

## **El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas**

### **The sea as an integral part of the territorial scope of the Autonomous Communities**

*Ángel Lobo Rodrigo*

Contratado Doctor de Derecho Administrativo

Universidad de La Laguna

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE TERRITORIO. II. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL MAR NO FORMA PARTE DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. 1. Un punto de partida: la titularidad estatal del espacio marítimo. 2. La interpretación del art. 137 CE. 3. La STC 38/2002. 4. La necesaria ficción de las competencias extra-territoriales. 5. Argumentos del Tribunal Constitucional a favor de la no extensión del territorio autonómico al espacio marítimo. III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. MODULACIONES. IV. LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS HACIA EL MAR DERIVADAS DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. V. LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. EL NUEVO ESCENARIO DIBUJADO TRAS LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. 1. La construcción de la dimensión marítima del territorio autonómico canario. 2. La non nata reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006. 3. La inocua positivización de la dimensión marítima de la Comunidad Autónoma de Canarias: la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias. 4. El actual art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias sobre el ámbito espacial. VI. LA INCIDENCIA DE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO CANARIO EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 1. Planteamiento general. 2. La ordenación integral de las zonas costeras. 3 La ordenación de los Espacios

---

Recibido: 21/07/2020

Aceptado: 24/09/2020

Naturales Protegidos parcial o enteramente marítimos. 4. La ordenación del espacio marítimo. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Los espacios marítimos forman parte del territorio nacional y, sin embargo, no están integrados en el territorio autonómico (salvo en el caso de Canarias). No existe impedimento constitucional alguno sobre la inclusión de dichos espacios en el ámbito territorial autonómico. La investigación se centrará en describir los argumentos a favor de la extensión del territorio autonómico al ámbito marítimo y sus consecuencias, especialmente en el plano competencial.

**PALABRAS CLAVE:** espacios marítimos; territorio autonómico; competencias; planificación.

**ABSTRACT:** The maritime spaces are part of the Spanish national territory and, however, they are not integrated into the autonomous territory (except in the case of the Canary Islands). There is no constitutional impediment to the inclusion of such spaces in the autonomous territorial scope. The research will focus on describing the arguments in favor of the extension of the autonomous territory to the maritime scope and its consequences, especially from the competence point of view.

**KEY WORDS:** maritime spaces, autonomous territory, competences; planning.

## I. INTRODUCCIÓN. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE TERRITORIO

*El mar debe mirar a la tierra y la tierra al mar*<sup>1</sup>. Es un hecho que el ámbito marítimo y, con más precisión las aguas interiores y el mar territorial, forma parte del territorio de España y, sin embargo, su tratamiento ha sido diferente al del territorio interior. La anticuada concepción del mar como un espacio frontera, de soberanía del Estado para la defensa de la costa<sup>2</sup>, desgajado del ámbito terrestre, tuvo como corolario la opción de que el mar es ajeno al territorio de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>1</sup> Véase RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y M. García Pérez (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009, p. 164.

<sup>2</sup> Aunque no fue aceptada por todos los países ni llegó a convertirse en norma de Derecho Internacional, se llegó a utilizar el alcance de una bala de cañón como criterio delimitador del mar territorial. Véase MESEGUER SÁNCHEZ, J.L., *Los espacios marítimos en el nuevo Derecho del mar*, Marcial Pons, 1999, p. 20 citado en ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial” en NÚÑEZ LOZANO, M<sup>a</sup> Del C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, p. 208.

Sin embargo han sido factores de corte tecnológico<sup>3</sup> y económico los que motivan en la actualidad un tratamiento del espacio marítimo como un continuo del terrestre. De esta forma se hace necesaria una ordenación aplicando, *mutatis mutandis*, técnicas utilizadas por la ordenación territorial<sup>4</sup>. Asimismo, las numerosas competencias autonómicas que se despliegan en el espacio marítimo<sup>5</sup> y su interacción con el terrestre subrayan la necesidad de considerar la posibilidad de la extensión del territorio autonómico a dicho ámbito.

El espacio marítimo como nuevo apéndice del territorio terrestre es ya una realidad cuando es conceptualizado como objeto de ordenación territorial tanto a través de instrumentos (con escasos ejemplos en España) que integran el interfaz tierra-mar como con los futuros Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, resultado de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. El Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y que transpone a nuestro ordenamiento jurídico la mencionada Directiva presenta a los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo como verdaderos instrumentos de ordenación y, por consiguiente, carácter vinculante que regularán desde una perspectiva integral los distintos usos y ocupaciones en el espacio marítimo.

La hipotética dimensión territorial marítima de las Comunidades Autónomas ha sido tratada en distintas sentencias del Tribunal Constitucional<sup>6</sup>. Es indudable que, hasta la fecha, existe una doctrina consolidada por parte del Tribunal Constitucional en el sentido de que una parte del territorio nacional, el mar territorial, no está

---

<sup>3</sup> Baste como ejemplos el incremento del tráfico marítimo con buques que transportan materiales contaminantes o el desarrollo de las actividades científicas.

<sup>4</sup> La cada vez mayor importancia de las actividades extractivas (pesqueras, prospecciones petrolíferas), los usos deportivos, turísticos, energías renovables, etc. provocan la necesidad de acudir a instrumentos de ordenación espacial sobre un territorio que hasta hace relativamente poco tiempo era ajeno a estas técnicas. En este sentido se puede consultar BRESSELOR, S. C., "Renewable Energy Permitting on the Outer Continental Shelf: You Call This a Process? Present Considerations and Recommendations for More Precise Ocean Management", en *Suffolk University Law Review*, núm. 38 (2004), p. 200 y SHOULZ, M., "Questions Blowing in the Wind: the Development of Offshore Wind as a Renewable Source of Energy in the United States", en *New England Law Review*, núm. 38(2) (2004), pp. 448-449.

<sup>5</sup> En este sentido citar competencias comunes a la mayor parte de las Comunidades Autónomas con litoral como pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; Investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado; patrimonio histórico-artístico; Ordenación del territorio y del litoral; Espacios naturales protegidos; Transporte marítimo; Deporte, ocio y esparcimiento; Turismo; Puertos de refugio, pesqueros y deportivos; Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía; Energía o minería.

<sup>6</sup> En concreto las SSTC 149/1991, de 4 de julio, 38/2002, de 14 de febrero, 31/2010, de 28 de junio, 8/2013, de 17 de enero, 87/2013, de 11 de abril, 99/2013, de 23 de abril, 3/2014, de 16 de enero, 25/2014, de 13 de febrero, 121/2014, de 17 de julio y 8/2018, de 25 de enero.

integrado en el territorio autonómico, y solamente de forma excepcional pueden las Comunidades Autónomas desplegar sus competencias en dicho espacio marítimo. El presente estudio abordará la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Supremo sobre esta cuestión y la incidencia del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias como elemento a tener en cuenta para un posible nuevo escenario<sup>7</sup>.

## II. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL MAR NO FORMA PARTE DEL TERRITORIO AUTONÓMICO

### 1. Un punto de partida: la titularidad estatal del espacio marítimo

El Tribunal Constitucional viene declarando de forma reiterada que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (en adelante DPMT) reconocida en el art. 132.2<sup>8</sup> de nuestra Carta Magna no es un criterio válido para delimitar competencias sino para calificar una categoría de bienes, y no aísla la porción de territorio demanial de su entorno<sup>9</sup>. Asimismo tanto la jurisprudencia del citado Tribunal como la del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado han sostenido de forma inequívoca que los puertos al igual que la zona marítima-terrestre forman parte del término municipal en que están enclavados<sup>10</sup>, razonamiento que por aplicación del art. 137 de la Constitución debe extenderse a las Comunidades Autónomas, (...) “*máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total*”<sup>11</sup>.

En este punto cabe citar el ejemplo de las playas, de las que nadie discute su carácter de elemento conformador del DPMT de titularidad estatal y, sin embargo, se trata de una porción de territorio sobre el que las Administraciones autonómica y local despliegan sus competencias, especialmente las relativas a ordenación del territorio y urbanismo<sup>12</sup>. Por tanto, y no disponiendo el espacio marítimo de unos caracte-

<sup>7</sup> Para uno de los primeros estudios sobre esta materia, ver GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas” en *Revista de administración pública*, núm. 158 (2002), pp. 51 a 76.

<sup>8</sup> El mencionado precepto dispone que “*Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*”.

<sup>9</sup> Véase, por todas, las SSTC 77/1984, FJ 3, 38/2002 FJ 6 y 8/2013, FJ 5.

<sup>10</sup> SSTS 2 de octubre de 1967 ( RJ 1968\5211), 24 de enero de 1974 ( RJ 1974\566), 16 de diciembre de 1977 ( RJ 1978\361), 17 de marzo de 1980 ( RJ 1980\2201), de 28 de febrero de 1986 (RJ 1986\1633), y los dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y de 14 de febrero de 1957.

<sup>11</sup> Esta frase final corresponde a la STC 77/1984, FJ 3.

<sup>12</sup> En este sentido véase LOBO RODRIGO, A., *La Ordenación y Gestión de las Playas: Especial referencia a los usos turístico-deportivos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

teres demaniales diferentes a las playas, no vemos, a priori, una razón que justifique la imposibilidad de integrar dicho espacio en el territorio autonómico. Es más, en el caso de la zona marítimo-terrestre, esta es, la porción de costa cubierta provisionalmente por las aguas según el devenir de las mareas, ha sido pacífica su pertenencia al territorio municipal, provincial y autonómico.

Las características físicas singulares del espacio marítimo frente al territorio terrestre para no incluir al primero dentro del ámbito territorial autonómico ha sido un argumento recurrente por parte del Tribunal Constitucional. Así, la STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, responde a la constatación de una realidad física que no es otra que *“el mar territorial como soporte topográfico del medio ambiente se integra por un elemento móvil —las aguas— que por razones obvias físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado”*, por lo que no puede formar parte del territorio autonómico. No podemos estar de acuerdo con este razonamiento pues sería el mismo que se debería aplicar, *mutatis mutandis*, a un lago enclavado entre varias Comunidades Autónomas o a un río cuyas aguas discurren por distintas Comunidades Autónomas, accidentes geográficos sobre los que no está en discusión su pertenencia al ámbito territorial autonómico.

## 2. La interpretación del art. 137 CE

Es evidente que en el momento en que se redactó el art. 137<sup>13</sup> no se había constituido ninguna Comunidad Autónoma, y se llevó a cabo una interpretación de la organización territorial del Estado según la cuál los futuros entes autonómicos debían partir, como así fue, de la configuración municipal y provincial existente<sup>14</sup>. Sin embargo esta premisa no siempre se cumple, pues existen territorios que sin estar integrados en ningún municipio, pasaron a formar parte directamente del territorio autonómico, como es el caso de las Bardenas Reales, un paraje semidesértico de nada menos que de 41.845 hectáreas que se extiende por el sureste de Navarra<sup>15</sup>.

El argumento de la confección de un territorio autonómico cosido desde las administraciones territorialmente inferiores también ha sido el razonamiento jurídico principal de la abogacía del Estado, tal y como se reflejan en los antecedentes de

<sup>13</sup> El mencionado precepto dispone que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

<sup>14</sup> En este sentido la STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3 dispone que (...) *“todo el territorio nacional se divide en municipios y todos ellos, a su vez, pertenecen al territorio de una Comunidad Autónoma”* (...). Continúa el mencionado FJ apuntando que *“parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total”*.

<sup>15</sup> Véase. RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.<sup>a</sup>, *Régimen jurídico administrativo de las Bardenas Reales*, Universidad de Navarra, 1990.

las SSTC 87 y 99 de 2013 y en la 38/2002. En el caso de la primera acudiendo a la sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de costas, en la que el Tribunal declara que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas (FJ 7 A h)) y en cuanto a la sentencia 38/2002 (FJ 6) afirmando que el territorio nacional, y también el autonómico, está compuesto por los términos municipales. Respecto a la STC 99/2013, la abogacía del Estado señala sin tapujos que *“si el mar territorial no ha pasado a formar parte del territorio autonómico es porque no formaba parte de los municipios y provincias, las unidades del territorio que decidieron dotarse de autonomía”*.

Todo este argumentario interpretativo de lo que debe ser el ámbito territorial autonómico y la proscripción casi bíblica de su extensión al espacio marítimo lo cierra el Consejo de Estado en su pormenorizado 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, de 19 de julio de 2006. Este informe, citado de forma recurrente por el Tribunal Constitucional, parte de la idea encerrada en su opinión en el art. 137 CE *“que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial”*. De hecho, si profundizamos en el mencionado informe, se puede extraer el razonamiento de que *“el proceso de descentralización territorial español se hizo a partir de las unidades del territorio que decidieron dotarse de autonomía, por lo que, si previamente el mar territorial no formaba parte del mismo, es decir, de los municipios y provincias que manifestaron su voluntad de dotarse de autogobierno, difícilmente puede pretenderse que el mar pasara a formar parte del territorio autonómico; especialmente cuando este mismo principio se ha mantenido cuidadosamente en el texto de todos los Estatutos de Autonomía”*<sup>16</sup>.

No podemos estar de acuerdo con lo descrito en los anteriores párrafos, que parten de una premisa incierta en la actualidad como es el hecho de que no exista ningún Estatuto de Autonomía que reconozca el espacio marítimo como parte integrante del territorio autonómico, tal y como desarrollaremos más adelante. Pero es que este discurso según el cual el proceso de descentralización territorial español que culmina con la creación de las CCAA se hizo mediante la suma de municipios y provincias no nos tiene que abocar a una petrificación del ámbito territorial de las CCAA, que se puede ver modificado bien por lo establecido en la propia CE<sup>17</sup> o bien mediante una reforma del Estatuto de Autonomía en cuestión con la aprobación de la

<sup>16</sup> La referencia se encuentra en la pág. 318 del informe que se puede encontrar en el enlace <http://www.consejo-estado.es/pdf/Especies%20marinas.pdf>

<sup>17</sup> En este sentido véase la Disposición Transitoria 4ª CE sobre el procedimiento de incorporación de Navarra al País Vasco, lo que, evidentemente supondría un cambio en la configuración territorial de nuestras CCAA.

correspondiente Ley Orgánica, pues parte de su contenido básico es la delimitación del ámbito territorial (art. 147.2 b) CE). En este sentido, la STC 8/2013, en su FJ 5º, razona que “*por ello, la resolución de la cuestión en los términos planteados por el recurrente, exige que nos pronunciemos, en primer lugar, sobre si el mar territorial forma parte o no del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, para lo que debemos estar al bloque de la constitucionalidad, esto es, a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, al que corresponde delimitar el territorio por mandato del art. 147.2 b) CE*”. Parece, por tanto, que es el Estatuto de Autonomía el llamado a determinar los límites del territorio autonómico.

### **3. La STC 38/2002**

La mencionada sentencia tiene como origen sendos conflictos positivos de competencia acumulados, concretamente los núms. 1492/95 y 3744/95, planteados, respectivamente, por el Gobierno de la Nación y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. El primero se dirige contra diversos preceptos del Decreto 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. El segundo tiene por objeto la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la Reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar.

Su importancia radica en haber sentado las bases sobre en qué casos, y siempre con carácter excepcional, las Comunidades Autónomas pueden desplegar sus competencias en el espacio marítimo.

Esta excepcionalidad referida en el párrafo anterior la predica nuestro más alto Tribunal para el caso de que exista un explícito reconocimiento estatutario (como son las competencias sobre vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, pesca en aguas interiores) o bien cuando de la naturaleza de la competencia, al calor de la interpretación del bloque de constitucionalidad, sea posible la implementación de la competencia autonómica en el mar territorial, como ha sido el caso de la alambicada teoría de las competencias extraterritoriales que han servido para que actividades como la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre) y el marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero) puedan ser desarrolladas fuera del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, a las que se pueden añadir otras como el turismo o el deporte.

En cuanto a la primera excepción, esta es, el caso de que exista un explícito reconocimiento estatutario, aunque cuando se redactó el fundamento jurídico se estaba pensando en competencias, es evidente que no hay mayor reconocimiento estatutario que aquel que establece, dentro de un artículo del propio Estatuto de Autonomía de Canarias que lleva por rúbrica “*ámbito espacial*”, una apelación explícita

al mar como parte integrante del territorio canario. Esta cuestión la desarrollaremos en el epígrafe sexto del presente estudio.

También, la referida STC, respecto de la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, señala que no alcanza su extensión al mar territorial salvo que así venga exigido por la continuidad y unidad del espacio natural protegido<sup>18</sup>. Por último señala que en consecuencia, cuando no concurra alguna de estas circunstancias, la competencia ejecutiva corresponderá al Estado conforme al art. 149.3, en relación con el art. 149.1.23, ambos de la Constitución.

#### 4. La necesaria ficción de las competencias extra-territoriales

Sentado el hecho de que, al menos hasta ahora como desvelaremos en su momento, ninguna Comunidad Autónoma ha incluido en su ámbito territorial el espacio marítimo, se hizo necesaria la construcción de la figura de las competencias extra-territoriales: aquellas que la CE asigna a las CCAA, han sido asumidas mediante el correspondiente Estatuto de Autonomía y que, por su naturaleza, se desarrollan con normalidad fuera del ámbito territorial autonómico<sup>19</sup>.

La jurisprudencia constitucional es pacífica a la hora de avalar el ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos bajo jurisdicción española, bien porque existen atribuciones estatutarias expresas o bien porque de la propia naturaleza de la competencia, aunque el título autonómico no incluya una referencia expresa a su proyección sobre el mar, se deriva esta consecuencia. Entre el primer grupo podemos destacar el ejercicio de competencias autonómicas en materia de pesca (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 56/1989, de 16 de marzo; 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, de 2 de abril; 57/1992, de 9 de abril; 68/1992, de 30 de abril; 149/1992, de 19 de octubre; 184/1996, de 14 de noviembre; 147/1998, de 2 de julio, y 9/2001, de 18 de enero), marisqueo y acuicultura<sup>20</sup> (SSTC 103/1989, de 8 de junio, 9/2001, y 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45) y salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ 51). Entre las competencias del segundo

<sup>18</sup> En este sentido el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece, sobre la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos, 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”.

<sup>19</sup> Para una interesante explicación sobre las mismas véase GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, J., “La distribución de competencias en el medio marino” en ARANA GARCÍA, E, SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (Coordinadores), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012, pp. 300 a 305.

<sup>20</sup> Incluso se ha admitido que respecto a las competencias autonómicas sobre acuicultura y marisqueo, al no estar limitadas espacialmente como es el caso de la pesca a las aguas interiores, pueden ejercerse en el mar territorial, en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva.



grupo, estas son, materias respecto a las cuales el enunciado del título competencial autonómico no alude de forma expresa a su proyección sobre los espacios marítimos, podemos destacar el medio ambiente (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 118/1996, de 27 de junio; 28/1997, de 13 de febrero, y 195/1998, de 1 de octubre) o los espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, de 31 de enero, 102/1995, 195/1998 y 38/2002).

De hecho, esta discutible teoría está admitiendo implícitamente la existencia de un ámbito marítimo autonómico, pues, evidentemente, la competencia reconocida por el Tribunal Constitucional sobre la acuicultura, por ejemplo, respecto a una Comunidad Autónoma, pongamos el caso de Galicia, que se despliega en tierra, la zona marítimo-terrestre, las aguas marítimas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva (véase art. 3.3 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de dicha Comunidad), se desarrollará frente al litoral gallego, y no, pongamos el caso, frente al asturiano. De esta forma se estaría reconociendo la existencia de un mar autonómico, pues el espacio marítimo a ordenar sería, obviamente, el que se encuentre frente a las costas de la Comunidad Autónoma en cuestión<sup>21</sup>.

La realidad es que el Tribunal Constitucional no encuentra en la Carta Magna motivo alguno que impida que las competencias autonómicas se desplieguen en el territorio marítimo (de hecho, tal y como hemos reseñado, esto ocurre con habitualidad), pero sí niega que el mar territorial forme parte del territorio autonómico. Sin embargo esta rotunda afirmación no nace del texto constitucional, pues el citado art. 132.2 se refiere solamente a la titularidad estatal del DPMT, y como hemos subrayado no es un título que sirva de base para el reparto de competencias, y, por otra parte, no existe título competencial alguno en el art. 149 de la Constitución que atribuya al Estado la competencia exclusiva sobre el espacio marítimo. En definitiva, del texto constitucional no se infiere impedimento alguno a la extensión del territorio autonómico hacia el espacio marítimo.

### **5. Argumentos del Tribunal Constitucional a favor de la no extensión del territorio autonómico al espacio marítimo**

Debemos concluir este apartado estudiando los argumentos del Tribunal Constitucional que no avalarían, en su caso, la posibilidad de extender el territorio autonómico al mar. Así, la jurisprudencia que se refiere a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión podría aplicarse por analogía al espacio marítimo que comparten las distintas Comunidades Autónomas<sup>22</sup>, sentencias que avalaron la gestión homogénea por parte del Estado del referido ámbito fluvial. Sin embargo entendemos que

---

<sup>21</sup> En este sentido véase ZAMORANO, J. WINES (2012: 222-223).

<sup>22</sup> Véase, por todas, las SSTC 30/2011, 227/1988, 161/1996, y 118/1998, de 4 de junio.

la citada jurisprudencia no es de aplicación a los espacios marítimos. Esto es así porque el Estado ostenta un título competencial exclusivo como es el descrito en el art. 149.1.22ª sobre *“la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”*, previsión que como ya hemos señalado no tiene correlativo en el ámbito marítimo.

Por otra parte las características del territorio fluvial suponen que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios<sup>23</sup>. Esta situación no se da con la misma intensidad en el espacio marítimo y, llevada al absurdo, nos abocaría a sostener que en el territorio interior la competencia en cuanto a su ordenación debe ser estatal pues evidentemente la ordenación realizada en zonas limítrofes entre comunidades autónomas produce afecciones mutuas.

La existencia de Comunidades Autónomas como las de Canarias y Baleares, segunda y tercera respectivamente en kilómetros lineales de costas españolas y que no comparten frontera marítima con ninguna otra Comunidad Autónoma, debilitan más si cabe este argumento. Por último y en cuanto a la ordenación y gestión autonómica de territorios tan sensibles como los que conforman los Parques Nacionales, ésta ya ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, incluso para aquellos Parques Nacionales que la sentencia califica de supra-autonómicos, lo que se traduce inevitablemente en un modelo de ordenación y gestión fragmentada que soluciona el Tribunal Constitucional mediante la implementación de fórmulas de cooperación<sup>24</sup>.

### III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. MODULACIONES

La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta materia descansa, en buena parte, en la ya estudiada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo resulta interesante su estudio sobre todo desde el punto de vista de los argumentos

<sup>23</sup> Véase la STC 227/1988, realizando una interpretación sistemática del art. 149.1.22ª CE, en su relación con el art. 45.2 CE que concluye que *“no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios”* (...).

<sup>24</sup> Véase la STC 194/2004, FJ 20.

esgrimidos en algunas instancias judiciales inferiores y que fueron encauzadas convenientemente en vía casacional. Así, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 24 de marzo de 2004 (JUR 2004\135580) que resuelve la impugnación por parte del Estado del Decreto 127/2001, de 9 de noviembre, por el que se declara Parque Natural de la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutxy Cad des Freu (isla de Mallorca) razonaba que *“el problema relativo a si el territorio de las Comunidades Autónomas con litoral marítimo se ciñe al “terrestre” o si se extiende también sobre el “territorio marítimo adyacente” no encuentra solución expresa en la Constitución pero en lo que hace referencia al ámbito de competencias internas del Estado -y excluidas por tanto los ámbitos en las que se aplican normas de conflicto de carácter internacional-, lo cierto es que si el propio art. 137 de la Constitución contempla que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, debe entenderse que las aguas que componen el mar territorial forman parte del territorio español que, al igual que el área terrestre, está dividido en CCAA. En definitiva, si el art. 137 de la Constitución no establece ninguna distinción entre territorio marítimo y propiamente terrestre, debe interpretarse en el sentido de que a efectos de distribución de las competencias, el ámbito de actuación de las CCAA no ha de quedar limitado a la superficie terrestre. En consecuencia, la expresión del art. 2 del Estatuto de Autonomía de Baleares en el sentido de que “ El territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es el formado por el de las islas”, debe entenderse en el sentido de que dicho territorio insular no contempla únicamente el terrestre. No existe precepto constitucional que indique el territorio marino no pueda ser objeto de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, sino que antes al contrario la Constitución reconoce a las CCAA algunas competencias sobre el mar -como el art. 148.1, 11ª respecto a pesca en aguas interiores-, lo que sin duda ello implica reconocer que su Administración podrá actuar en el territorio marítimo de la Comunidad Autónoma”.*

Este original punto de vista del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares fue convenientemente corregido por el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 julio 2008 (RJ 2008\4315) aludiendo a la ya estudiada STC 38/2002, que, como en el caso enjuiciado, trataba sobre Espacios Naturales Protegidos declarados por las Comunidades Autónomas que incluían espacios marítimos. Razonaba el TS en su FJ 4 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”*, añadiendo que *“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”.*

La sentencia del Tribunal de justicia de Baleares de 23 de marzo de 2011 (JUR 2011\178271) cuyo objeto era la impugnación por parte del Estado de los Decretos Nº 25 a 38, de fecha 30 de marzo de 2007, de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, por los que se aprobaban los planes de gestión de una serie de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), al entender que no estaba acreditada la continuidad ecológica de los referidos espacios y, por lo tanto, no se podían extender hacia el mar, desestima el recurso al señalar que existía un informe de la Jefe de Servicio de Proyectos de la Conselleria de Medi Ambient del Govern de les Illes Balears, de fecha 04.09.2007, en el que se expresa el fundamento científico de la continuidad ecológica entre la parte terrestre y la parte marina de los LICs discutidos. Pues bien, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de febrero de 2014 (RJ 2014\1656), además de señalar otras sentencias de dicho Tribunal que acogen la doctrina sentada por la STC 38/2002<sup>25</sup>, que considera aplicable al caso, desvirtúa la prueba sobre la continuidad ecológica del informe antedicho argumentando que se presentó como documento a la contestación de la demanda, pero no obraba como parte del procedimiento de los planes de gestión de los LICs, por lo que dicho documento no se podía considerar como elemento probatorio de la continuidad ecológica<sup>26</sup>.

#### IV. LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS HACIA EL MAR DERIVADAS DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Las Comunidades Autónomas están asumiendo progresivamente un mayor número de competencias respecto del DPMT. En este sentido cabe destacar, por tratarse de la primera experiencia, el art. 149.3 apartado b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que *“corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:*

*b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras*

<sup>25</sup> Cita la ya estudiada STS de 2 de julio de 2008 y también las de 10 de mayo de 2011 (RJ 2011\4114) y 7 de octubre de 2011 (RJ 2011\7555).

<sup>26</sup> En este sentido la referida sentencia cita la STS de 11 de abril de 2011 (RJ 2011\3090) que considera aplicable por analogía sobre la falta de motivación en la Memoria de un determinado instrumento de ordenación que se intenta subsanar a posteriori durante el proceso. El TS razona que *“es contrario a la naturaleza de las cosas y a la propia funcionalidad de la motivación que ésta se omita por entero en la documentación del Plan General y pretenda ofrecerse luego, en unas tardías explicaciones remitidas al final del proceso y para dar respuesta al requerimiento de la Sala de instancia”*.

*fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición*<sup>27</sup>”.

El Tribunal Constitucional respalda, en general, el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas (autorizaciones y concesiones) de su competencia cuyo ejercicio se debe realizar respetando el “*régimen general del dominio público*” que es, precisamente, de libre disposición por parte del Estado y, particularmente, en relación a las concesiones de obras fijas en el mar<sup>28</sup>. Ciertamente, respecto a estas últimas, en su momento, el Fundamento Jurídico 7 A b) de la STC 149/1991 declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar, por lo que este cambio sobre la posibilidad de otorgamiento de concesiones de obras fijas en el mar lo circunscribe el Tribunal Constitucional para aquellas competencias propias de las Comunidades Autónomas, en una clara alusión a las competencias autonómicas extraterritoriales<sup>29</sup>. Sentada esta cuestión, resulta evidente que, aunque sea en el plano ejecutivo, las Comunidades Autónomas que han revisado sus Estatutos de Autonomía siguen ampliando su espectro competencial en el mar.

---

<sup>27</sup> En igual sentido véase el art. 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el art. 157 b) del Estatuto de Autonomía de Canarias.

<sup>28</sup> La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su Fundamento Jurídico 92 avaló la constitucionalidad de dicho precepto al señalar que “*no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público», cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE*”.

<sup>29</sup> Debemos subrayar, de nuevo, la particularidad del caso canario, dada la extensión del ámbito territorial autonómico al ámbito marítimo, que desarrollaremos más adelante, lo que provoca que, ni tan siquiera, estemos hablando de una competencia autonómica que se realiza fuera de su ámbito territorial.

## V. LADIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. EL NUEVO ESCENARIO DIBUJADO TRAS LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

### 1. La construcción de la dimensión marítima del territorio autonómico canario

La posibilidad de que el territorio autonómico canario esté integrado también por el espacio marítimo, más allá de que su dimensión marítima se limite a una mera proyección de alguna de las competencias autonómicas, lejos de ser un mero deseo, ha pasado a ser una realidad. Se trata de una vieja aspiración de la política canaria que ha estado presente, aunque con escaso éxito, hasta la última versión del actual Estatuto de Autonomía de Canarias<sup>30</sup>.

Así, en su redacción original, resultado de la aprobación de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, publicada en el BOE de 16 agosto 1982, el ámbito territorial canario, descrito en el art. 2 bajo la rúbrica de “*territorio*” estaba despojado de cualquier signo que pudiera aludir al espacio marítimo, citándose como partes integrantes de tal territorio a las islas e islotes, a las que engloba dentro de la expresión “*territorios insulares*”<sup>31</sup>. Sin embargo debemos destacar que en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Asamblea de Consejeros de las Mancomunidades Provinciales de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife el 22 de diciembre de 1981<sup>32</sup> se incluía un apartado segundo al art. 2 que establecía que “*el archipiélago canario comprende los territorios insulares, así como el mar territorial, la zona económica exclusiva y su plataforma continental*”, proposición que, obviamente, no fue admitida en la versión final del Estatuto de Autonomía.

La reforma del mencionado Estatuto, operada mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, publicada en el BOE de 31 de diciembre de 1996, tuvo como principal novedad la inclusión de la dimensión archipelágica en el art. 2<sup>33</sup>. Sin embargo este cambio no motivó, a juicio del TC, una extensión del ámbito territorial

<sup>30</sup> Para un relato pormenorizado sobre el viejo anhelo de las Islas Canarias en cuanto a su dimensión territorial marítima, véase RÍOS PÉREZ, V., *¿Islas o archipiélagos? Antecedentes e iniciativas parlamentarias sobre la delimitación del mar de Canarias*, Gráficas Sabater, Tenerife, 2005, en el que se ilustra en detalle los vanos intentos por parte de Canarias para ampliar su territorio hacia el mar con ocasión de la modificación de su Estatuto de Autonomía.

<sup>31</sup> El citado artículo establecía que “*Canarias comprende los territorios insulares integrados por las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por las islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura*”.

<sup>32</sup> Publicado en la serie H del Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, del 15 de abril de 1981.

<sup>33</sup> El art. 2 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias disponía que “*El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran*

autonómico al mar. El Gobierno de Canarias esgrimió la tesis de que la delimitación del territorio de la CCAA de Canarias, a diferencia de los demás Estatutos que citan a las provincias, hace referencia al “*archipiélago canario*”, por lo que al definir a su territorio como un archipiélago, se deben incluir necesariamente las aguas que lo rodean. Ésta fue, según entendió el Gobierno de Canarias, la razón del cambio, y no una mera cuestión semántica. Así, la dimensión archipelágica del territorio canario introduciría un todo comprensivo de las islas y del mar que las une. Es más, realizando una interpretación del art. 40.1 del mencionado Estatuto que estipula que “*todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española*”, el Gobierno de Canarias sostuvo que la cláusula “*sin perjuicio*” suponía que, ante la declaración implícita en la definición como archipiélago de la inclusión de las aguas que rodean las islas en el art. 2 del Estatuto, 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<sup>34</sup>.

Sin embargo el TC en sus sentencias no ha compartido la interpretación descrita en el párrafo precedente de los arts. 2 y 40.1 del anterior Estatuto de Autonomía, mostrándose más sensible a la argumentación de la abogacía del Estado de que la denominación de territorio insular o archipiélago es indiferente, puesto que sigue estando integrado exclusivamente por las siete islas enumeradas en el art. 2 y no por el mar territorial adyacente, al que nunca se ha extendido el territorio autonómico, provincial, insular o municipal<sup>35</sup>. Respecto a la pretendida interpretación del art. 40.1 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias la abogacía del Estado señaló que el art. 39.2 del texto inicialmente aprobado por el Parlamento de Canarias y publicado en su Boletín Oficial de 19 de diciembre de 1994 disponía que “*la Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean las islas*”. Dicho texto fue sustituido por el siguiente: “*el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario*” al que se le añadió la relación de todas las islas e islotes que venía de la redacción originaria de dicho artículo, por lo que convenientemente en sede parlamentaria nacional, se rebajó la impronta archipelágica que podría acarrear la integración de las aguas que rodean las islas para volver a la situación anterior. La reiterada doctrina de las SSTC 8/2013, 87/2013, 99/2013, 3/2014 y 25/2014 inciden en el rechazo de la interpretación de los arts. 2

---

*Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura*”.

<sup>34</sup> Sobre esta cuestión. Véase TORRES LANA, J.J., “Canarias, archipiélago atlántico. Los hechos diferenciales” en *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 13 (2009).

<sup>35</sup> Entre otros, FJ cuarto de la STC 87/2013.

y 40 EACan propuesta por el Gobierno de Canarias. Señala nuestro más alto intérprete de la Constitución, concretamente en el FJ 6 de la STC 8/2013 que *“aunque el término “territorios insulares” ha desaparecido del Estatuto, y ha sido sustituido por el término “archipiélago”, la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas (“el archipiélago canario integrado por las siete islas”), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas*<sup>36</sup>”.

Resulta por tanto evidente que, al menos en el marco del Estatuto de Autonomía anterior, ya sea el original o el que fue objeto de la más importante de sus reformas en el año 1996, el TC entendía que el ámbito territorial autonómico no integraba de forma natural el espacio marítimo, y ese hecho solamente se producía de forma accidental o extraordinaria y solamente a efectos competenciales, siguiendo la doctrina asentada por la comentada STC 38/2002.

## 2. La non nata reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006

El 22 de septiembre de 2006 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 261-1, una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, presentada por el Parlamento de Canarias. El art. 3, que llevaba por rúbrica “ámbito territorial” retomaba la naturaleza archipelágica de las Islas canarias, fruto de la reforma de 1996, y añadía *“el mar que las conecta y por el espacio aéreo correspondiente”*, proponiéndose rescatar el antiguo anhelo de la dimensión territorial marítima de Canarias. El mar canario vendría descrito en el apartado segundo del art. 3 mediante un perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas resultante de unir los puntos extremos de las islas.

El apartado tercero del art. 3, por su parte, señalaba que las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercerán en el ámbito espacial del archipiélago canario (este es, islas, islotes, mar que los conecta y espacio aéreo correspondiente), en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, en el lecho y subsuelo de estos espacios marítimos y en su espacio aéreo. Por tanto, partiendo del hecho de una competencia autonómica, se establece, siempre que su naturaleza lo permitiera, la posibilidad de que se desplegara tanto en dichos ámbitos marítimos como en el aéreo.

<sup>36</sup> Concluye el FJ 9 de la STC 8/2013 que *“por las razones expuestas en los anteriores fundamentos jurídicos, no es posible interpretar que el Estatuto de Autonomía de Canarias haya configurado el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma integrando las islas y las aguas jurisdiccionales adyacentes. De acuerdo con su art. 2 EACan, el territorio de la Comunidad Autónoma, límite natural de las competencias autonómicas (STC 38/2002, de 14 de febrero, F. 6), está integrado por los territorios insulares a los que expresamente se refiere el art. 143 CE, esto es, las siete islas que en él se relacionan y se extiende a la zona marítimo terrestre que forma parte del mismo”*.



Finalmente, y como contrapunto del anterior precepto, el art. 3.4 disponía que las competencias estatales que por su naturaleza pudieran ser ejercidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en el mar territorial y zona económica exclusiva, así como en el lecho marino y en el subsuelo de estos espacios marítimos (curiosamente no se nombra el espacio aéreo), podrían ser objeto de transferencia o delegación, a través de los procedimientos previstos constitucionalmente.

Estamos, sin duda, ante un cambio relevante y, sin embargo, la precitada reforma estatutaria no llegó a buen puerto y el pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2007, acordó aprobar la resolución por la que se retiraba del Congreso de los Diputados la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

### **3. La inocua positivización de la dimensión marítima de la Comunidad Autónoma de Canarias: la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias**

La Ley 44/2010 de Aguas Canarias, aprobada por el Congreso de los Diputados el 30 de diciembre, fue vendida por el nacionalismo canario como una conquista política y por la oposición como un brindis al sol sin ningún tipo de efecto jurídico<sup>37</sup>. La mencionada Ley estatal venía a reconocer un especial ámbito marítimo a la Comunidad Autónoma de Canarias, considerando que se trataba de un paso necesario tras el reconocimiento de la dimensión archipelágica de las islas en la reforma del Estatuto de Autonomía operada en el año 1996<sup>38</sup>. La Ley 44/2010<sup>39</sup> fue objeto de dis-

---

<sup>37</sup> Para un pormenorizado estudio de la mencionada Ley véase LOBO RODRIGO, A., “El régimen especial de las aguas archipelágicas en las Islas Canarias” en ARANA GARCÍA, E., SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (Coordinadores), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012, pp. 455-483 y NAVARRO MARCHANTE, V.J., “Problemática jurídica sobre la delimitación de los espacios marítimos del archipiélago canario (a propósito de la Ley 44/2010)”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 80 (2011).

<sup>38</sup> De hecho la Exposición de Motivos de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias señalaba que “ese ámbito territorial está incompleto sin la delimitación de las aguas incluidas en el concepto archipelágico que introduce el referido artículo 2 del Estatuto de Autonomía, que engloba los espacios terrestres y marítimos de Canarias”.

<sup>39</sup> La citada Ley establece en su art. único que lleva por rúbrica “Aguas canarias” que “1. Entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el artículo 2 de su Estatuto de Autonomía, el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el Anexo de esta Ley. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. 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”.

tintos pronunciamientos por el Tribunal Constitucional de forma tangencial al tratar la cuestión de si el mar territorial forma parte del territorio autonómico.

Así, el Tribunal Constitucional en su sentencia 87/2013, FJ 2<sup>40</sup>, resultado de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Canarias contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, trata de forma colateral, pues no era ése el objeto del recurso, la Ley 44/2010, de Aguas Canarias, señalando que (...)”*si 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)*”<sup>41</sup>. Se trata de un argumento recurrente, pues ya el propio Consejo de Estado en el 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 de 2006 señalaba que “*por otro lado, al no haber ningún Estatuto de Autonomía que haya declarado que el mar territorial adyacente forma parte del territorio autonómico (salvo por utilizaciones extensivas del lenguaje, por ejemplo, cuando se habla de transporte marítimo “en la Comunidad”), habiéndose expresamente evitado hasta la fecha la mención expresa de este posible ámbito marino en los Estatutos, puede interpretarse que existe el “entendimiento común” de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y a que éstos nunca se extendieron al mar territorial*”. Es evidente que, *a contrario sensu*, y siguiendo este mismo razonamiento, la previsión estatutaria en el sentido de incluir al mar como parte del espacio territorial autonómico produciría ese “*entendimiento común*” de que el territorio autonómico se extiende con naturalidad al espacio marítimo.

#### **4. El actual art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias sobre el ámbito espacial**

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias es, al contrario de lo que se pueda inferir por su denominación, un Estatuto de Autonomía de nuevo cuño que además responde a la fórmula catalana o andaluza de travestir los Estatutos en verdaderas constituciones autonómicas. Pues bien, el art. 4 contempla, bajo la rúbrica “*ámbito espacial*” una auténtica revolución en cuanto a la concepción territorial de las Comunidades Autónomas al incluir, dentro

---

*Asimismo la Disposición Adicional única añade una cláusula de respeto al Derecho Internacional al disponer que “El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente”.*

<sup>40</sup> En parecidos términos véase STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5°.

<sup>41</sup> En igual sentido véase STC 99/2013, FJ 2° y STC 121/2014 FJ 3°.

del precepto dedicado a la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, el espacio marítimo.

El texto del actual art. 4 finalmente aprobado se divide en cinco apartados<sup>42</sup>. El protagonismo del nuevo espacio territorial marítimo canario se refleja en el hecho de que una vez constatada la integración del mar en el ámbito espacial junto al territorio terrestre configurado por las ocho islas y los islotes en el apartado primero<sup>43</sup>, los cuatro apartados siguientes están dedicados, exclusivamente, a la explicación y concreción de dicha inclusión.

En cuanto al apartado segundo, establece que las aguas marinas incluidas en el ámbito espacial territorial de Canarias por el nuevo Estatuto de Autonomía son delimitadas a través de un contorno perimetral que sigue la configuración general del archipiélago, reproducido en el Anexo I<sup>44</sup>, todo ello sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes (líneas de base recta que sirven para delimitar las aguas interiores y como eje de partida en algunos puntos para la delimitación del mar territorial y de la zona económica exclusiva)<sup>45</sup>. Dichas aguas reciben el nombre de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias. Debemos criticar la técnica utilizada para la delimitación del mencionado perímetro, heredera de la aplicada para la delimitación de las aguas archipelágicas de la Convención del Mar de 1982 y de la Ley 44/2010, de Aguas Canarias, en el sentido de que, según sean costas encerradas dentro del perímetro o, por el contrario, cercanas a él, el mar territorial estará integrado o no<sup>46</sup>. Entendemos que lo correcto hubiera sido partir de dicha delimitación perimetral pero incluyendo siempre al mar territorial que rodea cada isla dentro del espacio territorial marítimo canario.

---

<sup>42</sup> Dado el limitado espacio disponible para el presente artículo, no nos detendremos en la tramitación del art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias y especialmente en las diversas enmiendas publicadas en el BOCG-C, nº 10-4, de 23 de noviembre de 2017.

<sup>43</sup> Dispone el art. 4.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias que “*El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas*” (...). Otra novedad es la inclusión de La Graciosa como isla (aunque no goce de realidad administrativa propia).

<sup>44</sup> El citado Anexo fue olvidado en la publicación del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018) y tuvo que ser objeto de publicación posterior en el BOE nº 274, de 13 de noviembre de 2018.

<sup>45</sup> Su regulación viene configurada, fundamentalmente, por la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas y la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica

<sup>46</sup> Un claro ejemplo en este sentido es que algunas islas, por estar localizadas en los extremos del archipiélago, experimentan que buena parte de su litoral norte y noroeste (La Palma) o suroeste (El Hierro) queda fuera del espacio territorial marítimo canario, mientras que Tenerife, por su parte, se encuentra rodeada casi por entero de ámbito territorial marino canario debido a su situación central en el archipiélago.

El apartado tercero se pronuncia de forma mimética al artículo único apartado dos de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias, y tiene que ver con el ejercicio (y por tanto reparto) de competencias sobre dichas aguas<sup>47</sup>, que partiría de la base configurada por la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para los espacios marítimos como para los terrestres.

El apartado cuarto del art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias se erige en una cláusula general ya muy presente en el derecho estatal sectorial que puede afectar a la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>48</sup>, disponiendo que el ejercicio de las competencias estatales se llevará a cabo observando las singularidades derivadas del carácter archipelágico y, paralelamente, se promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en las aguas canarias.

Por último, el apartado quinto responde a la misma dicción que la Disposición Adicional Única de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias y establece que el contorno perimetral, cuyo único objetivo, subrayamos, es determinar el nuevo ámbito territorial marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias, no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente. Por tanto la existencia de aguas internacionales entre las islas o la delimitación de la zona económica exclusiva respetando escrupulosamente lo establecido en la Convención del Mar de 1982 quedan preservadas y el hecho de que el territorio marítimo sea (también) canario no supone alteración alguna del Derecho Internacional como ocurre en otros países descentralizados como Alemania o Reino Unido. Por lo tanto la decisión estatutaria solamente se mueve en la órbita interna, en el plano de las relaciones Estado-Comunidad Autónoma de Canarias<sup>49</sup>.

## VI. LA INCIDENCIA DE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO CANARIO EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

### 1. Planteamiento general

El hecho indiscutible de la integración del mar dentro del ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el elemento novedoso que puede justificar por sí solo un nuevo planteamiento del reparto de las competencias entre el

<sup>47</sup> Desde un punto de vista sistemático se ha preferido el tratamiento del mencionado precepto en el siguiente epígrafe.

<sup>48</sup> En este sentido véase BETANCORT REYES, F., *El Derecho Especial canario*, Iustel, Madrid, 2016.

<sup>49</sup> Véase VILLAR ROJAS, F.J., "Título preliminar" en SUAY RINCÓN, J. y VILLAR ROJAS, F.J. (Directores), *La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Cívitas, Madrid, 2019, pp. 62 a 68.

Estado y Canarias. El apartado tercero del art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias señala las líneas maestras de este reparto: “*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*”. De este precepto podemos extraer, al menos, las siguientes conclusiones:

a) Que el ejercicio de las competencias autonómicas (y estatales) no solamente se lleva a cabo sobre las aguas canarias definidas en el Estatuto de Autonomía, sino también sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción (estos son, los espacios marítimos que quedan fuera del contorno perimetral descrito en el apartado segundo del art. 4 del Estatuto de Autonomía, que pueden coincidir con el mar territorial, la zona económica exclusiva o la plataforma continental). Se trataría de un claro ejemplo de competencias extraterritoriales con el matiz que éstas siempre eran las que se realizaban fuera del territorio terrestre y ahora, con el nuevo Estatuto de Autonomía, son las que se puedan llevar a cabo más allá del territorio marítimo perteneciente a la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) Que las competencias se llevan a cabo teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres. Interesa en este punto subrayar cómo el precepto parte del reparto material de competencias (éste es, el establecido en los arts. 148, 149 y el resultado de la aplicación del 150, todos ellos de la CE, y del propio Estatuto de Autonomía (Título V del Estatuto de Autonomía de Canarias, arts. 94 a 164), preceptos que no realizan distinciones entre los espacios marítimos y los terrestres, salvo cuando se refieren a competencias sectoriales que se llevan a cabo en el mar como la pesca en aguas interiores. De hecho, cuando el legislador estatutario desea que una competencia autonómica que pudiera tener una proyección en el espacio marítimo canario sea exclusiva del estado, establece de forma expresa esta excepción. Así, el art. 163.1 a) del Estatuto de Autonomía de Canarias señala la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, pero siempre que no estén ubicadas en el mar territorial, en cuyo caso sería competente el estado.

c) El principio de territorialidad, reconocido en el art. 99 del Estatuto de Autonomía de Canarias, estipula que *“el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Canarias, sin perjuicio, en su caso, de los eventuales efectos que por razón de la competencia ejercida pueda tener fuera de su territorio”*. Por tanto el principio de territorialidad supone que las competencias autonómicas se proyectarán sobre su ámbito territorial, este es, el descrito en el art. 4, independientemente de que, además, dichas competencias surtan eventuales efectos fuera del territorio autonómico derivados de la propia naturaleza de la competencia.

Se subraya más si cabe la importancia que tiene el territorio como espacio sobre el que se ejercen las competencias autonómicas y en este punto no cabe duda alguna sobre la ampliación marítima del espacio territorial canario, definido en el anterior estatuto de autonomía en el art. 2 como ámbito territorial y en el actual con la rúbrica de ámbito espacial. Nótese el cambio en la terminología, mucho más abstracta y amplia en el nuevo Estatuto de Autonomía, sin duda para incluir dentro del concepto de espacio tanto a los ámbitos territoriales (terrestres) como a los marítimos.

Por otra parte la ampliación del territorio autonómico al mar en el caso de Canarias viene a corregir la alambicada construcción jurisprudencial (y del Consejo de Estado) de las competencias autonómicas extraterritoriales, cuya incidencia disminuirá conforme otras CCAA vayan integrando el espacio marítimo en su ámbito territorial.

## **2. La ordenación integral de las zonas costeras**

La natural extensión del territorio autonómico al ámbito marítimo que, tal y como hemos señalado, no tiene problemas en cuanto a su encaje constitucional y solamente depende de la voluntad del legislador estatutario, constituiría un interesante punto de partida para afrontar el reto que nos impone Europa de la consecución de una ordenación integral del interfaz tierra-mar. Las distintas Comunidades Autónomas han ido forjando sólidos sistemas de planeamiento destinados a la ordenación del territorio que han funcionado en el ámbito terrestre y que también lo podrían hacer en el marítimo. Es más, existen ejemplos en los que este hecho ya ha sido contemplado, y donde la previsión del art. 114 párrafo segundo de la Ley de Costas según el cual *“la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marí-*

*timo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*<sup>50</sup> no ha sido suficiente para impedir la dimensión marítima de estos instrumentos de ordenación<sup>51</sup>.

Lo que es un hecho es que en España no existe una ordenación del interfaz tierra-mar<sup>52</sup>, ordenación que ha recibido el equívoco nombre de gestión integral de las zonas costeras<sup>53</sup>, pues ciertamente se trata de planificar y gestionar dicho espacio, no solamente lo último. El ámbito espacial de dicho interfaz se extendería desde el límite interior de la zona de influencia fijada por la Ley de Costas, este es, 500 me-

---

<sup>50</sup> El mencionado precepto es consecuencia de la modificación de la Ley de Costas operada por el art. art. 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de mediciones fiscales, administrativas y del orden social. Este artículo fue declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2012, de 20 septiembre, aunque fuera por razones puramente formales. El TC razonó que existe una jurisprudencia reiterada en el sentido de negar al Estado la posibilidad de dictar normas relativas a la extensión de las competencias autonómicas sobre un determinado espacio físico sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, impidiendo que el Estado lleve a cabo “no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991 (RTC 1991, 149), F. 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas”.

<sup>51</sup> En este sentido podemos citar como ejemplo de planeamiento sectorial a los Planes Regionales de Ordenación de la Acuicultura, como el contemplado en la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, que la propia Ley integra en su art. 21.1 en el sistema de planeamiento ideado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. El Plan Regional de Acuicultura de Canarias fue aprobado mediante el Decreto 102/2018, de 9 de julio, publicado en el Boletín Oficial de Canarias Nº 146, de 30 de Julio de 2018. A nivel peninsular destacamos las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (Decreto 118/1990, de 17 de abril), el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre) y los catorce planes sub-regionales que ordenan el litoral andaluz, que fijan un ámbito de aplicación coincidente con la zona de influencia de la Ley de Costas tierra adentro y, en el otro extremo, con el límite exterior o marítimo del mar territorial.

<sup>52</sup> Una de las razones que la han hecho imposible es el hecho de que el territorio autonómico y municipal tiene como límite la bajamar equinoccial escorada, que es hasta donde, en principio, se extiende su territorio, independientemente de que puedan existir competencias (extraterritoriales) con un evidente contenido planificador y de gestión (lo que, a nuestro entender, resulta un auténtico contrasentido) como la pesca en aguas interiores, deportes, marisqueo, acuicultura, etc.), que puede ser objeto de regulación y planificación autonómica aún desarrollándose fuera del territorio autonómico.

<sup>53</sup> Para acercarnos a este concepto véase SANZ LARRUGA, F.J., “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre ordenación y gestión de las zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (Director) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coordinadora), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009 y MENÉNDEZ REXACH, A., “La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integral de zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (Director) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coordinadora), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

tros a partir del límite interior de la ribera del mar y, en cuanto a la parte marítima, incluiría las denominadas aguas costeras<sup>54</sup>.

La desaparición de la frontera competencial tierra-mar en Canarias, pues el ámbito espacial propuesto en el Estatuto de Autonomía lo conceptúa como un territorio continuo, puede motivar que, por fin, se puedan aprobar planes que ordenen una parte tan sensible como es la integrada por la zona costera, contemplándose por un mismo instrumento de ordenación el interfaz tierra-mar.

Las Comunidades Autónomas cuentan con un sólido sistema de planeamiento que, con los ajustes pertinentes, sería el llamado a afrontar esta futura ordenación del interfaz tierra-mar. El actual protagonismo del Estado en cuanto a la ordenación del espacio marítimo subsistiría en este futuro marco pero solamente como titular del demanio, máximo garante de su protección y detentador de importantes competencias exclusivas de corte sectorial. En este nuevo escenario serían las comunidades autónomas con litoral las llamadas a liderar la ordenación de las zonas costeras. La coordinación interadministrativa necesaria para esta ordenación se tendrá que escenificar en la tramitación del correspondiente instrumento de planeamiento.

### **3. La ordenación de los Espacios Naturales Protegidos parcial o enteramente marítimos**

El hecho indubitado que venimos reseñando de la inclusión del mar dentro del ámbito espacial descrito en el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias supone, a nuestro entender, la posibilidad de que en dicho ámbito marino se desplieguen también las competencias autonómicas relativas a la declaración, planificación y gestión de los Espacios Naturales Protegidos<sup>55</sup> sin necesidad de que se cumpla con la exigencia relativa a la continuidad ecológica consagrada en el art. 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

De esta forma, parte del territorio marítimo descrito en el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias y en el Anexo I es susceptible de ser objeto de declaración como Espacio Natural Protegido por el Parlamento de Canarias o por el Gobierno

---

<sup>54</sup> Son definidas en el artículo 2, punto 7, de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas como “*las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.*”

<sup>55</sup> Sobre las áreas marinas protegidas, vid. ORTIZ GARCÍA, M., *La gestión eficiente de la zona costera los parques marinos*, tirant lo blanch, Valencia, 2003.



autonómico, según el tipo de Espacio Natural de que se trate<sup>56</sup> con independencia de que tuviera continuidad ecológica respecto al territorio terrestre autonómico.

Los encargados de elaborar y aprobar el correspondiente instrumento de ordenación (Planes Rectores de Uso y Gestión para el caso de los Parques Naturales, Planes Directores para las Reservas y Normas de Conservación para los Sitios de Interés Científico y Monumentos Naturales) son los Cabildos, según dispone el art. 114.1 de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Sin embargo entendemos que esta regulación debe matizarse respecto a los futuros espacios naturales protegidos marítimos con el objetivo de residenciar su elaboración y aprobación en la Comunidad Autónoma. Esto es así porque hasta hace relativamente poco tiempo (en concreto desde la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales) era la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, un órgano autonómico, la encargada de llevar a cabo esta labor, hasta el punto que, antes del citado cambio normativo, ya habían sido aprobados los correspondientes instrumentos de ordenación de todos los Espacios Naturales Protegidos declarados en Canarias, por lo que los Cabildos no tienen experiencia ordenatoria alguna respecto a estos espacios, y menos en un territorio nuevo como es el marítimo. Otra razón viene dada por la propia naturaleza del ámbito marítimo a ordenar, que se podría situar entre dos islas, con la situación que se podría producir respecto a la aprobación de dos instrumentos de ordenación diferentes, uno por Cabildo.

Es de destacar que el art. 2.2 de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias integra entre sus definiciones la de ámbito territorial marino (letra d): disponiendo que “comprende, dentro de la unidad marítima y terrestre, conformada por el conjunto de las islas, el espacio marítimo interinsular de aguas encerradas dentro del perímetro archipelágico”. Esta definición no es nueva, pues ya estaba integrada en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Terri-

---

<sup>56</sup> Por tanto, para el caso de los futuros Parques Naturales, Reservas Naturales integrales y Reservas Naturales Especiales marinos, su declaración se llevará a cabo por ley del Parlamento de Canarias de conformidad con el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 179.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias) y para el caso de los Sitios de Interés Científico o los Monumentos Naturales se realizará por Decreto del Gobierno de Canarias, previo informe del respectivo patronato insular de espacios naturales protegidos (art. 179.3 del precitado texto legal). Subrayamos, como ya hemos hecho en otras partes del presente estudio, que la titularidad estatal del demanio marítimo-terrestre no es razón de ser para desgajar esa porción del territorio de quien ostenta competencias para su ordenación, y que si esta cuestión no se discute para zonas litorales que ya están incluidas en los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, e incluso para zonas marítimas a las que se predica la continuidad ecológica respecto al espacio terrestre protegido, como es el caso del Parque Natural del Archipiélago Chinijo, el mismo razonamiento debe ser aplicado para espacios enteramente marítimos, más cuando el concepto de DPMT descrito en la Ley de Costas no hace distinciones entre parte terrestre y parte marítima.

torio de Canarias, concretamente en el Anexo, apartado 1.4. Vemos cómo el legislador autonómico en su ley básica territorial ya contemplaba la definición y ordenación del espacio marino, aunque dicha tarea no se llevó a la práctica<sup>57</sup>.

Para el caso de un Parque Nacional (cuya competencia en cuanto a su declaración es del Estado<sup>58</sup>) y cuyo ámbito territorial estuviera integrado en parte o en su totalidad por espacio marítimo incluido en el territorio canario, se podría defender la aprobación por parte de la Comunidad Autónoma del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión<sup>59</sup> (subrayamos, respecto a las aguas marítimas integradas en el territorio canario) y la existencia de otro Plan Rector de Uso y Gestión para el resto de las aguas marítimas aprobado por el Estado. La existencia de dos Planes Rectores de Uso y Gestión para un mismo Parque Nacional no es algo novedoso, puesto que este fenómeno ya se da en otros como el de Picos de Europa o Guadarrama. La gestión de este hipotético Parque Nacional marítimo se podría llevar a cabo, respecto al espacio marítimo integrado en el territorio autonómico canario, por el Cabildo correspondiente<sup>60</sup>.

Asimismo, y siguiendo un razonamiento similar, para los espacios de la Red Natura 2000 no coincidentes con espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, declarados de acuerdo con el ordenamiento jurídico europeo por sus especiales características naturales, por la presencia de hábitats de interés comunitario y especies de carácter prioritario para la conservación, los cabildos deberán elaborar

---

<sup>57</sup> También es interesante reseñar cómo el art. 17.1 6) de la Ley 9/1999 ya avanzaba una ordenación marítima de los Espacios Naturales Protegidos al disponer que los Planes Insulares de Ordenación deberán incluir criterios de aplicación en la ordenación de recursos y concretamente: “6) Criterios para la defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente”.

<sup>58</sup> El art. 8.8 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, dispone que la iniciativa para su declaración en el caso de las aguas marinas bajo soberanía española corresponde al Estado.

<sup>59</sup> El art. 114.2 de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias dispone que “No obstante, los planes rectores de uso y gestión de parques nacionales se tramitarán por el departamento competente de la Administración autonómica, y serán aprobados por el Gobierno de Canarias, en el marco de la legislación estatal básica”. También del art. 20.3 de la Ley 30/2014 de Parques Nacionales sobre los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales entre varias Comunidades Autónomas se infiere que dichos instrumentos de ordenación son aprobados por la Administración autonómica.

<sup>60</sup> Los Cabildos tienen competencias relativas a la gestión de los diferentes Espacios Naturales Protegidos, existiendo la posibilidad, con amparo en el art. 34.2 a) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, de que el Parlamento de Canarias apruebe la delegación de la gestión de un Parque Nacional en un Cabildo cuando así lo exija la naturaleza o las características del servicio. En todo caso, la competencia de gestión recaería en la Administración autonómica. En este sentido el art. 21.1 de la Ley 30/2014 de Parques Nacionales dispone que “la gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados, incluidos los marítimo-terrestres cuando exista continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino, lo cual deberá estar avalado por la mejor evidencia científica existente y estar así reconocido expresamente en la ley declarativa”.

las correspondientes normas de conservación, previa consulta a las administraciones afectadas (art. 175.3 Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias). Quizás, como hemos defendido en párrafos precedentes, la ordenación para el caso de los espacios marítimos se debería residenciar en sede autonómica, por lo que habría que modificar el actual régimen jurídico aplicable en Canarias.

Hemos de subrayar que la propuesta de espacios de la Red Natura 2000 marinos, en la actualidad residenciada en el Estado<sup>61</sup>, puede también ser objeto de asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias como ya ocurre en el territorio terrestre. Ciertamente mediante la Decisión de la Comisión (Decisión 2002/11/CE de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001, D.O.C.E. n° L 5, de 9.1.02) se aprobó la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica macaronésica (curiosamente la propuesta partió de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>62</sup> pero evidentemente fue el Estado como miembro de la organización supranacional el encargado de comunicar la lista a la Comisión el 11 de octubre de 2000). Esta singularidad (no tanto respecto al ámbito terrestre pero sí respecto al ámbito marítimo) fue corregida convenientemente por el Estado que asumió desde el principio la propuesta de actualización de los nuevos Lugares de Interés Comunitario marítimo incluidos en la Decisión de la Comisión (2008/95/CE) de 25 de enero de 2008 (D.O.U.E. n° L 31, de 5.2.08). Más recientemente, y mediante la Orden AAA/368/2015, de 24 de febrero, se aprueba la propuesta (del Estado) de inclusión en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 del espacio ESZZ15002 Espacio marino del oriente y sur de Lanzarote-Fuerteventura donde el protagonismo del Estado ha sido absoluto. Con el cambio operado por el Estatuto de Autonomía de Canarias, no vemos impedimento para que los nuevos Lugares de Interés Comunitario marinos (tal y como ocurre con los terrestres) sean aprobados por la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre que se encuentren en su ámbito territorial.

### **3. La ordenación del espacio marítimo**

La creciente importancia económica del espacio marino debido al incremento de usos y ocupaciones que se localizan en el mar, los conflictos entre ellos y el medio ambiente marino y la urgencia de un espacio marino más eficiente desde el punto

---

<sup>61</sup> Para un estudio sobre esta cuestión a nivel canario, LOBO RODRIGO, A.: “La ordenación territorial de los espacios marítimos en Canarias: las zonas de especial conservación” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (Coordinador): “Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico”, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pp. 49 a 69.

<sup>62</sup> La delimitación de dichos espacios marítimos, que partió de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, contiene aspectos singulares que todavía hoy subsisten como un retranqueo de unos 500 metros respecto a la costa o una ventana sin protección en el Lugar de Interés Comunitario Teno-Rasca, todos ellos con el inconfesable deseo de que se puedan llevar a cabo infraestructuras portuarias y playas artificiales en dichas zonas no merecedoras de protección.

de vista económico, social y ambiental son, fundamentalmente, las razones que han abocado a la implementación de técnicas de planificación territorial en los océanos<sup>63</sup>. La transposición de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, llevada a cabo mediante el Real Decreto 363/2017 por el que se regula la ordenación del espacio marítimo supone, entre otras cosas, la obligación por parte del Estado de aprobar, con fecha límite de 31 de marzo de 2021, los denominados Planes de Ordenación del Espacio Marítimo para cada una de las demarcaciones<sup>64</sup> (art. 4.1 del mencionado Real Decreto<sup>65</sup>).

Pues bien, vista la nueva dimensión territorial marítima de la Comunidad Autónoma de Canarias se podría defender que, a través de la técnica de la ordenación del territorio, que no olvidemos que es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas (art. 148.1.3ª CE), la parte del Plan de Ordenación del Espacio Marítimo coincidente con el ámbito territorial canario pueda ser tramitada y aprobada por dicha Comunidad Autónoma. Este hecho también se ve reforzado por el art. 98 del Estatuto de Autonomía que establece el principio de prevalencia, en el sentido de que el derecho propio de Canarias en aquellas materias de competencia exclusiva, como es en este caso la ordenación del territorio, es aplicable en su ámbito territorial con preferencia a cualquier otro.

## VII. CONCLUSIONES

Del estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se puede inferir que si un Estatuto de Autonomía integrara como parte de su territorio al mar (como es el caso de Canarias), no existen argumentos en su contra derivados de nuestra Carta Magna ante esta legítima posibilidad, siendo más bien una decisión puramente política residenciada en el legislador estatutario.

Por otro lado, la demanialidad estatal de parte del espacio marítimo y de sus recursos no es motivo suficiente para que esa porción del territorio no pueda

---

<sup>63</sup> Véase PAREJO NAVAJAS, T., *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid, 2011.

<sup>64</sup> Las demarcaciones marinas son definidas en el art. 3 e) del Real Decreto 363/2017 de ordenación del espacio marítimo como las subdivisiones de las regiones marinas en España, tal y como se describen en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

<sup>65</sup> Sobre este novedoso tema, vid. ZAMORANO WISNES, J., “La ordenación de los espacios marinos en la Unión Europea” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 39 (2018); SANZ LARRUGA, J., “La nueva ordenación del espacio marítimo. Análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 150 (2018) y FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo” en *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, nº 1, (2017), pp. 1-44.

formar parte del territorio autonómico. Las Administraciones Autonómica y Local han ejercido de forma natural competencias sobre las playas y la zona marítimo terrestre que también forman parte del DPMT y además integran el territorio autonómico y local. Asimismo la Constitución no diferencia dichos espacios de la parte exclusivamente marítima del DPMT (mar territorial, zona económica exclusiva o plataforma continental) por lo que no se puede predicar la necesidad de un tratamiento diferenciado o una imposibilidad en cuanto a su integración en el territorio autonómico.

A nuestro entender tampoco cabe oponer el art. 143 de la Constitución como límite infranqueable a la ampliación del territorio autonómico. Este artículo reconoce el derecho a la autonomía solamente a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, pero no establece un ámbito territorial petrificado a futuro, pues se trata de un artículo cuyo objetivo era el proceso de creación de las Comunidades Autónomas a partir de las provincias (proceso ya concluido) por lo que nada impide que, una vez constituidas como tales Comunidades Autónomas, se proceda a una revisión del ámbito territorial autonómico mediante la vía prevista por la propia CE, ésta es, la modificación de los correspondientes Estatutos, pues son éstos los llamados a delimitar el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas (art. 147.2 b) CE). Además, el hecho de que históricamente el legislador ordinario no haya integrado al mar en el territorio perteneciente a una provincia (o municipio) no puede incidir en la interpretación que hagamos del texto constitucional, que subrayamos no prohíbe expresamente la ampliación de los territorios autonómico ni local al mar. No se puede hacer de mejor condición lo establecido por el legislador ordinario, seguramente determinado por contingencias de la historia, frente a la interpretación con vocación intemporal que debe tener nuestra Carta Magna<sup>66</sup>.

No existen razones técnicas ni jurídicas para la actual diferenciación entre territorio marítimo y terrestre. Ambos son soporte físico de usos y actividades similares o incluso coincidentes, salvo, si acaso, el uso residencial. La ordenación de dichos usos y actividades se debe plantear desde la integración de ambos territorios, por lo que la artificial frontera entre el mar y la tierra ha de ser superada a través de una ordenación integral de los dos ámbitos, abriendo una oportunidad no solamente hacia una ordenación territorial de la zona litoral más eficaz, sino también hacia la consecución de una mayor integración política<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> En este sentido véase el argumento de la abogacía del Estado, Antecedente Quinto, STC 149/1991.

<sup>67</sup> Esta cuestión capital la hemos venido sosteniendo desde hace varios años. Véase LOBO RODRIGO, A.: "La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima" en SANZ LARRUGA, F.J. (Director) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coordinadora), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009, pp. 229 a 246.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

BETANCORT REYES, F., *El Derecho Especial canario*, Iustel, Madrid, 2016.

BRESSELOR, S. C., “Renewable Energy Permitting on the Outer Continental Shelf: You Call This a Process? Present Considerations and Recommendations for More Precise Ocean Management”, en *Suffolk University Law Review*, núm. 38 (2004).

FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo” en *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, nº 1, (2017).

GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F.J., “Las competencias en el medio marino” en ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J., *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 sobre Protección del Medio Marino*, Aranzadi-Thomson, Madrid, 2012.

GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, J., “La distribución de competencias en el medio marino” en ARANA GARCÍA, E. SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (COORDINADORES), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: “Las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Administración Pública* núm. 158 (2002).

LOBO RODRIGO, A.: “El régimen especial de las aguas archipelágicas en las Islas Canarias” en ARANA GARCÍA, E. SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (COORDINADORES), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012.

LOBO RODRIGO, A., “La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima” en SANZ LARRUGA, F.J. (DIRECTOR) y GARCÍA PÉREZ, M. (COORDINADORA), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

LOBO RODRIGO, A., *La Ordenación y Gestión de las Playas: Especial referencia a los usos turístico-deportivos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

LOBO RODRIGO, A., “La ordenación territorial de los espacios marítimos en Canarias: las zonas de especial conservación” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (Coordinador), *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

MESEGUER SÁNCHEZ, J.L., *Los espacios marítimos en el nuevo Derecho del mar*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

NAVARRO MARCHANTE, V.J., “Problemática jurídica sobre la delimitación de los espacios marítimos del archipiélago canario (a propósito de la Ley 44/2010)”, en *Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núm. 80, (2011).

ORTIZ SÁNCHEZ, L., “Propuesta de nueva Directiva Marco sobre gestión integrada de las zonas costeras y Planificación Marítima Espacial”, en *Revista de Obras Públicas*, núm. 3539, (2013).

ORTIZ GARCÍA, M., *La gestión eficiente de la zona costera los parques marinos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

PAREJO NAVAJAS, T., *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid, 2011.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M<sup>a</sup>., *Régimen jurídico administrativo de las Bardenas Reales*, Universidad de Navarra, 1990.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (DIRECTOR) y GARCÍA PÉREZ, M. (COORDINADORA), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

SANZ LARRUGA, J., “La nueva ordenación del espacio marítimo. Análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm.150, (2018).

SHOULZ, M., “Questions Blowing in the Wind: the Development of Offshore Wind as a Renewable Source of Energy in the United States”, en *New England Law Review*, núm. 38(2), (2004).

TORRES LANA, J.J., “Canarias, archipiélago atlántico. Los hechos diferenciales”, en *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 13, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

RÍOS PÉREZ, V., *¿Islas o archipiélagos? Antecedentes e iniciativas parlamentarias sobre la delimitación del mar de Canarias*, Gráficas Sabater, Tenerife, 2005.

VILLAR ROJAS, F.J., “Título preliminar” en SUAY RINCÓN, J.: Y VILLAR ROJAS, F.J. (DIRECTORES), *La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Cívitas, Madrid, 2019.

ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial” en NÚÑEZ LOZANO, M<sup>a</sup> Del C. (Directora), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010.

ZAMORANO WISNES, J., “La ordenación de los espacios marinos en la Unión Europea”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 39 (2018).