



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 389/2008

(Pleno)

La Laguna, a 20 de octubre de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el Acuerdo de *interposición, por parte del Gobierno, de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, por considerar que vulnera competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 373/2008 RI)*<sup>\*</sup>.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 2 de septiembre de 2008, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el 16 de septiembre de 2008, solicitó la emisión de Dictamen por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre el Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB).

La solicitud viene acompañada del certificado del Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2008 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

Dicho Acuerdo contiene dos mandatos. En el primero de ellos, se dispone que por la "Dirección General del Servicio Jurídico se interponga recurso de inconstitucionalidad" contra el art. 36.1 de la mencionada Ley 42/2007. El segundo, ordena solicitar simultáneamente el Dictamen a este Consejo Consultivo respecto a

---

\* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

tal interposición (art. 21 de la Ley 5/2002 y el art. 9.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo).

Asimismo, obra en las actuaciones el informe preceptivo de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

La preceptividad del Dictamen la determina el art. 11.1.C.a) de la Ley 5/2002, al requerirlo con este carácter las actuaciones ante el Tribunal Constitucional, concretamente respecto a la interposición de recursos de inconstitucionalidad por las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. El art. 162.1.a) de la Constitución Española reconoce legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Asimismo. El art. 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), atribuye legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, si se trata de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado, que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Igualmente, la legitimación del Gobierno de Canarias para interponer recurso de inconstitucionalidad resulta de los arts. 15.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y 23 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 199/1987 considera que "la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del Ordenamiento Jurídico que regula, en la medida que en el ejercicio o despliegue de las funciones que le corresponden puede verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida".

El Gobierno de Canarias ha considerado que el art. 36.1 de la Ley 42/2007 vulnera competencias de la Comunidad Autónoma.

3. La Ley 42/2007, se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 14 de diciembre de 2007. Según lo establecido en el art. 33.1 LOTC, se dispone de un plazo de tres meses para interponer el recurso a contar desde la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley que se recurra.

Ahora bien, de conformidad con el art. 33.2 LOTC el plazo de tres meses se amplía a nueve si se reúne la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, si en el seno de la misma se adopta acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, si dicho acuerdo es puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, y se inserta en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Boletín Oficial de Canarias (BOC).

Respecto a las discrepancias existentes, de conformidad con el citado art. 33.2 LOTC, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, el 11 de marzo de 2008 adoptó el Acuerdo de iniciar negociaciones para resolver dichas discrepancias, manifestadas sobre los arts. 24.2, 25.a) y 36.1 LPNB, designando un grupo de trabajo para ello, lo que se comunicó al Tribunal Constitucional y se publicó, de conformidad con el art. 33.2 LOTC, en el BOC de 24 de marzo de 2008 y en el BOE de la misma fecha. El Acuerdo alcanzado fue publicado en el BOC de 1 de agosto de 2008 y en el BOE de igual fecha.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de septiembre de 2008, ha admitido a trámite el recurso interpuesto, número 6868-2008 (BOE 15 de octubre de 2008).

Si bien en aquella negociación se logró alcanzar Acuerdo entre ambas Administraciones en relación con los arts. 24.2 y 25.a), Acuerdo que fue publicado en el BOC de 1 de agosto de 2008 y en el BOE de igual fecha, sin embargo no se alcanzó en relación con el art. 36.1 LPNB.

El recurso de inconstitucionalidad se dirige exclusivamente contra el contenido de dicho precepto.

## II

1. Como se ha indicado, se solicita Dictamen a este Consejo Consultivo sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad respecto al art. 36.1 LPNB.

Este art. 36.1 dispone: *“Corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”*.

Esta Ley mantiene el mismo criterio establecido en el art. 16.2 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (LRPN), que condiciona también la competencia autonómica a que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, con lo que la competencia para la declaración y gestión de dichos espacios naturales protegidos será estatal en aquellos supuestos en los que no exista continuidad ecológica con el espacio natural terrestre protegido.

Efectivamente, tal y como consta en el expediente remitido, la Ley 5/2007, ha sido recurrida de inconstitucionalidad por el Gobierno de Canarias, recurso que en este momento está pendiente del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

El Consejo Consultivo de Canarias se pronunció entonces sobre el citado recurso de inconstitucionalidad, en relación con el art. 16.2 y disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, en el Dictamen 52/2008, donde, a su vez, se reiteraba la doctrina de este Consejo en la materia que nos ocupa, contenida en distintos Dictámenes anteriores, citando entre ellos los Dictámenes 173/2002, 68/2006 y 428/2007.

2. Así pues, resulta necesario reiterar las consideraciones que ya se hicieran en relación con la Ley 5/2007 al tratarse la norma recurrida ahora de una ratificación del posicionamiento mantenido en aquella Ley respecto a las competencias estatales y autonómicas sobre las aguas marinas, norma recurrida entonces.

Tal y como allí se decía, por un lado, la gestión del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad no puede considerarse comprendida en las bases sobre protección del medio ambiente, que resulta encuadrada en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos (art. 30.16 EAC). Y, por otro lado, el mar territorial adyacente a la Comunidad Autónoma de Canarias forma parte de su territorio.

Como consecuencia de aquellos dos presupuestos, se entiende que es irrelevante que, tratándose de espacios protegidos marinos, el ecosistema a proteger tenga continuidad ecológica o no con el espacio terrestre protegido, pues en ambos casos

nos hallamos ante espacios naturales protegidos ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, y, por tanto, corresponde a ésta la competencia de gestión de los mismos.

3. Como se indica en el Preámbulo de la Ley 42/2007, ésta “viene a derogar y sustituir la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que, a su vez, en parte, procedía de la Ley de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos, y a las sucesivas modificaciones de aquélla. La Ley 4/1989 introdujo en España, desde una perspectiva integral, el Derecho a la conservación de la naturaleza, internacionalmente homologable, consolidando el proceso iniciado a principio de los años 80 del siglo pasado, mediante la ratificación de convenios multilaterales (...)”.

Señala, asimismo, el Preámbulo de la Ley 42/2007 que “este marco nacional se ha visto articulado a través de normas autonómicas que, dentro del actual reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han permitido alcanzar un nivel relativamente adecuado en la necesaria conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad española, al generalizarse el Derecho de conservación de la naturaleza, mediante la promulgación de legislación autonómica dentro del marco básico que supuso la Ley 4/1989”.

### III

1. En la gestión de los espacios naturales protegidos concurren, como se señaló en el Dictamen 52/2008 de este Consejo Consultivo, relativo a los Parques Nacionales, dos títulos competenciales: La legislación básica sobre protección del medio ambiente, que reserva a la competencia exclusiva del Estado el art. 149.1.23ª CE, y la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, que el art. 30.16 EAC atribuye a nuestra Comunidad Autónoma.

2. La disposición final segunda de la Ley 42/2007 dispone el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente de dicha norma legal, incluido el art. 36.1, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.23ª CE, salvo determinados artículos y disposiciones de la citada Ley. Como ha declarado reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el concepto de medio ambiente es complejo y transversal por incidir en diversas materias y sectores del Ordenamiento Jurídico.

La STC 36/2005 considera que el sistema de distribución competencial en materia de medio ambiente tiene carácter compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debiendo distinguirse las competencias relativas a la fijación de bases normativas, la de desarrollo de las mismas, la de dictar normas adicionales de protección y las de gestión.

Sin embargo, el Estado no tiene competencias en el ámbito más restringido de los espacios naturales, salvo la coordinación en red de los que tengan un interés general. La incidencia de la legislación del Estado en esta materia tendrá cobertura en su competencia para dictar la normativa básica de protección de medio ambiente, como se invoca en la citada Ley 42/2007.

3. No se duda, y así se mantiene por la Ley 42/2007 de conformidad con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 1986/158, 1987/199, 1989/103, 1991/149, 1994/36, 2001/9, 2002/38, 2004/194, y2005/101), de que la competencia exclusiva para la determinación y gestión de los espacios naturales protegidos corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen aquéllos.

El art. 21.1 LPNB establece que corresponde a las Comunidades Autónomas la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en sus respectivos ámbitos competenciales. Asimismo, el art. 36. 1 de dicha Ley también atribuye a las Comunidades autónomas la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial.

Ahora bien, una vez más, en relación con esta Ley se genera controversia en la determinación de lo que se considera territorio de la Comunidad Autónoma, lo que dio lugar a la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente al art. 16.2 y disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007 y, ahora, con similares fundamentos, a plantearlo frente al art. 36.1 de la repetida Ley 42/2007.

## IV

Como consta en el Dictamen 52/2008, este Consejo Consultivo de Canarias ya se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas, en especial, las costeras (DDCC 19/1986, 17/1987, 11/1988, 8/1989, 5/1990, 2/1991, 65/1994, 110/2002, 173/2002, 68/2006, y 428/2007).

Al respecto, se resalta que se sigue la argumentación contenida en el citado Dictamen 52/2008, con ciertas adiciones. De forma resumida, en el Dictamen se hizo constar, entre otros extremos, lo que se recoge en los apartados siguientes.

1. La doctrina emanada de los Dictámenes emitidos, en función de la evolución de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de modo reiterado ha considerado que *no cabe establecer una separación esencial entre el territorio del Estado y el de las Comunidades Autónomas, pues éstas también son Estado*, en cuanto y en la medida en que la forman parte del mismo Estado nacional.

También ha precisado que *los límites territoriales* del Estado y de las Comunidades Autónomas son particularmente relevantes en cuanto significan y *comportan una incidencia directa sobre el alcance y extensión del orden competencial propio*, que debe ser aplicado y ejercido dentro de la esfera territorial de actuación inherente a la distribución de los poderes y atribuciones otorgados.

La STC 38/2002, trata el tema de la titularidad de la competencia para adoptar medidas de protección de los recursos naturales que se encuentran en una zona situada en el mar territorial español, en la costa andaluza.

Bajo distintas argumentaciones, el Tribunal Constitucional ha considerado que *el mar territorial* forma parte del territorio del Estado y *es dominio público estatal, que no* de las Comunidades Autónomas, *ya que la extensión de la competencia autonómica será excepcional en él*, pues depende bien de un específico reconocimiento estatutario (vertidos industriales, salvamento marítimo); o bien se deduzca de la naturaleza de la competencia tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura, STC 103/1989; ordenación del sector pesquero, STC 158/1986; y marisqueo, STC 9/2001), con lo que se afirma la excepcional extraterritorialidad de determinadas competencias.

*Esta excepcionalidad sin embargo requiere ser entendida en su justa dimensión*, toda vez que en si misma carece de un respaldo constitucional explícito, ni tampoco pueden deducirse de la propia Jurisprudencia constitucional los argumentos sobre los que descansa en última instancia la indicada excepcionalidad, en tanto que tampoco se exteriorizan lo suficiente.

*La posición estatal resulta de que a las competencias que están reconocidas al Estado por el art. 149.1 de la Constitución se suman las facultades que le corresponden también como titular demanial de dicho espacio (art. 132 de la Constitución)* para preservar su integridad; lo que, evidentemente, le confiere un mayor ámbito de actuación sobre dicho espacio y puede también comportar reservas o limitaciones a las competencias autonómicas, incluidas las que éstas ostentan sobre espacios naturales protegidos.

Pero es diferente pretender extraer una lectura rígida y restrictiva de la Jurisprudencia constitucional, de la que no ha de deducirse, en sentido literal, el carácter excepcional de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el mar territorial.

Las Comunidades Autónomas poseen competencias sobre el mar territorial; si bien, lógicamente limitadas a los propios términos dispuestos por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

2. En el Dictamen 52/2008 se realizan diversas reflexiones acerca de que los avances del mundo moderno hacen que el mar, cada día más, constituya el soporte físico indispensable para el desarrollo de un mayor número de actuaciones y que las distancias dentro del mismo también mengüen conforme se desarrollan nuevas tecnologías, lo que lleva a la necesidad y posibilidad de una mayor intervención de las Comunidades Autónomas.

*Por todo ello, se precisa la determinación del territorio marino como ámbito normal del ejercicio de competencias propias por las Comunidades Autónomas, particularmente de la Comunidad Autónoma de Canarias en el presente caso.*

En este sentido, se recoge en el repetido Dictamen que, ciertamente, el art. 2 EAC no contempla expresamente el mar como parte de su territorio, como tampoco lo hace ningún otro Estatuto autonómico, siendo contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, según el art. 147.1.b) CE la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, tampoco lo hace la Constitución respecto al territorio del Estado, pues el art. 137 prevé que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, sin aludir al mar como parte de su territorio.

La referencia constitucional al mar como parte integrante del dominio público del Estado se realiza en el art. 132.2 CE a los fines de incluirlo entre los bienes de dominio público estatal.

No obstante, inmediatamente *hemos de precisar, respecto a la Comunidad Autónoma de Canarias, a los efectos de ejercicio de las competencias que le están atribuidas por el Estatuto de Autonomía, que la delimitación del espacio físico al que extiende sus potestades comprende tanto la superficie de sus islas como las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. Ello resulta recogido en el propio Estatuto de Autonomía, cuyo art. 2 establece que su ámbito territorial comprende el Archipiélago canario, y*



*reafirmado por el art. 40.1 al disponer que “todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el art. 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española”.*

Por lo demás, como criterio orientador de lo que es un archipiélago, en general coincidente con su definición técnico-geográfica, cabe acudir al concepto de archipiélago recogido en la Convención del Derecho del Mar de 1982, según el cual *el archipiélago incluye tanto un conjunto de islas como el mar circundante y de unión, incluida la parte calificada como el mar territorial*. Si bien se refiere, en principio, a Estados archipelágicos, nada impide que pueda servir como criterio interpretativo de lo que es un archipiélago.

En este punto se considera de interés citar la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2008, sin detrimento del singular ámbito y *thema decidendi* en el que se ha emitido dicho pronunciamiento y que en su Fundamento de Derecho octavo, entre otros extremos, considera que:

*“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”.*

Además, la Sentencia citada de 16 de junio de 2008, del Tribunal Supremo, en su Fundamento de Derecho octavo, apartado 5º, señala como otro argumento que

podría 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 citada Convención de 1982 sobre Derecho del Mar, que:

*“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, de Portugal respecto a Madeira y Azores, mediante un Decreto-Ley de 29 de noviembre de 1985”.*

3. Asimismo, en el Dictamen 52/2008, que se sigue, se señala que es doctrina consolidada de este Consejo la que sintetiza la formulación contenida en el apartado 2.2 del Fundamento V del Dictamen nº 65/1994, emitido con ocasión de la primera Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, al tratar de los espacios marítimos identificados en el art. 2, al considerar que:

*“Aún siendo obvio que los mismos, por exigencia constitucional, legislativamente delimitada y definida, son de titularidad estatal (...), ello no perjudica ni impide que en ese espacio de titularidad estatal las Comunidades Autónomas puedan desempeñar y ejercer competencias, pero tampoco cualquiera de ellas, sino sólo las estatutariamente previstas, pues debe distinguirse entre titularidad de un bien demanial y ejercicio de competencias en ese espacio, pudiéndole corresponder aquélla a un ente (Estado) y éste a diferentes personas públicas de base territorial (Administración del Estado, art. 110 de la Ley de Costas; Comunidades Autónomas, art. 114 id; y Corporaciones locales municipales, art. 115 id)”.*

4. Y en efecto, como se consideró en el Dictamen 52/2008 y se mantiene también ahora, hay que rechazar que la determinación del mar territorial como dominio público estatal conlleve la exclusión de tal territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, a los indicados efectos de ejercicio de las potestades y competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía, pues la consideración de

demanio estatal, y según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, “no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial”, por lo que la naturaleza demanial de un bien “ni aísla la porción del territorio así caracterizado, ni sustrae las competencias que corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad”, como es ya generalmente admitido (STC 149/1991, de 4 de julio).

Pero lo que no corresponde al Estado, al amparo de su titularidad demanial, es interferir en las competencias autonómicas, “sustituyendo al titular de esta competencia”, en este caso de ordenación territorial (STC 36/1994, de 10 de febrero).

Todo lo anterior se recoge de forma más clara en esta materia, cuando menos desde la STC 102/1995, de 26 de junio, que trata la cuestión respecto a la inconstitucionalidad del art. 21.3 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (derogada y sustituida por la presente que se recurre), norma donde se reserva al Estado la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos cuando tengan por objeto, entre otros, la protección del mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (art. 3 de la Ley 22/1988, de Costas, a la cual se remite el citado art. 21.3 de la Ley 4/1989). La mentada STC 102/1995 ha considerado que

*“La calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante absorción de una por la otra. Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista. La conclusión no puede ser otra que erradicar este apartado tercero, como lo fue el posterior del art. 21, por quebrantar el orden constitucional de competencias y adolecer en consecuencia de inconstitucionalidad”.*

En el mar territorial, así como la zona económica exclusiva, el Estado español proyecta válidamente la normativa correspondiente a sus competencias. En este punto, no debe olvidarse que la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre Zona Económica, como estima la indicada Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2008, “introduce en el derecho interno español el denominado, en el Derecho

Internacional, principio archipelágico, señalando al efecto que: En el caso de los archipiélagos, el límite exterior de la zona económica se medirá a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas e islotes que respectivamente los componen, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general de cada archipiélago” Pese a esta habilitación legal, el Estado no ha procedido al trazado de dichas líneas archipelágicas, por lo que los archipiélagos españoles no tienen, todavía, la zona económica exclusiva trazada desde las líneas que establece la citada Ley 15/1978, de 20 de febrero.

La regla general a asumir es, por lo tanto, que las Comunidades Autónomas pueden extender el ámbito de sus competencias, estatutariamente reconocidas, hasta las zonas de tales espacios marítimos donde puedan ser desarrolladas, quedando exclusivamente limitado y obstaculizado el ejercicio de aquellas competencias no atribuidas por el Estatuto de Autonomía, cuando así resulte de modo expreso de la Constitución.

El argumento expresado por la STC 38/2002 para negar que la competencia autonómica en materia de protección de espacios naturales se extienda en todo caso, normal y no excepcionalmente, sobre el mar territorial, modulando de ese modo obstativo la hipótesis de concurrencia de los títulos competenciales estatal y autonómico, no puede compartirse a la luz de las argumentaciones expuestas y valoradas en los precedentes Fundamentos y apartados, y que no es impeditivo para que se sostenga la pretendida extensión de las competencias autonómicas en la materia sobre tales espacios marítimos, pues la concurrencia de los títulos competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias permite imbricarlos adecuadamente, aplicando, en su caso, las reglas de coordinación y cooperación constitucionalmente establecidas.

5. En suma, en el ámbito estatal se encuentra la potestad originaria para disponer del territorio y, por tanto, delimitar las fronteras y obligarse mediante tratados internacionales. Pero al pertenecer a un Estado políticamente descentralizado por la Constitución, las Comunidades Autónomas tienen sobre el mismo territorio físico sus propias competencias. Consiguientemente, en los espacios donde el Estado español tiene soberanía el ejercicio de las competencias puede y debe realizarse conforme a la distribución que se haya aprobado de las mismas. Este criterio es aplicable en relación con el ejercicio de competencias autonómicas en los espacios marítimos sobre los que el Estado español tiene derechos exclusivos, como el mar territorial y la zona económica exclusiva. Y ello debe admitirse, ya resulte la

competencia autonómica de atribuciones estatutarias expresas o bien de la propia naturaleza de la competencia, aunque el título autonómico no incluya una referencia expresa a su proyección sobre el mar, como en materia de medio ambiente (SSTC, entre otras, 28/1997 y 195/1998) o de espacios naturales protegidos (SSTC, entre otras, 195/1998 y 38/2002).

En cualquier caso, no se aprecia la necesidad de la condición de continuidad ecológica del ecosistema marino afectado con el espacio natural terrestre protegido (continuidad avalada por la mejor evidencia científica existente), para declarar y otorgar la gestión a la Administración autonómica, pues las mismas le corresponden cualquiera que sea la situación del espacio natural, tenga o no continuidad ecológica con el espacio natural protegido de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, en consecuencia de todo lo expuesto se considera que la disposición impugnada atenta contra el orden constitucionalmente establecido, al desconocer las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de espacios naturales protegidos, ejercitables en su territorio incluido el ámbito marino, por no haberse limitado a las aguas interiores en la Constitución la competencia de las Comunidades Autónomas en la materia que nos ocupa.

## C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la decisión del Gobierno de Canarias por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural, según lo expuesto en la Fundamentación del presente Dictamen.