan su extensión al mar territorial salvo que así venga exigido por la continuidad y unidad espacio

natural protegido; y 4) en consecuencia, cuando no concurra alguna de estas circunstancias, la competencia ejecutiva corresponderá al Estado conforme al art. 149.3, en relación con el art. 149.1.23, ambos de la Constitución.

En suma, para el Tribunal Constitucional las competencias de las Comunidades Autónomas no se extienden de ordinario al mar territorial. Y ello porque el mar territorial no forma parte del territorio autonómico.

5. Esta doctrina ha sido reiterada recientemente por nuestra Sentencia 8/2013, de 17 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad que el propio Gobierno de Canarias interpuso contra el artículo único apartado uno de la Ley 12/2007, de reforma de la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos, que atribuye a la Administración del Estado la competencia para autorizar prospecciones que afecten al subsuelo marino.

En el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia hemos afirmado nuevamente que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas y tampoco, por consiguiente, del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias. El elemento determinante a estos efectos –señala el Tribunal– es «el art. 143 CE, que configura el ejercicio del derecho de autonomía del art. 2 CE y, en consecuencia, el autogobierno de las Comunidades Autónomas sobre la base de los “territorios insulares”, las provincias y municipios. La Constitución hace referencia en diversas ocasiones a la singularidad del hecho insular; en concreto, el art. 138 CE reconoce las circunstancias específicas que deben tenerse en cuenta para la garantía del principio de solidaridad, y el art. 141.4 CE contempla la existencia, en los archipiélagos, de una entidad local especial para las islas en forma de cabildos y consejos; sin embargo, en lo que se refiere al ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, la Constitución tiene en cuenta el hecho insular para remitirse a los “territorios insulares” como sustrato territorial de las constituidas por islas lo que se explica, como señala el informe del Consejo de Estado 2/2005, de julio de 2006, titulado “Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas”, por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial.»

Precisamente –añade la Sentencia– porque el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, tenemos señalado que «sólo excepcionalmente pueden llegarse a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario» y que «sólo excepcionalmente el ejercicio de una competencia autonómica puede tener efectos extraterritoriales y extenderse al mar territorial cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular».

Para finalmente afirmar: «No puede, por tanto, concluirse, como pretende la recurrente, que estos pronunciamientos, según los cuales el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, sean puramente ocasionales; antes bien, responden al concepto de territorio que ha tenido en cuenta este Tribunal y que guarda estrecha relación con la doctrina constitucional sobre el ejercicio de competencias sectoriales por las Comunidades Autónomas, cuando afectan al mar territorial o las aguas adyacentes.»

Pues bien, esta y no otra es la idea que subyace en nuestra doctrina relativa al soporte material al que se extiende la competencia autonómica; doctrina que, contrariamente a lo afirmado por el Gobierno recurrente, expresa con claridad los motivos por los que el territorio de las Comunidades Autónomas no se extiende al mar territorial.

6. Para sostener que la doctrina constitucional hasta aquí expuesta no resulta de aplicación a la Comunidad Autónoma de Canarias, el Gobierno recurrente alega diversos motivos –algunos de carácter general, otros particulares, esto es, referidos a la

singularidad del territorio canario— que ya expuso en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 8/2013, en la que les dimos cumplida respuesta.

Argumenta, en primer lugar, que las aguas de jurisdicción española que rodean el archipiélago han de considerarse como parte de su territorio. Al respecto, razona que el art. 2 EACan, tras su modificación por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, define el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma a partir del concepto de archipiélago, esto es, un todo comprensivo de las islas y del mar entre ellas. De igual forma, el art. 40.1 EACan delimita el ámbito territorial en el que se ejercen las competencias autonómicas por remisión al art. 2 EACan.

Este argumento fue expresamente rechazado por la STC 8/2013, de 17 de enero. En síntesis, el Tribunal Constitucional sostiene que «aunque el término “territorios insulares” ha desaparecido del Estatuto, y ha sido sustituido por el término “archipiélago”, la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas (“el archipiélago canario integrado por las siete islas”), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas» (FJ 6).

7. De igual modo, la STC 8/2013, rechaza que la inclusión del término archipiélago en el art. 2 EACan sea consecuencia necesaria de la definición de «archipiélago» incluida en el art. 46 b) de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982, ratificada por España mediante instrumento de 20 de diciembre de 1996. Esta definición lo es sólo a efectos de la Convención y resulta de aplicación únicamente a los Estados archipelágicos, no a los archipiélagos de Estado. Por lo demás, la Sentencia añade que la Convención de Naciones Unidas distingue claramente entre territorio y otros espacios sobre los que los Estados ejercen soberanía, siendo así que las aguas, aunque sean archipelágicas, no forman parte del territorio.

En este sentido, procede considerar asimismo que el régimen jurídico de los Estados archipelágicos consiste en permitir al Estado un determinado trazado de las líneas de base y ejercer soberanía (aunque con ciertas condiciones) sobre las aguas comprendidas entre tales líneas (aguas archipelágicas), estableciéndose así un régimen jurídico *sui generis*, que, en cualquier caso, resulta distinto al régimen aplicable al mar territorial, espacio marino que encuentra —también en los Estados archipelágicos— su límite interior en las líneas de base trazadas por los Estados.

A lo anterior cabe añadir que el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas en desarrollo de la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, establece una delimitación específica para las islas de Gran Canaria, Tenerife, Hierro y La Palma, que disponen así de su propio mar territorial, y encierra en un único perímetro delimitador las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Alegranza, Graciosa, Montaña, Clara y Lobos.

En fin, la STC 8/2013, rechaza igualmente el argumento del Gobierno canario que se refiere a los trabajos legislativos de aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias operada por la Ley Orgánica 4/1996. «Los debates parlamentarios —puede leerse en el FJ 8— no son suficientes para contradecir el tenor literal del texto que resultó finalmente aprobado, pues a pesar de los reiterados intentos de que se incluyera una referencia expresa al mar que hubiera permitido determinar el alcance y consecuencias jurídicas de la inclusión del propio término “archipiélago” en art. 2 EACan, la referencia que éste inicialmente contenía resultó definitivamente eliminada en su tramitación parlamentaria».

8. Finalmente, el Gobierno recurrente cuestiona los argumentos expresados en la STC 38/2002 para excluir la competencia autonómica con base en el carácter móvil de las aguas. Debe decirse que este elemento tampoco justifica una tal competencia exclusiva por parte de las Comunidades Autónomas; aún más, las medidas de conservación de la biodiversidad marina que puedan adoptarse, debido precisamente al carácter móvil de las aguas, tendrán probablemente efecto más allá del mar territorial,

expandiéndose al resto de espacios marinos, lo que implicará el recurso a la cooperación internacional, materia reservada al Estado por el art. 149.1.3 CE.

Del mismo modo, el Gobierno de Canarias se queja de que la STC 38/2002 haya reconocido la prevalencia de las competencias estatales sobre pesca marítima. Como recuerda el Abogado del Estado, la demanda incurre en este punto en un error de enfoque, pues la razón de decidir de la Sentencia es que el mar territorial queda fuera del territorio autonómico y, por tanto, del ámbito ordinario de sus competencias. Efectivamente, y así lo reitera la referida Sentencia, la concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre un mismo espacio físico ha de conducir al establecimiento de fórmulas de cooperación (FJ 7). Pero es que en el caso que nos ocupa no se produce esa concurrencia, dado que en el espacio físico del mar territorial, salvo excepciones, sólo el Estado ostenta competencias. Por último, el Gobierno de Canarias cuestiona que en exacta traslación de la doctrina recogida en la STC 38/2002, el art. 16.2 de la Ley 5/2007 de la red de parques nacionales limite la competencia estatal de gestión de los parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional al caso en que «el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma». En los restantes casos la competencia de gestión corresponderá a la Comunidad Autónoma.

Ciertamente, ni el artículo cuestionado ni la doctrina señalada contemplan otras circunstancias –más allá de la continuidad ecológica del ecosistema protegido– que justifiquen la asunción de la competencia sobre gestión de parques nacionales por la Comunidad Autónoma, mas tampoco el recurso ofrece un ejemplo práctico al respecto.

9. En suma, es claro que el legislador estatal ha pretendido plasmar en las normas recurridas la doctrina resultante de la STC 38/2002, sin que, por lo tanto, los preceptos impugnados puedan merecer ningún reproche de constitucionalidad. Por otra parte, esta doctrina constitucional resulta plenamente aplicable a la Comunidad Autónoma de Canarias, sin que, como alega el Gobierno recurrente, deba ser revisada en el sentido de incorporar el mar territorial en su territorio pues, entre otros extremos, no es posible interpretar que el Estatuto de Autonomía de Canarias haya configurado el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma integrando las islas y las aguas jurisdiccionales adyacentes. De acuerdo con su art. 2, el territorio de la Comunidad Autónoma, límite natural de las competencias autonómicas (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6), está integrado por los territorios insulares a los expresamente se refiere el art. 143 CE, esto es, las siete islas que en él se relacionan y se extiende a la zona marítimo terrestre que forma parte del mismo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.–Pascual Sala Sánchez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.