Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 87/2013 de 11 Abr. 2013, rec. 6868/2008

Ponente: Pérez de los Cobos Orihuel, Francisco.

Nº de Sentencia: 87/2013

Nº de RECURSO: 6868/2008

LA LEY 35008/2013

Texto

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 Asúa 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. 6868-2008 interpuesto por la Letrada del Gobierno de Canarias, en representación y defensa de la misma, contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (LA LEY 12398/2007), del patrimonio natural y de la biodiversidad. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 15 de septiembre de 2008, la Letrada de la Comunidad de Canarias, en nombre del Gobierno de Canarias, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007), de 13 de septiembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Con carácter previo, en la demanda se expone que el 11 de marzo de 2008, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias acordó iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre los arts. 24.2 (LA LEY 12398/2007), 25 a) (LA LEY 12398/2007) y 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007), a los efectos previstos en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) (LOTC (LA LEY 2383/1979)), y que ese acuerdo fue comunicado al Tribunal Constitucional el día 14 de marzo. Las negociaciones permitieron un acercamiento de la posición de las dos Administraciones en relación con el alcance de los arts. 24.2 y 24 a) de la Ley, sin que ocurriera lo mismo respecto al art. 36.1. Al subsistir, en este punto, la discrepancia, se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad.

b) Tras esta exposición de los antecedentes, la demanda se adentra ya en la exposición del fundamento único en el que se apoya recordando, en primer término, que conforme al art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) «corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la 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».

La Letrada del Gobierno de Canarias sostiene que «la declaración y la determinación de la forma de gestión de los espacios naturales protegidos ubicados en su territorio es una actividad de ejecución que se encuadra en la competencia exclusiva en materia de Espacios Naturales Protegidos que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias *ex* art. 30.16 de su Estatuto de Autonomía», y que, en consecuencia, «la limitación del alcance de la competencia autonómica sobre los espacios naturales protegidos marinos que establece el artículo 36.1 restringiéndola a los casos en que exista continuidad ecológica entre el ecosistema marino y el espacio natural terrestre, no respeta la distribución constitucional de competencias, vulnerando las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de espacios naturales protegidos». Y ello porque, dirá, ni la declaración ni la determinación de la forma de gestión de un espacio

natural protegido puede considerarse comprendida en las «bases sobre la protección del medio ambiente», debiendo entenderse encuadrada en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos.

c) Para la Letrada del Gobierno de Canarias la delimitación de competencias en materia de espacios naturales protegidos es clara y no existe fundamento alguno para que el Estado se reserve en exclusiva la declaración y la determinación de la forma de gestión de los espacios naturales protegidos sobre aguas marinas en los que concurran las características previstas en el precepto controvertido, «introduciendo un criterio de delimitación competencial, como es el de la continuidad ecológica, que no tiene cobertura en el sistema constitucional de distribución de competencias».

La Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) viene a reproducir, dirá, una regulación que el Tribunal Constitucional ya ha considerado contraria a la Constitución cuando anuló, en su STC 102/1992 (LA LEY 1974-TC/1992) (FJ 20), el art. 21.3 de la Ley 4/1989 que reservaba al Estado la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos que tuvieran por objeto la protección de los bienes incluidos en el art. 3 de la Ley 22/1988, de costas (LA LEY 1531/1988).

d) Sostiene la Letrada del Gobierno de Canarias que no es aquí aplicable la doctrina de la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) conforme a la cual el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas y éstas sólo pueden ejercer sus competencias sobre el mismo de forma excepcional en función de la continuidad y unidad del espacio físico. Y no lo es, añadirá, por cuatro razones, que se desarrollan más adelante en el escrito: 1) porque esta concepción restrictiva del territorio no puede aplicarse a la Comunidad Autónoma de Canarias, 2) porque no puede compartirse la tesis de que el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar territorial haya de tener un carácter excepcional, 3) porque tampoco pueden compartirse los argumentos para excluir, de forma absoluta y sin matización, las competencias autonómicas de gestión de los parques nacionales marinos y 4) porque de la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) no se deduce que el único supuesto en que las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias sobre espacios naturales marinos sea el de la conexión entre la parte terrestre y marítima del ecosistema a proteger.

e) Continúa la demanda desarrollando el primer punto acerca de la concepción del territorio de las Comunidades Autónomas en general y del alcance del territorio canario en particular. Según la Letrada del Gobierno de

Canarias, aunque existen diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la proyección de las competencias autonómicas sobre los espacios marítimos, lo cierto es que este Tribunal aún no ha abordado de forma directa y en profundidad la cuestión del alcance de la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas y su extensión al mar territorial. Considera que se trata de doctrina elaborada para resolver controversias sobre materias concretas y que ha ido evolucionando a medida que surgían nuevos y particulares supuestos de hecho. No obstante, afirma que, aunque de esa doctrina se deriva que el Tribunal opta por una concepción estricta y limitada del territorio autonómico como limitado al espacio terrestre con exclusión de los espacios marítimos [SSTC 149/1991 (LA LEY 58074-JF/0000), FJ 7 A j), 195/1998 (LA LEY 9336/1998), 9/2001 (LA LEY 745/2001), 38/2002 (LA LEY 2960/2002) y 97/2002 (LA LEY 4727/2002)], y también se deduce que no se ha resuelto la cuestión de si el territorio de las Comunidades Autónomas comprende o no el mar adyacente.

La Letrada del Gobierno de Canarias sostiene, a continuación, que en todo caso y pese a esos pronunciamientos del Tribunal, «las aguas de jurisdicción española que rodean el Archipiélago forman parte de su territorio, en cualquiera de sus distintas acepciones, y, por tanto, el ejercicio efectivo de las potestades y funciones públicas sobre esas aguas ha de respetar la distribución de competencias entre los distintos entes públicos territoriales que resulta de los art. 148 (LA LEY 2500/1978) y 149 CE (LA LEY 2500/1978) y del Estatuto de Autonomía de Canarias». Por ello, afirma, este recurso de inconstitucionalidad «constituye una buena oportunidad» para que el Tribunal Constitucional «analice la aplicabilidad de la doctrina expuesta a la Comunidad Autónoma de Canarias».

A esos efectos, la Letrada señala que debe tenerse en cuenta que, a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos de Autonomía en los que la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma se hace por referencia al de las provincias y municipios que la integran, el Estatuto de Canarias define el ámbito territorial de esta Comunidad como «el comprendido por el archipiélago canario» y ello es, sin duda, relevante. En primer lugar, porque la expresión «archipiélago canario» no excluye la porción marítima del territorio, sino al contrario, ya que el propio concepto de archipiélago incluye las aguas que lo rodean. Conclusión que se refuerza, dirá, si tenemos en cuenta las diferencias entre la redacción originaria y la resultante de la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (LA LEY 4231/1996), pues si bien la primera se refería a los «territorios

insulares», la segunda sustituye este término por el de «archipiélago canario» y esta sustitución se hizo con la pretensión de incluir en el territorio autonómico el archipiélago entendido como un todo comprensivo de las islas y el mar que las une.

La Letrada del Gobierno de Canarias destaca la importancia de los trabajos parlamentarios para llevar a cabo una adecuada interpretación de los textos legales y recoge, a continuación, los debates que tuvieron lugar en torno a este punto en la tramitación parlamentaria y que, dirá, ponen de relieve que si bien se modificó la propuesta inicial que recogía expresamente el ejercicio de las competencias autonómicas sobre aguas de la jurisdicción española que circundan el archipiélago, ello no se debió a que se las quisiera excluir del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sino a que tal referencia se consideró innecesaria al estar ya implícita en el concepto de archipiélago, es decir, a que se consideró redundante. Por tanto, concluye la Letrada del Gobierno de Canarias, el Estatuto de Autonomía configura Canarias como una Comunidad Autónoma archipielágica con la consecuencia de que no está sólo compuesta de tierra, de las islas, sino también de mar, de las aguas que la circundan. Este es el significado, dirá, del término «archipiélago» tanto en el lenguaje común (la Real Academia de la Lengua define el archipiélago como «conjunto, generalmente numeroso, de islas agrupadas en una superficie más o menos extensa de mar») como en el jurídico, pues el artículo 46 b) de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del mar de 1982 define el archipiélago como «un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que están tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal». Además, señala que el art. 40.1 del Estatuto supone también una admisión implícita de que el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma incluye un elemento marítimo interinsular por la remisión que efectúa al art. 2 y por la cautela que introduce sobre las aguas de competencia estatal, que, en caso contrario, sería ociosa. La Letrada del Gobierno de Canarias afirma que la «la cláusula "sin perjuicio" del artículo 40.1 supone que, ante la declaración previa de que las aguas marítimas canarias forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias (declaración implícita en la definición como archipiélago), y en previsión de posibles conflictos competenciales sobre las mismas, se consideró necesaria una salvaguarda expresa de la competencia exclusiva que ostenta el Estado para delimitarlas y definir su régimen jurídico, imponiendo que el ejercicio de las competencias

autonómicas no puede obstaculizar el ejercicio de dicha competencia estatal».

f) La Letrada del Gobierno de Canarias señala que, tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, se encuentran referencias a competencias autonómicas sobre el mar como las competencias en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, ordenación del litoral, transporte marítimo, etc., y que, además, el Tribunal Constitucional también ha admitido el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar territorial cuando así lo exige la naturaleza de la competencia [no sólo en pesca o marisqueo, sino también en medio ambiente (STC 102/1995 (LA LEY 13115/1995), 118/1996 (LA LEY 8076/1996), 195/1998 (LA LEY 9336/1998)) y espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994 (LA LEY 54476-JF/0000), 102/1995 (LA LEY 13115/1995), 195/1998 (LA LEY 9336/1998), 38/2002 (LA LEY 2960/2002))] e incluso que las competencias de acuicultura y marisqueo pueden ejercerse más allá de las aguas interiores en el mar territorial, la plataforma continental y la zona económica exclusiva (SSTC 103/1989 (LA LEY 1838/1989), 9/2001 (LA LEY 745/2001)) reconociendo que las competencias autonómicas pueden tener un alcance extraterritorial.

Continúa la Letrada del Gobierno de Canarias argumentando que, dentro del espacio al que se extiende la soberanía del Estado, la determinación de si el ejercicio de una competencia corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas ha de realizarse en función de la distribución competencial existente en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y ello porque, dirá, «la satisfacción de los intereses generales ha de materializarse "a través de" y no "a pesar" de dicha distribución (SSTC 146/1986 (LA LEY 5904/1986), FJ 4; 152/1988 (LA LEY 108636-NS/0000), FJ 2; 75/1989 (LA LEY 120362-NS/0000), FJ 2 y 103/1989, FJ 2, entre otras muchas)».

Reconoce la Letrada del Gobierno de Canarias que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas autonomía política, no soberanía, pero considera que ello «no excluye la titularidad de competencias autonómicas puesto que, evidentemente, el Estado tiene también soberanía sobre el espacio terrestre de España sin que ello impida a las Comunidades Autónomas disponer de competencias exclusivas en su territorio terrestre» y de la misma forma hay que entender que «en la medida en que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas (art. 137 CE (LA LEY 2500/1978)), éstas ejercen sus competencias, necesariamente y salvo excepciones, sobre territorio estatal, y si la delimitación del territorio estatal

a partir de sus fronteras comprende espacios marítimos, no cabe fundar en la soberanía estatal la exclusión de esos espacios del territorio autonómico entendido como el ámbito físico sobre el que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias». Así lo ha entendido, dirá la Letrada del Gobierno de Canarias, el Tribunal Supremo en sus Sentencias sobre el impuesto especial de combustibles derivados del petróleo, aprobado por Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 5/1986, de 28 de julio (LA LEY 1897/1986), en la que estima que los buques que realizan el tráfico interinsular del archipiélago canario están sujetos al tributo los abastecimientos y consumos derivados del petróleo por tratarse de consumo interior producido en los espacios marítimos que integran el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma [Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992, 1 de diciembre de 1992, 2 de noviembre de 1994, 22 de noviembre de 1994, 29 de noviembre de 1994, 20 de septiembre de 1995, 23 de octubre de 1995, 5 de junio de 1996, 20 de enero de 1997, 7 de febrero de 1997 y 10 de febrero de 1997].

g) Argumenta la Letrada del Gobierno de Canarias a continuación que el Tribunal Constitucional podría revisar, con ocasión de este recurso, la doctrina sentada en su Sentencia 38/2002 pues ni el carácter móvil de las aguas, ni la prevalencia de las competencias estatales en materia de pesca marítima son razones suficientes, en su opinión, para fundamentar la exclusión absoluta de las competencias de las Comunidades Autónomas para la declaración y determinación de la forma de gestión de los espacios naturales protegidos en los términos en los que lo hace el precepto impugnado. El carácter móvil de las aguas del mar, dirá la Letrada, no impide que las mismas queden adscritas al Estado, por lo que tampoco tiene por qué impedir que queden adscritas a la Comunidad Autónoma de Canarias a efectos de que ésta ejerza su competencias: «como objeto de las competencias previstas en la Constitución, el aire o las aguas adyacentes a las Comunidades Autónomas son siempre el mismo elemento». Por otra parte, añadirá la Letrada, tampoco la competencia estatal en materia de pesca marítima puede justificar la negación de la competencia autonómica, ya que «la concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre un mismo espacio físico no puede resolverse en términos de exclusión absoluta de una de ellas, sino que debe acudirse en primer término a mecanismos de colaboración y coordinación». El precepto impugnado no cumple con esta exigencia, pues excluye el ejercicio de las competencias autonómicas sin más, sin prever ningún mecanismo o cauce de colaboración con las

Comunidades Autónomas, cuando son éstas las titulares de las competencias de gestión de los espacios naturales protegidos.

Entiende, por todo lo anterior, la Letrada del Gobierno de Canarias que la doctrina contenida en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) «puede ser revisada a la luz de las consideraciones anteriormente expuestas, lo que nos lleva a la conclusión de que la competencia de protección de espacios naturales es claramente una de esas competencias que, por su propia naturaleza, puede ser ejercitada allí donde se encuentren los valores necesitados de protección, incluido el mar», de tal forma que «el ejercicio de esa competencia puede ser condicionado por la concurrencia de otros títulos competenciales estatales, igual que sucede cuando pretende ejercerse sobre la superficie terrestre, pero lo que, sin duda, no es posible, es la exclusión absoluta de la misma».

Considera, además, que de la afirmación que contiene la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) conforme a la cual corresponde a las Comunidades Autónomas ejercer en el mar territorial sus competencias en materia de espacios naturales protegidos cuando existe continuidad física entre el espacio terrestre y marítimo, no puede deducirse que cuando tal continuidad no existe, la competencia corresponda al Estado. La Sentencia, dirá, se limita a contemplar un supuesto concreto en el que se admite el ejercicio de la competencia autonómica, pero no excluye que puedan existir otros supuestos cuando «las circunstancias y características específicas del espacio a proteger» puedan demandarlo así. Los Votos particulares de las SSTC 35/2005 (LA LEY 38836/2005) y 36/2005 (LA LEY 38835/2005) recuerdan que esta es una cuestión que no ha sido debatida por el Pleno del Tribunal. Por tanto, considera la Letrada del Gobierno de Canarias, que de la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) no puede deducirse sin más que las facultades de declaración y determinación de las formas de gestión de los espacios naturales protegidos situados íntegramente en aguas exteriores correspondan siempre y sin ningún tipo de modulación al Estado.

h) Termina la demanda afirmando que por todas las razones anteriormente expuestas, se puede concluir que «todas las facultades ejecutivas sobre los espacios naturales protegidos ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias —entre las que se encuentran la declaración y la determinación de la forma de gestión— corresponden a ésta, por estar comprendida en su competencia exclusiva de protección de espacio natural protegido que le atribuye el artículo 30.16 de su Estatuto de Autonomía» y que «el mar territorial forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma

Canaria» siendo 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, nos hallamos ante Espacios Naturales Protegidos ubicados en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma y, por tanto, corresponde a ésta la competencia de gestión de los mismos».

2. Por providencia de 23 de septiembre de 2008, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias en relación con el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (LA LEY 12398/2007), del patrimonio natural y de la biodiversidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) (LOTC (LA LEY 2383/1979)), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de octubre de 2008, se personó el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, interesando la desestimación del recurso por las razones que sucintamente se exponen a continuación.

a) Comienza el Abogado del Estado su contestación a la demanda, haciendo dos apuntes previos: 1) la identidad de las alegaciones de este recurso y del tramitado como 78-2008 promovido también por el Gobierno de Canarias pero contra el art. 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril (LA LEY 3215/2007), de la red de parques nacionales, por lo que afirma que procede a reiterar los argumentos ya esgrimidos en ese otro proceso, y 2) que la posición del legislador estatal sobre el tema es resultado del «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» núm. 2/2005, de 19 de julio de 2006, de la Comisión de estudios del Consejo de Estado, en el que se apoyan también las alegaciones de la contestación a la demanda.

b) A continuación, el Abogado del Estado hace referencia a la doctrina de este Tribunal sobre el alcance del territorio de las Comunidades Autónomas y el mar territorial y sobre medio ambiente y espacios marinos protegidos.

Dice el Abogado del Estado que ya en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de costas, el Tribunal declaró que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas [FJ 7 A h)] y que en su Sentencia 38/2002 (FJ 6) ha afirmado que el territorio nacional, y también el autonómico, está compuesto por los términos municipales incluyendo los puertos y la zona marítimo-terrestre, de lo que se deduce, como hace el Consejo de Estado en su informe 2-2005, que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y éstos nunca se han extendido al mar territorial. Por ello, precisamente, el Tribunal ha declarado que la proyección de las competencias autonómicas sobre el mar territorial tiene un carácter extraordinario y que, concretamente, en materia de protección de espacios naturales sólo tiene lugar cuando así lo exijan las características del espacio protegido (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 7).

Por otra parte, señala el Abogado del Estado que, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de medio ambiente, las competencias ejecutivas corresponden a las Comunidades Autónomas «no de forma absoluta pero sí de manera general», regla que quiebra cuando excepcionalmente (STC 102/1995, de 26 de junio (LA LEY 13115/1995), FJ 8) está justificada la asunción de competencias ejecutivas por el Estado. No está justificada, recuerda el Abogado del Estado, la asunción de competencias ejecutivas por el Estado para la declaración y gestión de espacios naturales protegidos en el demanio marítimo-terrestre (SSTC 102/1995 (LA LEY 13115/1995), FJ 20; 195/1998 (LA LEY 9336/1998) y 97/2002 (LA LEY 4727/2002), FJ 10), por lo que tal competencia corresponde a las Comunidades Autónomas, pero esta doctrina no es aplicable a los espacios del mar territorial, como aclaró la STC 38/2002, de 14 de febrero (LA LEY 2960/2002), sobre el parque natural y la reserva marina del cabo de Gata-Níjar que incluía una parte situada en la franja marítima de una milla de anchura situada en el límite este y sur de dicho parque, es decir, en aguas exteriores del mar territorial. La Sentencia parte de la idea de que «el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil —las aguas— que por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado» y aclara que las competencias autonómicas pueden excepcionalmente llegar a ejercerse en este espacio en función «bien de un explícito reconocimiento estatutario ... bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque

de constitucionalidad». Concretamente, en materia de protección de espacios naturales, la competencia autonómica «sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido» (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FFJJ 6 y 7), esto es, cuando las circunstancias y características del espacio así lo demanden y «singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico».

Concluye el Abogado del Estado que, de la doctrina citada, se deduce que las competencias ejecutivas de protección del medio ambiente sólo pueden excepcionalmente referirse a áreas marinas protegidas situadas en el mar territorial cuando exista una previsión estatuaria que en el presente caso no existe y cuando las circunstancias y características específicas del espacio a proteger así lo demanden, singularmente cuando venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico. Cuando no concurran estas circunstancias, dirá, la competencia ejecutiva corresponderá al Estado *ex*art. 149.3 CE (LA LEY 2500/1978) en relación con el art. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978).

c) Dicho esto, la demanda se adentra en el examen del concepto de mar territorial destacando la intensa influencia del Derecho internacional en todas las actividades que se desarrollan en el mismo y el hecho de que el mar territorial es una franja a la que se extiende la soberanía de los Estados de acuerdo con el Derecho internacional, más allá de su territorio, razón por la cual el territorio del Estado se ha dividido tradicionalmente en sus diversos municipios sin incluir el mar territorial. Este espacio está «sujeto a soberanía limitada por el Derecho Internacional», lo que implica que «cualquier título competencial que pretenda invocarse en ese espacio físico está fuertemente condicionado por el *ius contrahendi* que el art. 149.1.3 CE (LA LEY 2500/1978) atribuye en exclusiva al Estado».

d) Rechaza el Abogado del Estado la argumentación de la demanda conforme a la cual, por un lado, el Tribunal no ha afirmado claramente que el mar territorial no forma parte del territorio autonómico y, por otro lado, que, en todo caso, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la excepcionalidad del ejercicio de las competencias autonómicas sobre el mar territorial no es de aplicación a la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Abogado del Estado considera que el Tribunal sí ha afirmado en diversas Sentencias [SSTC 149/1991 (LA LEY 58074-JF/0000), FJ 7 A h) y 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 6] que el territorio de las Comunidades Autónomas no incluye el mar adyacente. Por otra parte, entiende que el mar territorial

no forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias oponiéndose a la interpretación que la demanda realiza de los arts. 2 y 40 del Estatuto de Autonomía de Canarias. En su opinión la sustitución, en la reforma estatutaria de 1996, del término inicial «territorios insulares» por el posterior de «archipiélago canario» carece de relevancia y no permite extraer la conclusión a la que llega la demanda. En primer lugar, porque es el propio art. 2 del Estatuto de Autonomía el que define lo que entiende a efectos estatutarios por archipiélago canario cuando especifica que está integrado «por las siete islas» exactamente igual que antes de la reforma, cuando el «territorio insular» comprendía también las siete islas. La delimitación del territorio canario, dirá, no ha cambiado antes y después de la reforma, pues «ya se denomine territorio insular o archipiélago, lo cierto es que sigue estando integrado exclusivamente por las siete islas que enumera el precepto, no por el mar territorial adyacente al que nunca se ha extendido el territorio autonómico, provincial, insular o municipal». Tampoco del significado común de la palabra archipiélago, tal y como la define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, dice el Abogado del Estado, se deduce otra cosa, pues el archipiélago se define como conjunto de islas, sin que nada en la definición lleve a pensar que el territorio archipielágico incluya el mar adyacente. Por otra parte, la definición del concepto de archipiélago de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar de 1982 lo es, señala el Abogado del Estado, a los efectos de esa Convención y del concepto de Estado archipielágico, sin que la Comunidad Autónoma de Canarias reúna esta condición. Y, finalmente, considera el Abogado del Estado que los debates parlamentarios no aportan datos que permitan contradecir el sentido literal de los preceptos. De hecho, destaca que el texto que finalmente se aprobó eliminó la redacción inicial en el que claramente se establecía que la Comunidad Autónoma de Canarias ejercería las competencias en las aguas de competencia española que rodean las islas. Y, además, el art. 40.1 del Estatuto resulta clarificador en este sentido pues incorpora una cláusula de salvaguarda de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española, es decir, sobre el mar territorial.

e) Considera el Abogado del Estado que la doctrina de la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) sobre el carácter excepcional de las competencias autonómicas en el mar territorial es acertada y debe confirmarse, sin que proceda su revisión o cambio. Y ello por varios motivos. En primer lugar, porque, a diferencia de lo afirmado en la demanda, el Tribunal ha rechazado expresamente que el mar territorial forme parte del territorio autonómico y

el Estatuto de Autonomía de Canarias tampoco lo incluye en el mismo. En segundo lugar, porque, aunque la demanda se esfuerza por argumentar que el carácter móvil de las aguas y la competencia estatal en materia de pesca no justifican la competencia estatal ejecutiva en materia de protección de espacios naturales marítimos, estos dos argumentos son secundarios en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), siendo el argumento principal que el mar territorial queda fuera del territorio autonómico.

Rechazadas estas argumentaciones, el Abogado del Estado afirma que el art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) recoge la doctrina del Tribunal Constitucional sin incurrir, como se afirma en la demanda, en error alguno. El art. 36.1 de la Ley trata, según el Abogado del Estado, «de adaptarse al máximo a la doctrina del Tribunal Constitucional, empleando la misma expresión que ésta» cuando establece que la competencia autonómica de gestión sobre el mar territorial se refiere al caso en que «exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente». Reconoce, no obstante, el Abogado del Estado que el precepto no contempla la posibilidad de que existan otras circunstancias que justifiquen la asunción autonómica de la competencia, pero afirma que ello se debe a que «realmente resulta difícil encontrar otro supuesto de hecho que así lo demande», pues «ni el Tribunal Constitucional, ni el propio demandante, ni el legislador estatal han sido capaces de imaginar otro supuesto en el que las circunstancias del espacio a proteger demanden la extensión de la competencia autonómica». Señala el Abogado del Estado que «singularmente la demanda es incapaz de ofrecer un ejemplo práctico que, quedando amparado por la doctrina del Tribunal sobre la extensión excepcional de la competencia autonómica, sin embargo, no lo estuviera por el supuesto de hecho del precepto estatal de continua referencia». El legislador estatal ha pretendido, en su opinión, «plasmar con la mayor fidelidad posible, la doctrina del Tribunal resultante de la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), sin que, por tanto, el precepto impugnado pueda merecer reproche alguno constitucional».

Por todo lo cual, termina suplicando que se dicte Sentencia que declare la constitucionalidad del art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (LA LEY 12398/2007), del patrimonio natural y de la biodiversidad.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de octubre de 2008, el Presidente del Senado comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 20 de octubre de 2008, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración.

6. Por providencia de 9 de abril de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 de dicho mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. *El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias frente al art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (LA LEY 12398/2007), del patrimonio natural y de la biodiversidad*.

Para la representación procesal del Gobierno de Canarias, el precepto impugnado vulnera las competencias autonómicas ejecutivas en materia de espacios naturales al limitar indebidamente sus competencias sobre los espacios naturales protegidos marinos a aquellos en los que exista continuidad del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección. Alega que las competencias ejecutivas en materia de protección de espacios naturales de la Comunidad Autónoma de Canarias se extienden a todo el territorio canario y que, puesto que esta Comunidad Autonómica, tal y como se establece en su Estatuto de Autonomía (art. 2 EACan), es un archipiélago y, en consecuencia, su territorio alcanza no sólo al espacio terrestre, sino también al mar territorial adyacente. El art. 36.1 infringe, además, según la representación procesal autonómica, la doctrina constitucional sobre el alcance de las competencias autonómicas de protección de espacios naturales establecidas en la STC 38/2002, de 14 de febrero (LA LEY 2960/2002). Por el contrario, el Abogado del Estado considera que el precepto recoge fielmente la doctrina establecida en esta Sentencia por el Tribunal Constitucional sobre la proyección de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en el mar territorial para la protección de espacios naturales (STC 38/2002, de 14 de febrero (LA LEY 2960/2002)) y rechaza que el territorio de la Comunidad Autónoma canaria incluya el mar territorial adyacente.

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 (LA LEY 2232/1982), desde la interposición del presente recurso, ha sido objeto de modificación por la Ley 26/2010, de 16 de julio (LA LEY

15177/2010). 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 se suscita en este recurso y a los términos en que se ha planteado el debate entre las partes.

Por otra parte, con posterioridad a la interposición del presente recurso, se ha aprobado la Ley 44/2010, de 30 de diciembre (LA LEY 27019/2010), de aguas canarias («BOE» de 31 de diciembre). En su exposición de motivos se afirma que «el artículo 147.2 b) de la Constitución (LA LEY 2500/1978) 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 (LA LEY 4231/1996), 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 archipielágico que introduce el referido artículo 2 del Estatuto de Autonomía, que engloba los espacios terrestres y marítimos de Canarias».

No obstante, más allá de lo que dice la exposición de motivos, que carece de eficacia normativa, el artículo único de la Ley en su apartado 1 no dispone expresamente que se esté definiendo el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que se limita 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».

Pues bien, ante la existencia de esta regulación y sin perjuicio del 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 el alcance de 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 (LA LEY 2500/1978)) y, en último término, a este Tribunal en cuanto intérprete supremo del bloque de constitucionalidad. Por tanto, incluso, si estas finalidades fueran las que se persiguieran por la Ley 44/2010 (LA LEY 27019/2010), en nada alteraría o podría alterar los términos del debate planteado en el presente recurso.

En consecuencia, la constitucionalidad o inconstitucionalidad del art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) ha de determinarse exclusivamente a la luz de lo que derive del bloque de constitucionalidad, tal y como, en su caso, lo haya interpretado este Tribunal, que, por otra parte y como expondremos más extensamente en fundamentos jurídicos posteriores, ya ha tenido ocasión de pronunciarse en su reciente Sentencia 8/2013, de 17 de enero (LA LEY 1622/2013), sobre el alcance y significado del art. 2 EACan.

3. *Entrando ya en el fondo del asunto, las partes coinciden en la materia afectada por el precepto controvertido y en los títulos competenciales en juego que son, por un lado, el título competencial estatal exart. 149.1.23 CE (LA LEY 2500/1978) para establecer «la legislación básica sobre protección del medio ambiente» y, por otro, el título autonómico en materia de «espacios naturales protegidos» ex art. 30.16 EACan. La discrepancia entre las partes se centra en tres aspectos. En primer lugar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias y, consiguientemente, el ámbito al que se extienden sus competencias. En segundo lugar, al propio alcance de las dos competencias en juego («legislación básica sobre protección del medio ambiente» y «espacios naturales protegidos») y, más concretamente, al alcance de las competencias estatales y autonómicas sobre espacios naturales protegidos marinos. Y, en tercer lugar, a la conformidad o no del contenido del art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) a la doctrina constitucional establecida en la STC 38/2002, de 14 de febrero (LA LEY 2960/2002)*.

4. Enmarcada la materia, señalados los títulos competenciales del Estado y

de la Comunidad Autónoma de Canarias en juego e indicados los puntos sobre los que gira la controversia competencial planteada, podemos abordar ya el análisis de constitucionalidad del art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) que dispone que «corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la 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».

Tal y como se expuso más extensamente en los antecedentes de esta Sentencia, la representación procesal del Gobierno canario basa la impugnación del precepto en los siguientes argumentos: 1) no está claro que el mar territorial no forme parte del territorio de las Comunidades Autónomas porque el Tribunal Constitucional aún no se ha pronunciado de forma directa sobre esta cuestión, pero si se entendiera que la doctrina constitucional excluye esta franja del mar del espacio territorial de las Comunidades Autónomas, esta doctrina no sería, en todo caso, de aplicación a la Comunidad Autónoma de Canarias; 2) la Comunidad Autónoma de Canarias tiene un régimen singular derivado de su condición, consagrada estatutariamente (arts. 2 y 40 EACan), de archipiélago, lo que, tal y como se deduce de los debates que tuvieron lugar en la tramitación parlamentaria de la reforma del art. 2 por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (LA LEY 4231/1996), y del propio concepto (común e internacional) de «archipiélago», incluye el mar territorial adyacente en el territorio autonómico; 3) en contra de lo que se sostiene en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), ni el carácter móvil de las aguas, ni la competencia del Estado en materia de pesca son razones suficientes para excluir la competencia autonómica sobre los espacios naturales protegidos marinos, por lo que debería revisarse la doctrina sentada en esta Sentencia; y 4) en cualquier caso, el precepto impugnado es contrario a la propia doctrina establecida en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), pues esta resolución no limita las competencias autonómicas a los espacios naturales marinos que presentan una continuidad física con la parte terrestre del mismo, sino que admite otros supuestos en los que las características y circunstancias específicas del espacios natural pueden requerir una gestión autonómica del espacio natural.

Por todo ello, la representación procesal del Gobierno de Canarias considera que el precepto impugnado vulnera las competencias que corresponden a

esta Comunidad en materia de ejecución de espacios naturales protegidos.

Por el contrario, el Abogado del Estado considera que el Tribunal Constitucional sí se ha pronunciado en diversas resoluciones [SSTC 149/1991 (LA LEY 58074-JF/0000), de 4 de julio, FJ 7 A h) y 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 6] sobre la inclusión del mar territorial en el territorio de las Comunidades Autónomas rechazando que esa franja del mar forme parte del territorio autonómico. Reconoce que también ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio (LA LEY 13115/1995), FJ 8) que, con carácter general, las competencias ejecutivas para la protección de espacios naturales corresponden a las Comunidades Autónomas, pero afirma que esta doctrina no se refiere a los espacios ubicados en el mar territorial, tal y como aclaró el Tribunal en su Sentencia 38/2002 y entiende que esta doctrina es aplicable a la Comunidad Autónoma de Canarias. El Abogado del Estado considera que de la tramitación parlamentaria de la reforma del art. 2 por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (LA LEY 4231/1996), no se deduce, en modo alguno, sino más bien lo contrario, que la condición de archipiélago de esta Comunidad se traduzca en la inclusión del mar territorial adyacente dentro de su territorio y que sus competencias se proyecten a este espacio. De hecho, señala que la cláusula de salvaguarda de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española —esto es, sobre el mar territorial— que contiene el art. 40.1 EACan lleva a la conclusión contraria.

Es, por tanto, en su opinión, *plenamente de aplicación a la Comunidad Autónoma de Canarias la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 38/2002 (LA LEY 2960/2002)*; doctrina que no procede revisar y que, por otra parte, no se apoya principalmente en las razones señaladas por la parte recurrente (carácter móvil de las aguas y competencia estatal en materia de pesca) sino en *el argumento central de que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas ni, por tanto, extienden estas, en principio, sus competencias a ese espacio. Por ello, afirma que el art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007), que recoge esta doctrina, es plenamente acorde con nuestro texto constitucional.*

Admite el Abogado del Estado que el precepto impugnado se limita a recoger la competencia autonómica para el supuesto de que exista continuidad ecológica entre la parte terrestre y la parte marina del espacio natural y que no contempla otras circunstancias específicas del espacio que pudieran justificar la asunción autonómica de la competencia, pero entiende que ello

se debe a que «realmente resulta difícil encontrar otro supuesto de hecho que así lo demande» y destaca que «ni el Tribunal Constitucional, ni el propio demandante, ni el legislador han sido capaces de imaginar otro supuesto en el que las circunstancias del espacio a proteger demanden la extensión de la competencia autonómica». Es más, afirma que «singularmente la demanda es incapaz de ofrecer un ejemplo práctico que quedando amparado por la doctrina del Tribunal sobre la extensión excepcional de la competencia autonómica, sin embargo, no lo estuviera por el supuesto de hecho del precepto estatal». Concluye, por tanto, que el precepto ha tratado de plasmar con la mayor fidelidad posible la doctrina establecida en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) sin que merezca reproche alguno de inconstitucionalidad.

5. Los argumentos de la representación procesal de Canarias acerca del alcance del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la extensión de sus competencias al mar territorial adyacente como consecuencia de la condición de archipiélago de la Comunidad Autónoma que se consagra en su Estatuto de Autonomía (art. 2 EACan) han sido ya analizados en nuestra reciente Sentencia 8/2013, de 17 de enero (LA LEY 1622/2013).

En efecto, e*n esta Sentencia recordamos que este Tribunal ya se ha pronunciado en diversas resoluciones* (SSTC 149/1991 (LA LEY 58074-JF/0000), de 4 de julio, FJ 1; 38/2002, de 14 de febrero (LA LEY 2960/2002); 31/2010, de 28 de junio (LA LEY 93288/2010), FJ 92 y 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7) *acerca de la cuestión de si el mar territorial forma o no parte del territorio de las Comunidades Autónomas, negando que los territorios autonómicos incluyan esta franja adyacente del mar. La Comunidad Autónoma de Canarias no constituye una excepción*.

Como afirmamos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia 8/2013, el art. 143 CE (LA LEY 2500/1978) «configura el ejercicio del derecho de autonomía del art. 2 CE (LA LEY 2500/1978) y, en consecuencia, el autogobierno de las Comunidades Autónomas sobre la base de los "territorios insulares", las provincias y municipios» y aunque el texto fundamental hace referencia, en diversas ocasiones, a la singularidad del hecho insular «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 las islas lo que se explica ... por ... 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».

Además, en el fundamento jurídico 6 de esta misma Sentencia 8/2013, hemos sostenido que no cabe compartir la interpretación que hace el Gobierno de Canarias de los arts. 2 y 40 EACan. En primer lugar, porque, «aunque el término "territorios insulares" ha desaparecido del Estatuto de Autonomía 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» (STC 8/2013 (LA LEY 1622/2013), FJ 6). En segundo lugar, porque, aunque en el texto del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlamento de Canarias y remitido en dos ocasiones a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria se incluía una previsión (art. 39) de que las competencias de Canarias se ejercerían en las aguas de competencia española que rodean las islas, esta previsión «no sólo ha desaparecido del Estatuto vigente ... sino que se ha introducido una cláusula de salvaguardia expresa de las exclusivas del Estado sobre las aguas jurisdiccionales» (STC 8/2013 (LA LEY 1622/2013), FJ 6), sin que —como más extensamente se argumenta en los fundamentos jurídicos 7 y 8 de esta Sentencia a los que ahora procede remitir— ni de la inclusión del término «archipiélago», ni de los debates parlamentarios, pueda llegarse a la conclusión de que el Estatuto incorpore al territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias el mar territorial aledaño o una extensión del ejercicio de sus competencias sobre este espacio (STC 8/2013 (LA LEY 1622/2013), FFJJ 7 y 8).

Por todo lo anterior, concluimos que *«de acuerdo con el art. 2 EACan, el territorio de la Comunidad Autónoma, límite natural de las competencias autonómicas (STC 38/2002, de 14 de febrero (LA LEY 2960/2002), FJ 6), está integrado por los territorios insulares a los que expresamente se refiere el art. 143 CE (LA LEY 2500/1978), esto es, las siete islas que en él se relacionan y se extiende a la zona marítimo-terrestre que forma parte del mismo»* (STC 8/2013 (LA LEY 1622/2013), FJ 9).

6. *El territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias no incluye, pues, el mar territorial adyacente, por lo que es plenamente aplicable a las competencias propias de esta Comunidad Autónoma la doctrina previa de*

este Tribunal conforme a la cual «precisamente porque el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas ... sólo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial» (STC 8/2013 (LA LEY 1622/2013), FJ 5 y las allí citadas).

Una *doctrina que, en materia de «espacios naturales protegidos», ha sido desarrollada por nuestra Sentencia 38/2002 cuyo contenido* no consideramos pertinente modificar, sino, por el contrario, *reiterar.*

En ella afirmamos que el territorio es «elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales» (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 6) y que, por ello, y este es el argumento central de la Sentencia, como señala el Abogado del Estado, las competencias autonómicas no se extienden, en principio, al mar territorial. Sólo excepcionalmente cabe que las competencias autonómicas se ejerzan sobre ese espacio, lo cual dependerá «bien de un explícito reconocimiento estatutario» o bien «de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de constitucionalidad» (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 6).

La naturaleza de la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, dijimos, hace problemática su extensión al mar territorial, de una parte, porque el mar «como soporte topográfico del medio ambiente se integra en un primer término por un elemento móvil —las aguas— que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural —gran parte de la vida marina— que se halla más necesitada de protección» (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 6). *Por ello, «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido»* y, en todo caso, esta competencia se encontrará limitada por la competencia estatal sobre pesca marítima ya que, «al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección, resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión» (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 6).

En definitiva, hemos entendido que, *si bien las competencias autonómicas sobre espacios naturales no alcanzan, por regla general, al mar territorial, cabe que «las circunstancias y características específicas del espacio a proteger» demanden «en ocasiones excepcionales», que el ejercicio de esas competencias «se extienda en alguna medida sobre el mar territorial,*

singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico» (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 7) y siempre que el ejercicio de esas competencias autonómicas pueda articularse con otras competencias estatales sectoriales que se proyecten también sobre el mismo ámbito a través de fórmulas de cooperación, pues en caso de que estas fórmulas resultaren insuficientes habrían de prevalecer las competencias exclusivas del Estado (STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), FJ 7).

De lo anteriormente expuesto se deduce que, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), ni el carácter móvil de las aguas del mar territorial, ni la confluencia de otras competencias del Estado sobre el mismo espacio suponen una exclusión absoluta —como afirma la representación procesal autonómica— del posible ejercicio de las competencias autonómicas en materia de espacios naturales. No obstante, hemos afirmado que el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales en el mar territorial es excepcional y sólo se encuentra justificado cuando las propias circunstancias o características del espacio natural demandan una gestión unitaria, porque —y este es el argumento central de la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), más allá de los argumentos secundarios sobre el carácter móvil de las aguas y la concurrencia de otras competencias estatales sobre el espacio— el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas y la competencia de protección de espacios naturales no lleva implícita, con carácter general, su proyección sobre el mar, a diferencia de lo que ocurre en otras materias, como la acuicultura (STC 103/1989 (LA LEY 1838/1989), de 8 de junio), el marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero (LA LEY 745/2001)) o la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre (LA LEY 83041-NS/0000)). Son, pues, razones de protección ecológica, esto es, de adecuada protección del espacio desde una perspectiva medioambiental, las que pueden determinar, a la luz de las características y circunstancias singulares de cada espacio natural, la necesidad de una gestión conjunta de la zona terrestre y marina y, por tanto, la proyección del ejercicio de las competencias autonómicas sobre espacios naturales ubicados en el mar. O dicho de otra manera, de la naturaleza de la competencia sobre espacios naturales protegidos se deduce una proyección parcial o limitada del ejercicio de las competencias autonómicas sobre el mar territorial que se circunscribe a los espacios naturales que cuentan con una zona terrestre y marina que, por razones medioambientales, requieren un régimen de protección común o unitario.

Esas circunstancias y características singulares pueden consistir ciertamente en la continuidad física de la superficie terrestre y marina, como ya dijimos en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), pero también, como igualmente señalamos en esta resolución, en otras circunstancias y características distintas que aconsejen un régimen de protección unitario, como puede serlo la interrelación del espacio terrestre y marino, esto es, la unidad ecológica del parque, sin necesidad de que exista una continuidad o unidad material o física entre ambos espacios.

La representación procesal del Gobierno canario imputa al precepto impugnado la vulneración de la doctrina establecida en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002) porque considera que el mismo opera una restricción de las competencias autonómicas para la declaración y determinación de la gestión de los parques naturales con una parte marina al preverla únicamente en uno de los supuestos contemplados en la STC 38/2002 (LA LEY 2960/2002), que es la continuidad y unidad del espacio físico, y silenciando que puede haber otros supuestos distintos a éste en los que «las circunstancias y características específicas del espacio a proteger» demanden una gestión conjunta y la asunción de la competencia sobre la parte marina del parque por la Comunidad Autónoma.

Esta alegación no puede, sin embargo, acogerse, pues lo cierto es que el precepto no contempla la competencia autonómica para la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales sólo para aquellos casos en los que existe una continuidad y unidad física del espacio terrestre y marino del parque; la contempla para los casos en los que existe «continuidad ecológica» del ecosistema marino con el espacio natural terrestre. En efecto, el art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) dispone que «corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la 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». El término «continuidad ecológica» no hace referencia a la continuidad y unidad física del espacio, pues puede haber continuidad ecológica, esto es, del ecosistema de ambas zonas, terrestre y marina, sin que exista continuidad o unidad física de las mismas (por ejemplo, por la estrecha interrelación o identidad de su flora y fauna). Por tanto, *el art. 36.1 de la Ley 42/2007 (LA LEY 12398/2007) no restringe la competencia autonómica a los supuestos en los que la zona marina y la zona*

terrestre están conectados o unidos materialmente, sino que establece una regla más abierta (la de la «continuidad ecológica») que permite incluir otros supuestos en los que, sin existir conexión física entre el espacio marino y el terrestre, las características y circunstancias singulares del espacio demandan una gestión unitaria por la Comunidad Autónoma. Debemos, por tanto, rechazar también este último reproche dirigido al art. 36.1 y, consiguientemente, desestimar el recurso.

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 recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (LA LEY 12398/2007), del patrimonio natural y de la biodiversidad.

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

Dada en Madrid, a once de abril de dos mil trece.