

**Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-  
administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 7 Oct. 2011, rec.  
4607/2007**

**Ponente: Teso Gamella, María del Pilar.**

**Nº de Recurso: 4607/2007**

**Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

**LA LEY 194767/2011**

**Texto**

En la Villa de Madrid, a siete de Octubre de dos mil once.

**SENTENCIA**

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 4607/2007 interpuesto por la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de 9 de julio de 2007, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, en el recurso contencioso-administrativo nº 109/2005 (LA LEY 185076/2007) , sobre aprobación de Plan Director de la Reserva Natural Especial de Montaña Roja.

Se ha personado como parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, se ha seguido el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra el Plan Director de la Reserva Natural Especial de Montaña Roja aprobado por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de 2 de junio de 2004.

**SEGUNDO.-** La expresada Sala de lo Contencioso administrativo dicta Sentencia el día 9 de julio de 2007, cuyo fallo es el siguiente:

*« Estimar parcialmente el recurso interpuesto por la Administración General del Estado, declarando la nulidad del artículo 27.6 del PLAN DIRECTOR DE LA RESERVA NATURAL ESPECIAL DE MONTAÑA ROJA (Tenerife), por vulnerar la competencia del Estado en la materia de pesca marítima, artículo 149.1.19 de la Constitución española, sin expresa imposición de las costas a ninguna de las partes litigantes».*

**TERCERO.-** Contra la mentada Sentencia se preparó recurso de casación ante la Sala de instancia, y elevados los autos y el expediente administrativo a este Alto Tribunal, la Administración recurrente --Gobierno de Canarias-- interpuso el citado recurso de casación, en el que se invocan 2 motivos de casación. El recurso, una vez admitido por la Sala, se sustanció por sus trámites legales.

**CUARTO.-** Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día 5 de octubre de 2011, en cuya fecha ha tenido lugar.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Maria del Pilar Teso Gamella, Magistrada de la Sala

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El objeto del presente recurso es la sentencia dictada por la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, en el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra el Plan Director de la Reserva Natural Especial de Montaña Roja aprobado por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de 2 de junio de 2004.

La estimación en parte del recurso contencioso administrativo se fundamenta en que *«la impugnación del Plan que la Administración del Estado efectúa, se articulaba señalando que de entender que dicha zona estaba justificado que estuviese comprendida dentro de la Reserva Natural Especial, por motivos de protección ecológica, "debe declararse expresamente la competencia exclusiva del Estado respecto de la pesca en dicha franja o suprimir el artículo 27.6 ." (...) Esta cuestión nos conduce al examen de la competencia del Estado en materia de pesca marítima. (...) Según doctrina constante del Tribunal Constitucional (sentencia 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), 44/1992 , 57/1992 , 149/1992 , 38/2002 , entre otras), por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección,*

*conservación y mejora de los recursos pesqueros, proyectándose sobre la regulación de recursos, zonas de pesca, periodos en que se puede pescar, forma y medios autorizados. (...) El artículo impugnado, en la medida en que se proyecta sobre la regulación de la pesca en aguas del mar territorial, permitiendo solo dentro del ASE «la pesca desde la orilla con anzuelo apropiados para evitar ... y observando en todo caso el cumplimiento de la legislación pesquera»; vulnera la competencia del Estado en la materia ex artículo 149.1.19 (LA LEY 2500/1978) de la Constitución española. (...) Parafraseando la sentencia del Tribunal Constitucional antes citada (38/2002 ), la posibilidad excepcional de que un espacio natural de competencia autonómica en cuanto a su declaración y gestión pueda incluir algún ámbito del mar territorial, no se compadece con el desconocimiento de las competencias estatales que puedan legítimamente desarrollarse en el mismo espacio físico.» (fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida).*

**SEGUNDO.-** El recurso de casación se construye sobre dos motivos.

En el primero se reprocha a la sentencia la lesión al artículo 30.16 del Estatuto de Autonomía de Canarias que atribuye a esa Comunidad la competencia exclusiva en materia de Espacios Naturales Protegidos y del artículo 32.12 del mismo Estatuto que le atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

En el segundo se denuncia la vulneración del artículo 149.1.19 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de pesca marítima.

**TERCERO.-** El examen de los motivos de casación debe partir de una doble consideración preliminar sobre los contornos de nuestro enjuiciamiento en casación.

De un lado, el ámbito de la impugnación deducida en el recurso contencioso administrativo por la Administración General del Estado se ceñía a dos normas del Plan Director impugnado, concretamente las contenidas en los artículos 3 y 27.6 . Y la estimación del recurso fue *en parte* porque únicamente la sentencia recurrida declara la nulidad del artículo 27.6 citado.

Y, de otro, que debido a la posición procesal de las partes en el presente recurso, dos Administraciones Públicas una recurrente y otra recurrida, la única cuestión que se nos plantea aquí, en casación, es lo razonado y resuelto por la sentencia respecto del artículo 27.6 declarado nulo, pues el

recurso ha sido interpuesto únicamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, sin que proceda hacer consideración alguna sobre otro precepto, artículo 3 , impugnado también en la instancia.

**CUARTO.-** Los dos motivos sobre los que se sustenta esta casación han de ser examinados conjuntamente, pues no son más que el anverso y reverso de la misma cuestión, a saber, si la norma contenida en el Plan Director -- artículo 27.6-- transgrede, o no, los límites constitucional y estatutariamente establecidos para el reparto de competencias, entre el Estados y las Comunidades Autónomas, en materia de medio ambiente y pesca marítima.

Ahora bien, a la formulación general que acabamos de hacer sobre la cuestión medular que suscita esta casación, por constituir la razón de decidir de la sentencia recurrida, debemos advertir que el escrito de interposición, concretamente el desarrollo de los dos motivos invocados, se desliza a reprochar a la sentencia una cuestión, que también fue anunciada en la instancia por lo que no puede calificarse de nueva, y que se concreta en la confusión sufrida por la sentencia --se arguye-- por no haber tenido en cuenta que los límites de la Reserva Natural Especial de Montaña Roja, que fija el Plan Director impugnado en la instancia, no afecta a aguas exteriores a las que se extiende la competencia del Estado.

Planteado en estos términos el debate procesal, nos corresponde determinar en los fundamentos siguientes, en primer lugar, si efectivamente la sentencia parte de la indicada premisa errónea sobre la determinación de las aguas interiores sobre las que despliega su competencia la Comunidad Autónoma. Y, en segundo lugar, y para el caso de no haber incurrido en el error denunciado, debemos examinar la colisión de títulos competenciales que alega la Administración recurrente.

**QUINTO.-** Sostiene la Comunidad Autónoma recurrente que la delimitación de la Reserva Natural Especial de Montaña Roja no se extiende a aguas exteriores, del mismo modo que la delimitación del Área de Sensibilidad Ecológica tampoco alcanza al mar territorial. Por lo que se concluye que la Comunidad Autónoma ha actuado en el ámbito de su competencia exclusiva, es decir, esgrimiendo como título competencial el de aguas interiores.

Además se señala que los usos que establece el artículo 27.6 del Plan Director, declarado nulo, resultan de aplicación a la Reserva Natural y no al Área de Sensibilidad Ecológica.

El planteamiento del recurso, respecto de esta cuestión no trata, en definitiva, de la concurrencia, sobre un mismo espacio físico, de la acción de

diferentes Administraciones Públicas que, a su vez, tienen atribuidas competencias distintas sobre las mismas materias, o sobre materias diferentes. No. Se trata de determinar si la regulación contenida en el artículo 27.6 del Plan Director, declarado nulo, se proyecta sobre una zona, aguas exteriores o mar territorial, sobre las que carece de competencia la Comunidad Autónoma.

**SEXTO.-** Pues bien, no podemos compartir el alegato que esgrime la Administración recurrente en este punto porque se sustenta sobre una singular determinación del alcance de las aguas interiores que no puede ser aceptada por esta Sala, en atención a las razones que seguidamente expresamos.

El límite entre las aguas interiores y las exteriores viene constituido por el límite interior del mar territorial.

En efecto, el mar territorial, hasta donde alcanza la soberanía del Estado español fuera de su territorio, se define en los artículos 2 (LA LEY 7/1977) y 3 de la vieja Ley 10/1977, de 4 de enero (LA LEY 7/1977), sobre Mar Territorial , por referencia a su límite interior y exterior. De modo que el *límite interior del mar territorial viene determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno* (artículo 2). Mientras que el límite exterior del mar territorial estará determinado por una *línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base a que se refiere el artículo anterior* (artículo 3).

En definitiva, el límite interior, que es el que nos importa, porque marca la frontera entre las aguas interiores y exteriores, es decir, entre la competencia de la Comunidad Autónoma y del Estado, se determina por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base recta que establezca el Gobierno.

Quiere esto decir que no siempre hay líneas de base recta trazadas, cómo podría deducirse del gráfico aportado por la Administración ahora recurrente con el escrito de contestación a la demanda, pues el inciso " *en su caso* " del artículo 2 de la Ley 10/1977 (LA LEY 7/1977) revela que dichas líneas de base recta pueden haber sido trazadas o no, y que, además, estas líneas de base deben haber sido establecidas por el Gobierno.

**SÉPTIMO.-** Las mentadas líneas de base recta se fijaron, tras la citada Ley 10/1977 , mediante Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto (LA LEY

1479/1977), que modificó el anterior 627/1976 . Pues bien, consta aportada a las actuaciones de instancia comunicación de la Demarcación de Costas de Tenerife que adjunta el plano en el que se delimitan las líneas de base recta de las aguas jurisdiccionales españolas en la isla de Tenerife, grafiadas en azul. Se aprecia en el mismo que en la zona en cuestión no hay líneas de base recta, lo que no puede significar que no se pueda determinar el mar territorial o que éste quede a merced de una regulación de las Comunidades Autónomas. Significa simplemente que el límite interior es la línea de bajamar escorada.

Es más, en dicha comunicación que adjunta el plano se señala, expresamente, que en la zona contigua a la Reserva Especial, concretamente en el Área de Sensibilidad Ecológica, no existen aguas interiores. De modo que en el artículo 27.6 citado se hacen previsiones aplicables a aguas exteriores o mar territorial.

Por tanto, cuando el artículo 27.6 del Plan Director regula los usos y dispone que la " *pesca desde la orilla con anzuelos apropiados para evitar la captura de tallas inmaduras y observando en todo caso el cumplimiento de la legislación pesquera* ", está regulando una zona excluida de las aguas interiores del expresado artículo 148.1.11 de la CE (LA LEY 2500/1978) , que constituye la frontera de su competencia.

Ese límite entre aguas interiores y exteriores es el que marca la competencia de la Comunidad Autónoma ex artículo 148.1.11 de la CE (LA LEY 2500/1978) , como señala gráficamente el Tribunal Constitucional en Sentencia 31/2010 (LA LEY 93288/2010), de 28 de junio , al señalar que las aguas exteriores o mar territorial *no es territorio autonómico*.

No está de más recordar que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas ex artículo 148.1.11 de la CE (LA LEY 2500/1978) alcanza a la " *pesca en aguas interiores* ", mientras que al Estado le corresponde la " *pesca marítima* " (artículo 149.1.19 de la CE (LA LEY 2500/1978)). Y desde luego la franja del mar territorial constituye aguas exteriores.

Por lo demás, esta Sala no puede considerar que la sentencia recurrida incurre en confusión o error alguno cuando infiere, al interpretar las normas del Plan Director impugnado en la instancia, que la determinación de usos que establece el artículo declarado nulo sea de aplicación únicamente a la zona de la Reserva Natural y no al Área de Sensibilidad Ecológica. Teniendo en cuenta la remisión que el artículo 3 del Plan Director hace a la delimitación geográfica del anexo cartográfico. Además resultaría

contradictorio el alegato que, de un lado, considera que ni la Reserva Natural ni el Área de Sensibilidad Ecológica comprenden aguas exteriores, y, de otro, señala que las prevenciones del artículo 27.6 sean únicamente de aplicación a la primera .

SÉPTIMO.- Nos corresponde examinar, según el orden que nos propusimos en el fundamento cuarto *in fine* , el alcance de los títulos competenciales cuando se cita al medio ambiente, ex artículo 148.1.9 de la CE (LA LEY 2500/1978) y a la pesca marítima prevista en el artículo 149.1.19 de la CE (LA LEY 2500/1978) .

Con carácter general, la determinación del título competencial predominante debe tener en cuenta el principio de especificidad, la intensidad de la intervención administrativa proyectada, la gravedad de la situación, los intereses públicos a proteger y, en fin, la finalidad que se pretende alcanzar. En virtud del mentado principio de especificidad, en relación con los demás enunciados, debe atenderse a la concreción del título de alcance especial, es decir, de aquel que tiene un contenido menos extenso o más concreto, que ha de prevalecer sobre el más amplio por tener un contenido más genérico . Como señala la STC 102/1995, de 26 de junio (LA LEY 13115/1995)«*resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad( SSTC 15/89 (LA LEY 239/1989),153/89 (LA LEY 2870/1989)y170/89 (LA LEY 127417-NS/0000)), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos ( STC 125/84 (LA LEY 55422-NS/0000))*». Teniendo en cuenta, en este sentido, que la competencia sobre el medio ambiente tiene un carácter transversal y polifacética, como viene poniendo de manifiesto el Tribunal Constitucional, basta con citar nuevamente la sentencia anterior, por la incidencia que la misma tiene sobre otros sectores de la actividad administrativa.

En concreto, ninguna duda se suscita sobre el carácter más específico del título relativo a la competencia en pesca marítima (artículo 149.1.19 de la CE (LA LEY 2500/1978)) por contraposición al medio ambiente (artículo 148.1.9 de la CE (LA LEY 2500/1978)). Aunque forzoso resulta añadir que el Estado tiene también competencia en materia de medio ambiente, en los términos que señala el artículo 149.1.23 de la CE (LA LEY 2500/1978) , sobre lo que no es del caso abundar, y de la pesca en aguas interiores que

se atribuye a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.11 de la CE (LA LEY 2500/1978)).

En todo caso, las competencias de las Comunidades Autónomas, según señala la STC 28/2002 (LA LEY 3408/2002), de 14 de marzo, en materia de medio ambiente, concretamente de espacios naturales protegidos, no pueden alcanzar, con carácter general, al mar territorial, si bien las características concretas y específicas del espacio que se pretende proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo pueda extenderse de algún modo sobre el mar territorial, únicamente cuando así lo demande la unidad de dicho espacio físico singular.

Cómo señalamos en Sentencias de 2 de julio de 2008 (recurso de casación nº 4583 / 2004) y de 10 de mayo de 2011 (recurso de casación nº 2102 / 2007), en que analizamos cuestiones que tenían clara similitud con la ahora examinada, y en las que seguimos lo declarado en la Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada, « *Nuestro ordenamiento constitucional y posiblemente el Derecho comparado han llevado al Tribunal Constitucional a declarar en la sentencia 38/2002 (fundamento jurídico sexto, antepenúltimo párrafo) que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales hace problemática su extensión al mar territorial, llegando a la conclusión de que 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, de manera que, sigue diciendo el Tribunal Constitucional en el párrafo tercero del fundamento jurídico séptimo de la mentada sentencia, las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, si bien las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y la unidad de dicho espacio físico* ». Excepcionalidad que en este caso ni siquiera se invoca.

Por cuanto antecede, y teniendo en cuenta que la nueva Ley 44/2010, de 30 de diciembre (LA LEY 27019/2010), de aguas canarias, ni resulta de aplicación al caso ni ha sido invocada por las partes, por razones relativas a la vigencia de la norma, procede declarar que no ha lugar a la casación.

**OCTAVO.-** Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede imponer a la Administración recurrente las costas procesales del recurso de casación (artículo 139.2 de la LRJCA).

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

### **FALLAMOS**

Que debemos desestimar los motivos de casación invocados, y declarar que **no ha lugar** al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Gobierno de Canarias, contra la Sentencia de 9 de julio de 2007, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, en el recurso contencioso-administrativo nº 109/2005 (LA LEY 185076/2007) , con imposición de las costas causadas en el recurso a la Administración recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

**[laleydigital.es](http://laleydigital.es)**