



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 2 / 2 0 0 8

(Pleno)

La Laguna, a 15 de febrero de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (EXP. 22/2008 RI)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante comunicación de fecha 27 de diciembre de 2007, que tuvo entrada en este Órgano consultivo el 10 de enero de 2008, solicitó la emisión de Dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 12.1 y 21 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2007, de 3 de abril de la Red de Parques Nacionales (LRPN).

La solicitud viene acompañada del preceptivo certificado del Acuerdo adoptado en la sesión celebrada por el Gobierno de Canarias el día 26 de diciembre de 2007 [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 resoluciones. La primera dispone que por la Dirección General del Servicio Jurídico se interponga recurso de inconstitucionalidad contra el art. 16.2 y la disposición adicional cuarta de la mencionada Ley 5/2007; y la segunda determina que se verifique la solicitud simultánea del Dictamen preceptivo a este Consejo respecto a la interposición del expresado recurso, simultaneidad que permiten los arts. 21 de la Ley 5/2002 y 9.3 de su Reglamento de desarrollo.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

Obra igualmente en las actuaciones recibidas el preceptivo informe 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 en 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 (STC 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 determinados preceptos de la Ley 5/2007 vulneran competencias de la Comunidad Autónoma, por lo que ha acordado interponer recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley.

3. La Ley 5/2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 4 de abril de 2007. De conformidad con 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, conforme con el art.

33.2 LOTC, el plazo de tres meses se amplía a nueve si se cumplen los requisitos que el mismo precepto enumera: a) que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma; b) que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias; y c) que dicho acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley y se inserte en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En este caso, de conformidad con el citado art. 33.2 LOTC, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias se constituyó el 3 de julio de 2007, iniciando negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre los arts. 12.1.e), 13.3, 16.2, 17.4, 23 y disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, lo que se comunicó al Tribunal Constitucional y se publicó en el Boletín Oficial de Canarias (BOC) el 9 de julio de 2007 y en el del Estado (BOE) el 19 del mismo mes y año.

Si bien en aquella negociación se logró alcanzar acuerdo entre ambas Administraciones en relación con determinados preceptos controvertidos, no se logró en relación con el art. 16.2 y la conexas disposición adicional cuarta Ley 5/2007. El Acuerdo obtenido fue adoptado en la reunión celebrada dicha Comisión Bilateral el día 27 de diciembre de 2007 y publicado en el BOE el día 17 de enero de 2008 y en el BOC en la misma fecha.

Consecuentemente, al contenido de estos dos preceptos de la Ley 5/2007 sobre los que se ha mantenido la discrepancia por la Comisión Bilateral, se dirige limitadamente el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa.

II

1. Como se ha indicado, se solicita Dictamen a este Consejo Consultivo sobre la interposición por el Gobierno de Canarias del recurso de inconstitucionalidad reseñado, en relación con el art. 16.2 y sobre la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007.

El art. 16.2 de la citada Ley señala: "Corresponde a la Administración General del Estado la gestión de los parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de

continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma”.

Por su parte, la disposición adicional cuarta dispone: “En la declaración y pérdida de la condición de los parques nacionales sobre aguas marinas de competencia de la Administración General del Estado, el acuerdo de aprobación inicial de la propuesta corresponderá al Gobierno de la Nación, y el requisito de acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa se sustituirá por un informe preceptivo de las Comunidades Autónomas cuya actividad pueda afectar a la protección del espacio natural”.

Se invoca, en la disposición final primera de la Ley 5/2007, como cobertura competencial de los citados preceptos (art. 16.2 y disposición adicional cuarta), el art. 149.1.23ª CE, que atribuye al Estado competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Por otro lado, la Exposición de Motivos de la misma Ley 5/2007 expresa que la norma legal recurrida tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de la Red de parques nacionales, cuyos objetivos se declaran de interés general del Estado, en el marco de lo dispuesto en los arts. 45 y 149.1.23 de la Constitución, estableciendo, en consonancia con las sentencias del Tribunal Constitucional, los criterios básicos para la salvaguarda y mejora de la Red.

También la citada Exposición de Motivos de la Ley 5/2007 resalta que la gestión de los parques nacionales corresponde de manera íntegra a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados, salvo en el caso de parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional.

Corolario del citado antecedente justificativo de la norma, el art. 16 Ley 5/2007 plasma normativamente, por un lado, con carácter general la competencia autonómica para la gestión y organización de los Parques (apartado 1), reservando, sin embargo, a la Administración General del Estado la gestión de los declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma (apartado 2).

2. La representación de la Administración General del Estado en la Comisión Bilateral, según indica el Acuerdo gubernativo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, no ha aceptado la pretensión de modificar el texto legal, por

entender que la Jurisprudencia constitucional le ampara al atribuir al Estado la competencia de gestión de los parques nacionales declarados sobre aguas marinas cuando no exista continuidad ecológica con el medio terrestre. El Gobierno autónomo, por el contrario, estima la competencia sobre la gestión de estos parques nacionales le corresponde por considerar que están situados en el ámbito territorial de sus competencias.

3. El Acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad se acoge al soporte que proporciona el criterio ajustado a la doctrina constitucional, conforme con la que el sistema de competencias en la materia permite considerar, como decididamente reconoce la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que la gestión de los parques nacionales no puede entenderse comprendida en las bases sobre protección del medio ambiente, por resultar encuadrada en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos, en función de la regulación estatutariamente configurada, como acontece en la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 30.16 EAC).

Esta atribución competencial, en la argumentación del Acuerdo de interposición del recurso, no puede restringir, el marco competencial autonómico canario, porque se ejercite en los espacios marítimos, concretamente en el mar territorial adyacente a la Comunidad Autónoma de Canarias, al formar parte de su territorio, a efectos del ejercicio de las competencias estatutariamente conferidas.

III

1. Antes de entrar a analizar la adecuación jurídica de la fundamentación que ampara el Acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad sobre el que se dictamina, procede realizar un somero resumen normativo sobre el marco legal vigente referido al ámbito competencial estatal y autonómico canario en materia de parques nacionales.

2. En la gestión de los espacios naturales protegidos concurren 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 la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. El Tribunal Constitucional ha determinado (STC 101/2005, que invoca su doctrina contenida a su vez en las SSTC 148/1988, 69/1988, 80/1988, 132/1992,

179/1992) que la gestión de los parques nacionales no puede considerarse comprendida en las bases sobre protección del medio ambiente, en cuanto resulta encuadrada en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos.

4. La evolución de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha marcado la de los modelos de gestión de los Parques Nacionales establecidos en la legislación estatal.

La Ley 5/2007, cuyo art. 16.2 y disposición adicional cuarta son objeto del recurso de inconstitucionalidad que se ha acordado interponer, deroga, entre otros, los arts. 22 a 23 *quáter*, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, integrados en su Capítulo IV, regulador del régimen jurídico de los parques nacionales, correspondiente al Título III que contiene las normas de protección de los espacios naturales.

En su origen, los parques nacionales fueron creados por Ley de 7 de diciembre de 1916. Posteriormente la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, los reconoce como "espacios naturales [(...) con] ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados (...) y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicos tengan un destacado interés (...) o en los que existan paisajes naturales de gran belleza" y cuya salvaguarda corresponde al Estado.

Esta Ley, a su vez, fue derogada por la citada Ley 4/1989, de 27 de marzo, que mantuvo la reserva a favor del Estado de la competencia exclusiva respecto de la declaración y gestión de los parques nacionales, sin perjuicio de la previsión de que las Comunidades puedan proponer la declaración y colaborar mediante su participación en el Patronato de cada parque que se constituya a tal efecto.

Sin embargo, la solución inicial fue reparada en la STC 102/1995, que estableció un sistema de gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se enclave, en cada caso, el parque nacional.

Posteriormente, también este modelo fue cuestionado y objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional, siendo el Capítulo IV de la mencionada Ley 4/1989 modificado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, resultando un nuevo marco, más intensamente autonómico, normativo y de gestión para tales parques, debiendo su declaración efectuarse por ley de las Cortes Generales (art. 22.2), previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la

Comunidad o de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se encuentren situados (art. 22.5). En cuanto a la gestión, continúa siendo conjunta por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados (art. 22.3), si bien con mayor participación de las Comunidades Autónomas: a) a través de la creación de figuras como un órgano colegiado de carácter consultivo, el Consejo de la Red de Parques Nacionales, en el que estarán representadas la Administración General del Estado y todas y cada una de la o las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen aquéllos (art. 22 ter.1); b) mediante la Comisión Mixta de Gestión, integrada de forma paritaria por representantes de la Administración del Estado y de la o las Comunidades Autónomas (art. 23.1); c) el órgano de participación de la sociedad bajo la fórmula de un Patronato en el que estarán representadas las Administraciones públicas y aquellas instituciones, organizaciones y asociaciones relacionadas con el parque (art. 23.bis.1); y d) el Director Conservador por cada Parque Nacional, designado por la Comisión Mixta de Gestión (art. 23.ter.1).

Tampoco este modelo fue aceptado por el Tribunal Constitucional, cuya inconstitucionalidad declaró la sentencia 194/2004, lo que ha dado lugar, de un lado, a la actual Ley 5/2007, que tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales cuyos objetivos se declaran de interés general del Estado; y, además, recientemente, a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), publicada en el BOE de 14 de diciembre de 2007, cuya disposición derogatoria, apartado 1, deroga expresamente, entre otras disposiciones de carácter general que se opongan a lo establecido en esta Ley, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La Ley 42/2007 dedica su Título II a la regulación de la catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural. Los capítulos II al IV de este Título regulan, respectivamente, el régimen de la protección de espacios; los espacios protegidos Red Natura 2000, y otras figuras protegidas por instrumentos internacionales.

La Ley 5/2007 se atribuye, íntegramente, a las Comunidades Autónomas la gestión y organización de los parques nacionales en cuyos territorio estén situados (art. 16.1 LRPN), si bien se prevé que al objeto de lograr los objetivos de la Red de Parques Nacionales, en los casos en que un parque nacional se extienda por el

territorio de dos o más Comunidades Autónomas, éstas han de establecer de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar el principio de gestión integrada. (art. 16.3 LRPN).

Ahora bien, introduce esta Ley, en el art. 16.2 y la disposición adicional cuarta las salvedades que son objeto del recurso de inconstitucionalidad formalizado.

El art. 16.2 LRPN atribuye a la Administración General del Estado la gestión de los parques nacionales declarados sobre "aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción española", siempre que se cumpla el condicionante que fija en los siguientes términos: "cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo terrestre situadas en la Comunidad Autónoma".

En cuanto al procedimiento de declaración y pérdida de la condición de parques nacionales sobre las aguas marinas de competencia estatal, la disposición adicional cuarta de la LRPN determina que el acuerdo de aprobación inicial de la propuesta de declaración y pérdida de tal condición corresponderá al Gobierno de la Nación y, además, que el requisito de "acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa se sustituirá por un informe preceptivo de las Comunidades Autónomas cuya actividad pueda afectar a la protección del espacio natural".

IV

De lo expuesto en el Fundamento anterior, resulta que con carácter general la competencia exclusiva para la gestión y organización de los parques nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen aquéllos.

No obstante, la norma legal cuestionada fija la salvedad estudiada al excepcionar del régimen general de gestión de los parques por las Administraciones autonómicas, los supuestos que comporten una localización o enclave de los parques sobre aguas marinas de competencia estatal, siempre que el ecosistema protegido no tenga continuidad ecológica con la parte terrestre o marítimo terrestre de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Pese al reconocimiento efectuado por la Ley 5/2007 de atribución de las competencias de gestión y organización de los parques nacionales, de modo directo a favor de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios radiquen los parques, en el correcto entendimiento de la evolución legislativa operada hasta la fecha y la asunción pacífica de la regla general o premisa de partida establecida, se ha suscitado -no obstante- la controversia que motiva la resolución gubernativa adoptada, de interposición del recurso de inconstitucionalidad objeto del presente

Dictamen, también en la consideración de que la salvedad o excepción configurada quebranta el marco competencial autonómico canario.

La discrepancia ha quedado fijada en los términos constatados, reflejados en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, según resulta del Anexo de la Resolución de 28 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial que ordena la publicación del reseñado Acuerdo.

La Resolución, de 11 de enero de 2008, de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno de Canarias reproduce igualmente en su Anexo la discrepancia existente entre ambas Administraciones, limitada al contenido del art. 16.2 y de la disposición adicional cuarta de la LRPN.

Debe precisarse que la salvedad o excepción a la aplicación del régimen general configurado por la Ley 5/2007, en cuanto a la delimitación del ámbito competencial de aplicación señalado, a favor de la Administración General del Estado, contiene dos parámetros de valoración considerables, en cuanto a la posible modulación de la mayor o menor extensión o intensidad de la cobertura concedida:

A. De un lado, desde la óptica de la Exposición de Motivos, que ilustra sobre el grado de amplitud del precepto legal en cuestión, la situación de inseguridad y de preocupación sobre el alcance de la excepción establecida nos sitúa en un horizonte de entendimiento del problema con dimensión mayor, de contemplarse la competencia estatal de modo ilimitado, en una eventual línea interpretativa de la formulación de dicha Exposición respecto a que la competencia autonómica de gestión íntegra de las Comunidades Autónomas les corresponde, "salvo en el caso de parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional". Esta preocupación se acrecienta a la vista del contenido de la disposición adicional cuarta de la propia LRPN, que regula el régimen de los procedimientos de declaración y pérdida de la condición de parques nacionales sobre aguas marinas de competencia estatal.

B. Desde otra vertiente, ateniéndonos a la determinación más precisa o depurada de subordinación de la atribución competencial a favor de la Administración General del Estado de dicha gestión de los parques nacionales declarados sobre aguas marinas o de jurisdicción nacional, condicionada al supuesto concreto considerado que el inciso final del apartado 2 del art. 16 PRPN contempla, o sea, "cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte

terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma”, nos permite situarnos en otro plano de perspectiva o dimensión con alcance más limitado, considerando consecuentemente de forma integradora la nueva regulación incorporada al art. 36 LPNB.

Enmarcada en estos términos la regulación legal ahora discutida, se ha suscitado el desencuentro -puesto de manifiesto en el reseñado Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación- específicamente sobre la problemática de fondo planteada, que se concreta en la cobertura de la extensión territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto al ejercicio de sus potestades y competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía, lo que ha dado lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al art. 16.2 y disposición adicional cuarta de la LRPN, admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 22 de enero de 2008 y publicado en el BOE de 11 de febrero de 2008.

V

1. Sobre la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas, en especial, de la de Canarias, ya se ha pronunciado este Consejo Consultivo (DDCC 19/1986, 17/1987, 11/1988, 8/1989, 5/1990, 2/1991, 65/1994, 110/2002, 173/2002, 68/2006, o 428/2007) en varias ocasiones.

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 que forman parte del mismo Estado nacional.

También ha precisado que los límites territoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas, resultantes del bloque de la constitucionalidad, son particularmente relevantes para la correcta determinación y configuración de los correspondientes marcos definitorios de los espacios de ejercicio de las potestades y funciones atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, 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, siendo consecuentemente parámetro de valoración de la validez de las normas y de la eficacia de los actos respectivamente emanados de sus órganos de representación y gobierno.

2. De especial relevancia resulta la STC 38/2002, en la que se 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, mas, tras recordar que el territorio es un elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales, lo que implica que las de las Comunidades Autónomas se ejercen en sus respectivos territorios, particulariza en cuanto al mar territorial, por cuanto se indica 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 competen.

3. Esta excepcionalidad sin embargo requiere ser entendida en su justa dimensión, toda vez que en sí 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.

Sencillamente, las competencias autonómicas sobre el mar territorial son las que resultan de los Estatutos de Autonomía y de los títulos reconocidos a favor de las Comunidades Autónomas sobre dichos espacios, consiguientemente, por esta Norma. Lo mismo, en definitiva, que las del Estado resultan de lo dispuesto por la Constitución. La peculiaridad de la posición estatal, ciertamente, no es irrelevante; pero reside en que a las competencias que le están reconocidas 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 una mayor ámbito de actuación sobre dicho espacio y puede también comportar y conllevar reservas o limitaciones a las competencias autonómicas, incluidas las que estas ostentan sobre espacios naturales protegidos.

Pero esto es una cosa y otra bien diferente es 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.

Han de aceptarse con naturalidad, en suma, las competencias autonómicas sobre el mar territorial; si bien, lógicamente limitadas a los propios términos dispuestos por los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. En su STC 38/2002, el Tribunal Constitucional está sentando una doctrina pionera y abriendo una línea aperturista claramente favorable al reconocimiento de competencias autonómicas en el mar, inexistente hasta entonces o en todo caso muy puntual. Es razonable desde la indicada perspectiva que introduzca de entrada cautelas a su propia línea aperturista. Pero no cabe extender sus consideraciones más allá de ello.

4. También, porque los avances del mundo moderno hacen que el mar, cada día, constituya el soporte físico indispensable para el desarrollo de un mayor número de actuaciones que conciernen y afectan (incluso, frontalmente) a los espacios terrestres costeros colindantes y a su población respectiva.

Ciertamente, cabe suponer que los intereses de las Comunidades Autónomas puedan ir diluyéndose conforme se avanza en el espacio marino y quede más lejana la franja costera. Pero esto no siempre es así y depende en última instancia del tipo concreto de actividad que pretende proyectarse sobre el mar, aparte de que las distancias dentro del mar también menguan conforme al desarrollo de las nuevas tecnologías.

No cabe descartar *a priori* algún margen de actuación estatal, incluso desde la misma perspectiva competencial que nos ocupa, pero es claro que no cabe comprimir y condicionar el alcance de las competencias autonómicas, como pretende la norma cuestionada: Los criterios a que se subordinan tales competencias resultan excesivamente estrictos y restringidos, y son, en su caso, las que el Estado pueda pretender ostentar en este ámbito las que han de merecer una consideración rigurosa y justificarse adecuadamente, y no al revés.

5. Llegados a este punto, se hace preciso acudir a criterios unívocos en orden a la determinación de la atribución del territorio, particularmente de la Comunidad Autónoma de Canarias.

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 del 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.

6. No obstante, inmediatamente hemos de precisar, respecto de 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 explicitado categóricamente 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 conector, 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.

7. 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 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 aquella 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)“.

8. La doctrina de este Órgano consultivo sobre la materia de que tratamos se ha reafirmado y consolidado. Muestra de ello se contiene en el Dictamen N° 68/2006, emitido sobre la segunda Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias [Fundamento II.4: “El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (...)” y Fundamento III (art. 3 de la Propuesta)].

9. Como corolario de lo expuesto, hemos de precisar que la delimitación estatutaria del territorio de la Comunidad Autónoma permite considerar que comprende también el de las aguas de jurisdicción española del Archipiélago, a efectos del ejercicio de su ámbito competencial, lo que se corrobora por el art. 40.1 EAC, cuando precisa que a todo ese ámbito se extiende el ejercicio de las competencias autonómicas sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre dichas aguas.

VI

1. Se debe 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”. Lo que es perfectamente compatible con el hecho de que la Constitución establezca “con absoluta precisión” que es competencia del Estado la “determinación” de las categorías demaniales que integran el dominio público natural sobre el que el Estado ostenta la relación de titularidad, que le permite fijar su “régimen jurídico”, del que forman parte las reglas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como la adopción de todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias” (STC 149/1991, de 4 de julio).

2. Así pues, el Estado en cuanto titular del dominio público tiene competencia para regular el “régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público”. Pero lo que no corresponde al Estado, al amparo de su titularidad demanial, es interferir en las competencias “sustituyendo al titular de esta competencia”, en este caso, de ordenación territorial (STC 36/1994, de 10 de febrero).

3. Por otra parte, la referencia al mar territorial como territorio del Estado que se realiza en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, sólo delimita el territorio de un Estado, en este caso, el español, frente a otros Estados, sin entrar, como tampoco podría hacerlo, aquella norma, en la delimitación interna de cada Estado. Por ende, el mar territorial, así como la zona económica exclusiva, forman parte del territorio del Estado español en el sentido de que sobre ellos se proyecta válidamente su normativa, para enfrentar a ello el hecho de que fuera de esta zona, en alta mar, la eficacia de las normas españolas está limitada de acuerdo con la Convención citada.

4. Sentadas estas bases, por un lado, que la determinación del mar territorial como demanio del Estado sólo implica un régimen jurídico específico de tal bien, sin prejuzgar las competencias sobre el mismo; y, que la consideración del mar territorial como territorio del Estado sólo se hace con efectos frente a otros Estados, hay que entender que desde el punto de vista del Derecho interno el mar territorial es el correspondiente a todo el Estado español, conformado por el conjunto de Comunidades Autónomas.

5. Es la legislación nacional, en concreto, la Constitución y la resultante del bloque de constitucionalidad, la que determina el alcance del ejercicio de las competencias de cada Comunidad Autónoma, incluidas las que deban extenderse sobre los espacios marítimos.

La regla general a asumir es, por lo tanto, que las Comunidades Autónomas puedan 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 lo regulado en la Constitución.

6. Lo expresado no obsta, sin embargo, a que dado que el Estado ha de funcionar como un sistema debidamente coordinado e integrado, en el que interactúan todos sus elementos, en los casos de afectación de varios entes o de implicación de varias competencias en las que en la distribución constitucional establezca un sistema de reparto determinado, cada uno de los distintos entes concernidos ha de actuar en los espacios físicos que, respectivamente, le correspondan.

Así, 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 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 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.

En cualquier caso, es irrelevante la condición de continuidad ecológica del ecosistema afectado para otorgar la gestión a la Administración estatal, pues la misma corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma cualquiera que sea la situación del Parque Nacional, tenga o no continuidad ecológica con la zona marítimo-terrestre de la Comunidad Autónoma.

Consecuentemente, los preceptos legales recurridos atentan contra el orden constitucionalmente establecido, al desconocer las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de parques nacionales, a ejercitar en su territorio, que alcanza a los espacios marítimos, incluido el mar territorial.

CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto en la fundamentación de este Dictamen, se consideran inconstitucionales el art. 16.2 y la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, por lo que procede informar favorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad cuya formalización se ha acordado.