

Roj: **STS 4108/2008 - ECLI:ES:TS:2008:4108**Id Cendoj: **28079130052008100451**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **02/07/2008**Nº de Recurso: **4583/2004**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **JESUS ERNESTO PECES MORATE**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **STSJ BAL 321/2004,**
STS 4108/2008

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Julio de dos mil ocho.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 4583 de 2004, pende ante ella de resolución, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, contra la sentencia pronunciada, con fecha 24 de marzo de 2004, por la Sala de lo Contencioso-Administración del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares en el recurso contencioso-administrativo número 480 de 2002, sostenido por el Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, contra los artículos 1 ; 2; 5; y 15 del Decreto **127/2001**, de 9 de noviembre, por el que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares declaró Parque Natural la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap des Freu (Isla de Mallorca), y contra los artículos 3.1º y 2º ; 4.1º f); 4.2º; 25.4º; 26; 28.1º; 32.a) d) y g); 38.1º y 44.7 del acuerdo, de fecha 9 de noviembre de 2001, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por el que se aprobó definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant.

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrida, la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representada por el Abogado-Jefe del Area contenciosa y constitucional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Isla Baleares dictó, con fecha 24 de marzo de 2004, sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 480 de 2002, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLAMOS: 1º) Que DESESTIMAMOS la causa de inadmisibilidad parcial planteada por la Administración demandada. 2º) Que ESTIMAMOS PARCIALMENTE el presente recurso contencioso administrativo. 3º) Que declaramos disconformes al ordenamiento jurídico y declaramos NULOS: el art. 5.2º del Decreto **127/2001**, de 9 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Illes Balears ; y los arts. 25.4º, 26, 28.1º y 44.7º del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Península de Llevant, aprobado por el Consejo de Gobierno de la CAIB, de fecha 09.11.2001. 4º) No se hace expresa declaración en cuanto a costas procesales».

SEGUNDO.- En dicha sentencia se resume así el planteamiento de la cuestión litigiosa: «La Administración General del Estado impugna el Decreto autonómico **127/2001**, de 9 de noviembre, por el que se declara Parque Natural de la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cad des Freu, todo ello en la isla de Mallorca. Igualmente se impugna el Plan de Ordenación de los Recurso Naturales (PORN) de la península de Llevant. Con carácter previo al presente recurso, el Secretario General Técnico del Ministerio



de Agricultura, Pesca y Alimentación dirigió requerimiento -al amparo del art. 44 de la LRJCA/98 - a la Consejería de Medio Ambiente de la CAIB -donde tuvo entrada el 22.03.2002- al objeto de que se procediese a la adaptación de las disposiciones indicadas a la normativa vigente. Este requerimiento fue contestado mediante escrito del Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente del Govern Balear -que tuvo entrada en la Administración del Estado el 16.04.2002- y en el que se insta a la constitución de una comisión formal de trabajo con el Ministerio, para que de forma compartida y previo estudio detallado de las cuestiones planteadas por el Ministerio, se pueda elevar al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, la pertinente propuesta de modificación del PORN. Entendiendo la Administración General del Estado que con dicha respuesta no se daba cumplimiento al requerimiento formulado en su día, se interpone el presente recurso jurisdiccional. Conforme al art. 1 del mencionado Decreto **127/2001**, la declaración afecta al "espacio de la Península de Llevant según ámbito delimitado en el anexo cartográfico del presente decreto". Según el referido anexo cartográfico, el ámbito espacial se proyecta, además de sobre el espacio terrestre, sobre una porción de mar. El Estado impugna las referidas disposiciones, argumentando: 1º) que se vulneran las competencias estatales exclusivas en materia de pesca marítima en aguas exteriores, por cuanto mediante las disposiciones impugnadas se establece una regulación del régimen de los recursos pesqueros en dichas aguas. 2º) vulneración de las competencias estatales sobre medio ambiente y declaración de espacios protegidos en el mar territorial. Se argumenta que de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución y 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la competencia para la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, como ocurre con el mar territorial y las aguas interiores sobre las que se proyecta, en parte, la declaración de Parque Natural y PORN impugnados. La Administración de la CAIB se opone a la demanda, argumentando: 1º) que el requerimiento de modificación -previo a la interposición del presente recurso contencioso- administrativo y al amparo de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 29/1998 - se formuló contra preceptos distintos de los ahora contenidos en el suplico de la demanda, por lo que esta falta de coincidencia determina que la impugnación contra los arts. 2 y 15 del Decreto **127/2001** y art. 32 .a), d) y g) del PORN es ahora extemporánea ya que no fueron objeto de requerimiento previo de modificación. 2º) que aunque el mar territorial sea dominio público estatal, no queda excluido de ser soporte físico de las competencias de las CCAA que tengan atribuidas sobre tales bienes, sin que concurra una colisión real de competencias simultáneamente ejercitadas, como ocurrió con el conflicto positivo de competencias que motivó la STC 38/2002. 3º) que ni el Decreto ni el PORN impugnados regulan la pesca marítima en aguas exteriores, sino que establecen determinaciones de protección del espacio natural que, indirectamente, afectan a la pesca en dichas aguas».

TERCERO.- En la sentencia recurrida se desestima la causa de inadmisión alegada por la Administración demandada con los argumentos que transcribimos literalmente, recogidos en el fundamento jurídico segundo de aquélla: «La representación de la CAIB alega que en el requerimiento de derogación remitido por la Administración General del Estado, únicamente se invocaba la disconformidad a derecho de unos determinados preceptos del PORN y del Decreto **127/2001**, mientras que en el suplico de la demanda se abandona la discusión respecto a algunos de los incluidos en el requerimiento, pero se introducen otros nuevos como los arts. 2 y 15 del Decreto **127/2001** y art. 32 .a), d) y g) del PORN. En este punto debe precisarse que el art. 44 de la LRJCA/98 y al regular el requerimiento de derogación, anulación o revocación, lo es en relación al "acto o disposición", es decir, que en principio lo es contra la disposición en su conjunto. De este modo debe entenderse el requerimiento efectuado por la Administración estatal que tanto en su inicio como en su conclusión final se insta a la "modificación de los mismos" (el PORN y el Decreto) "para de este modo salvaguardar el ejercicio de las competencias del Estado en los referidos ámbitos y poder evitar un futuro conflicto competencial". Es verdad que ello se fundamenta en un informe que analiza separadamente diversos preceptos, pero no debe entenderse ello como un elemento delimitador de las discrepancias que luego vincule en el futuro, sino como indicativo de aspectos que -a juicio del Estado- ponen de manifiesto el conflicto competencial que se insta a corregir. Por todo ello, debe desestimarse la inadmisibilidad parcial del recurso».

CUARTO.- La Sala de instancia contiene el siguiente razonamiento acerca del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y sobre las competencias autonómicas sobre el mar: «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. La STC 38/2002 indica al respecto: " En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAA) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)". Llegados a este punto debemos resaltar que lo determinante no es la naturaleza del territorio, sino la titularidad de competencias que permiten actuar sobre el mismo. El hecho de que el mar territorial sea bien de dominio público estatal (art. 132.2º CE), no implica exclusividad de competencias del Estado para actuar sobre el mismo como viene reiterando el T.C. desde su sentencia Nº 77/1984, de modo que no importa tanto la titularidad de los bienes como la titularidad de las competencias que se ejercitan sobre el mismo (STC 227/98). La importante STC 149/1991 - sobre la constitucionalidad de la Ley de Costas- al analizar la confluencia de competencias autonómicas con la titularidad estatal de los bienes sobre las que podían proyectarse, estipuló que "la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencias". En consecuencia, reconocido que las competencias de la CAIB pueden proyectarse sobre el mar y reconocido que la naturaleza de dominio público estatal de la superficie marítima no es óbice para las competencias autonómicas -siendo incluso un dato irrelevante para resolver la controversia-, procede analizar los ámbitos competenciales en conflicto».

QUINTO.- También se declara en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida que: «La Administración General del Estado invoca vulneración de las competencias estatales sobre medio ambiente y declaración de espacios protegidos en el mar territorial. Se argumenta que de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución y 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la competencia para la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, como ocurre con el mar territorial y las aguas interiores sobre las que se proyecta, en parte, la declaración de Parque Natural y PORN impugnados. No obstante, si bien es cierto que el art. 21.3º de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, establecía que " 3. La declaración y gestión de los espacios naturales protegidos a que se refiere el capítulo anterior corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de bienes de los señalados en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas", siendo el mar territorial y las aguas interiores unos de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley de Costas, no es menos cierto que la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, derogó el mencionado art. 21.3º de la Ley 4/1989, por lo que desaparece la atribución legal de competencia exclusiva al Estado en la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos en el mar territorial. A ello se le une que el artículo 10,1º de la citada Ley 4/1989, de 27 de marzo, prevé que " 1. Aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley", lo que unido a la derogación del art. 21.3º que atribuía la competencia al Estado, determina que la distribución competencial para la protección de tales espacios no ha de diferir de la terrestre. En definitiva, la declaración deberá efectuarla la Administración que en cada caso resulte competente de la aplicación del "bloque de constitucionalidad". En esta línea, el art. 11 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears dispone que " En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...)7. Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección. Espacios naturales protegidos. Ecología." En la medida en que la legislación básica del Estado (Ley 4/1989) con la derogación de su art. 21.3º no establece impedimento para que la Comunidad Autónoma de Illes Balears ejerza competencias desarrollo legislativo y ejecución sobre espacios naturales protegidos sobre los espacios marítimos, no se advierte obstáculo para que la competencia autonómica mencionada se proyecte sobre el mar territorial. Cuestión distinta -y como se verá en el siguiente Fundamento Jurídico- es que dicha competencia autonómica entre en colisión con otra competencia estatal -como la competencia sobre pesca en aguas exteriores-. La STC 38/2002, de 14 de febrero, reconoce que la competencia autonómica sobre espacios naturales



protegidos -aunque indique que no es la regla general-, siendo el verdadero límite la posible confrontación con competencias estatales. En concreto, indica: " El planteamiento autonómico sólo puede ser parcialmente compartido. Aunque las competencias de la Junta de Andalucía en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, 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 unidad de dicho espacio físico. Sin embargo, la posibilidad de que excepcionalmente un espacio natural de competencia autonómica en cuanto a su declaración y gestión, como es el caso que nos ocupa, pueda incluir algún ámbito del mar territorial, por reducido que sea éste, como aquí ocurre, no se compadece con el desconocimiento de las competencias estatales que puedan legítimamente desarrollarse en el mismo espacio físico, pues, en el fundamento jurídico 3 de la STC 15/1998, de 22 de enero se declaró, «en consonancia con reiterada jurisprudencia anterior, que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas» (STC 110/1998, de 21 de mayo, F. 2)." Lo relevante de la doctrina de dicha sentencia es que con independencia de la colisión con las competencias estatales en materia de pesca en aguas exteriores -sobre las que incidiremos más adelante-, se reconoce la posibilidad de que el ámbito territorial del parque natural declarado por la Comunidad Autónoma se proyecte sobre el mar territorial, situación que tras la derogación del art. 21.3º de la Ley 4/89 (vigente en la fecha a que se refiere el conflicto analizado por el TC), ya no ha de reunir el carácter de excepcionalidad a que se refiere el Tribunal Constitucional. La posterior STC 97/2002, de 25 de abril , relativa a la Reserva Natural de "Les Salines de Eivissa, Illes des Freus i Salines de Formentera" reitera dicho argumento al reconocer que corresponde de la Comunidad Autónoma de Illes Balears la competencia para la declaración de reserva natural " sin que pueda oponerse nada en contrario por el hecho de que dicho espacio se localice en todo o en parte en el dominio público marítimo-terrestre " , por lo que ya no es cierta la afirmación de la Administración estatal demandante en el sentido de que sólo el Estado es el competente declaración y gestión de los espacios naturales protegidos cuando tengan por objeto la protección de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas , como ocurre con el dominio público marítimo terrestre (supuesto de la STC 97/2002) o, en nuestro caso, con el mar territorial y aguas interiores. Excluidos aquellos ámbitos de posible concurrencia de competencias - que para el caso que nos ocupa se concreta en la colisión con la competencia estatal en materia de pesca en aguas exteriores-, no se advierte razón para que la competencia autonómica sobre Espacios Naturales Protegidos se proyecte sobre una franja de mar que bordea la parte terrestre del parque (5.275 ha. de mar un total de 24.507 ha. del conjunto del parque) y que desde el punto de visto ecológico precisan de una protección conjunta ante la evidente integración e interrelación entre el espacio marítimo y terrestre. Esta necesaria interdependencia de los espacios terrestre y marino del parque natural, exige una gestión homogénea en aras del adecuado equilibrio medioambiental, máxime cuando el ámbito marítimo del parque se proyecta mayoritariamente sobre superficie de mar formado por "las aguas interiores" sobre las que la CAIB goza de competencia en materia de pesca, y que por ello las competencias estatales posiblemente afectadas sobre dicho espacio no pasan de la genérica invocación de competencias en materia de "legislación básica sobre protección de medio ambiente". En conclusión, no se aprecia inconveniente en que la CAIB, en ejercicio de sus competencias en materia de Espacios Naturales Protegidos, efectúe, como complemento de la delimitación terrestre del parque, una delimitación del mismo que se proyecte sobre superficie del mar y sobre el que se ejerciten competencias de gestión de sus recursos naturales».

SEXTO.- Examina, después, el Tribunal " a quo" la posible colisión con las competencias estatales en materia de pesca en aguas no interiores, expresando que: «El ejercicio de las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos, no impide su proyección sobre el mar en tanto que no colisione con competencias estatales sobre el mismo espacio. La Administración estatal indica que ello ocurre con respecto a sus competencias en materia de pesca en aguas exteriores -o más propiamente, "no interiores"-. Las aguas interiores son las comprendidas entre la costa y las "líneas de base rectas" fijadas en el RD 2510/1977, de 5 de agosto. Las aguas exteriores, son las marítimas bajo jurisdicción o soberanía españolas situadas por fuera de las líneas de base rectas. Para el caso del parque que nos ocupa, la delimitación del mismo según anexo cartográfico al que se remite el art. 1 del Decreto **127/2001** conlleva que se proyecte en parte sobre aguas interiores y en parte sobre aguas exteriores. El artículo 149.1.19ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. A su vez el artículo 148.1.11ª , establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. El Estatuto de Autonomía de Illes Balears atribuyen a la Comunidad Autónoma competencia en materia de pesca en aguas interiores (art. 10.19 EA). La colisión entre las competencias estatales en



materia de pesca en aguas exteriores con las competencias autonómicas sobre espacios naturales protegidos, constituye el objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002 referido al conflicto positivo de competencias entre la Junta de Andalucía (que declaró Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar comprendiendo una franja de mar territorial) y las competencias del Estado (que estableció una reserva marina que comprendía en parte el mismo espacio de mar que constituía el ámbito marino del Parque Natural). En todo caso interesa aclarar que la discusión se centraba en una superficie situada fuera de las aguas interiores. Dicha sentencia indicó: "..., la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, hace problemática su extensión al mar territorial. En efecto, de una parte, el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil -las aguas- que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural -gran parte de la vida marina- que se halla más necesitado de protección. De ahí se deducen dos consecuencias: la primera 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; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración a la que más adelante habremos de referirnos." (el resaltado se añade aquí). Con la base de la anterior sentencia, no puede sino resolverse en el sentido de que las competencias autonómicas para la protección de los espacios naturales debe ceder en cuanto afecte a la competencia estatal sobre pesca en aguas exteriores. Pese a que la representación de la CAIB argumente que las disposiciones aquí impugnadas no tienen por objeto de la regulación de la pesca -no suponen ejercicio de competencia sobre pesca marítima, - sino el establecimiento de determinaciones de protección del espacio natural que secundariamente pueden afectar a los recursos pesqueros, lo cierto es que no se ha interpretado así por la referida sentencia del TC N° 38/2002 aplicable al caso, para la cual lo relevante es que las competencias autonómicas en la protección de espacios naturales tiene el límite de la posible colisión con las competencias estatales, como en este caso la de pesca en aguas exteriores. Sin perjuicio del posterior análisis singularizado de los preceptos, dicha colisión se manifiesta cuando en el art. 5.2° del Decreto **127/2001** se indica que en el ámbito del parque " quedan prohibidas todas las actividades que, suponiendo una explotación directa de los recursos naturales, sean contrarios a los objetivos de preservación de estos espacios naturales protegidos", como ocurre con la explotación pesquera».

SEPTIMO.- Finalmente, analiza la Sala sentenciadora cada uno de los preceptos impugnados por el Abogado del Estado y llega a las siguientes conclusiones: «Sobre la base de las anteriores premisas, procede el análisis singularizado de los preceptos: A) DEL DECRETO **127/2001**, DE 9 DE NOVIEMBRE. * art. 1.2° y art. 2. . Se refieren a la delimitación espacial del parque y reserva natural, comprendiendo la superficie marina. Por lo expuesto anteriormente, no es disconforme a derecho, ya que no hay impedimento para que las competencias autonómicas sobre espacios naturales protegidos se proyecten sobre el mar. * art. 5. Dicho precepto indica en su párrafo 1° que la normativa que rige al parque y reserva natural es la que se establezca en el P.O.R.N.. En la medida en que se analizará después la normativa del PORN anulando los preceptos que se consideren ilegales, la previsión es correcta. En su párrafo 2° prevé que " Sin perjuicio de lo que establece la Ley 4/89, en el Parque de la Península de LLevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap des Freu, quedan prohibidas todas las actividades que, suponiendo una explotación directa de los recursos naturales, sean contrarias a los objetivos de preservación de estos espacios naturales protegidos". En la medida en que una de las actividades que supone explotación directa de los recursos naturales lo es la actividad pesquera, y dicho precepto no distingue entre dicha actividad y otras, como tampoco distingue entre las realizadas en aguas exteriores y las realizadas en el resto del ámbito del parque, procede a su anulación para que redacte de forma que respete las competencias estatales en materia de pesca en aguas exteriores. El párrafo 3° de este art. 5 referido a la obligación de los propietarios de comunicar cambios de usos, no afecta al dominio público. * art. 15. Dicho precepto prevé que el incumplimiento o la infracción del régimen de protección de los espacios naturales declarados, se sancionará de conformidad con las disposiciones de la Ley 4/1989, 27 de marzo. Pues bien, dicha previsión en nada afecta a las competencias estatales sobre pesca en aguas exteriores ya que, por la anulación del art. 5.2°, no es posible infracción referida a pesca en aguas exteriores. B) DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES. * art. 3.1° y 3.2°. Se refiere a la delimitación del ámbito de la "península de Artá" a efectos del PORN, según resolución de la Consejera de Medio Ambiente de 23.12.1999. Al igual que con el art. 3.2 del Decreto, no es disconforme a derecho, ya que no hay impedimento para que las competencias autonómicas sobre espacios naturales protegidos se proyecten sobre el mar. * art. 4.1 .f) . Se refiere a la definición como área diferenciada por su tipología medioambiental " f) Áreas marinas más o menos alteradas, pero en general en buen estado de conservación, donde tienen que implementarse medidas que hagan compatibles la actividad humana y la preservación". Admitida la posibilidad del ejercicio



de competencias autonómicas sobre preservación de espacios naturales proyectada sobre el mar, la definición de dicha área es inocua a efectos jurídicos. El posterior tratamiento que reciba y si afecta a las competencias estatales en materia de pesca en aguas exteriores, ya se tratará en el precepto específicamente afectado. * art. 4.2 . Por lo anterior, califica el área como " Área de Conservación Marina" . Por lo expuesto en el apartado anterior, no hay inconveniente para establecer dicha definición. * art. 25.4 . Indica que " El Plan Rector de Uso y Gestión podrá delimitar zonas dentro del Área de Conservación Marina a los efectos de detallar los usos y aprovechamientos". En la medida en que dicho precepto no hace salvedad en el sentido de que el detalle de usos y aprovechamientos del Área de Conservación Marina no puede afectar a los usos y aprovechamientos pesqueros en aguas no interiores, procede su anulación. * art. 26. Se refiere, en su párrafo 1º a la aprobación un Plan de conservación y aprovechamiento pesquero a elaborar entre las Consejerías de Pesca y de Medio Ambiente del Govern Balear. Sin duda, la redacción de este Plan sin intervención estatal y afectando a la pesca en aguas exteriores, invade competencias estatales, por lo que debe declararse su disconformidad a derecho. En su párrafo 2º se refiere a la posible creación de reservas de pesca y en su párrafo 3º a la prohibición de la pesca de arrastre y cerco. Al hacerse sin distinción respecto a si la pesca lo es en aguas interiores o exteriores, procede declarar su nulidad. * art. 28.1º . Se refiere a la prohibición de instalaciones de acuicultura, la inmersión de arrecifes artificiales y similares. En atención a que no se realiza distinción respecto a aguas interiores o exteriores y dichas medidas pueden afectar a las competencias estatales sobre pesca en aguas exteriores, procede declarar su nulidad. *art. 32 .a) . Se refiere a la prohibición de vertido de residuos. Al ser materia relativa a la protección medioambiental que no afecta a las competencias estatales en materia de pesca en aguas exteriores, procede mantener su aplicación. *art. 32 .d) . Se refiere a prohibición de actuaciones que pueden degradar la calidad del medio marino. Debe reiterarse lo indicado para el 32.a) . *art. 32 .g) . Se refiere a la instalación de emisarios que viertan al mar. Debe reiterarse lo indicado para el 32.a) * art. 44.7º . Reitera que " se prohíben la pesca de arrastre y la de cerco, así como los concursos de pesca". Al hacerse sin distinción respecto a si la pesca lo es en aguas interiores o exteriores, procede declarar su nulidad En conclusión, procede declarar la nulidad del art. 5.2º del Decreto **127/2001**, de 9 de noviembre y los arts. 25.4º, 26, 28.1º y 44.7º del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la de la Península de Llevant, aprobado por Consejo de Gobierno de la CAIB, de fecha 09.11.2001».

OCTAVO.- Notificada la referida sentencia a las partes, el Abogado del Estado presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquella accedió por providencia, de fecha 26 de abril de 2004 , en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

NOVENO.- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurrida, la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representada por el Abogado de dicha Comunidad Autónoma, y como recurrente, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, al mismo tiempo que éste presentó escrito de interposición de recurso de casación, basándose en un sólo motivo, al amparo de los establecido en los artículos 5.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por haber infringido la Sala de instancia lo establecido en los artículo 132.2, 149.1.19ª y 149.3 de la Constitución, dado que lo resuelto por aquélla permite la invasión por la Comunidad Autónoma de una competencia exclusiva del Estado, cual es la relativa a la pesca marítima, al mismo tiempo que se vulnera el artículo 25 de la Constitución por dar cabida a una dualidad de normas sancionadoras, pues, al régimen sancionador previsto por la Ley estatal 3/2001, de 26 de marzo , de Pesca Marítima del Estado, se añade el establecido en el artículo 15 del Decreto autonómico 127/01 , en cuanto no excluye expresamente de su ámbito de aplicación las posibles infracciones cometidas con ocasión de la actividad pesquera en aguas exteriores, mientras que los artículos 3.1º y 2º, 4.1º f), 4.2º, 32.2 a), d) y g) y 44.7 del Plan son contrarios a derecho por cuanto la extensión de los espacios protegidos alcanza a las aguas exteriores, pues, si bien es cierto que la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no es cuestión de fácil solución, el punto de partida para evitar los conflictos debe ser el máximo respeto al ámbito competencial ajeno, para lo que resulta de gran utilidad lo establecido por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que añadió un párrafo al artículo 114 de la Ley de Costas , y cuyo espíritu bien pudo fundamentar, aunque sea posterior a la incoación del pleito, la decisión a adoptar por la Sala de instancia, terminando con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra íntegramente estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra el Decreto autonómico 127/01 y el acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de noviembre de 2001 .

DECIMO.- Admitido a trámite el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, se dio traslado por copia a la representación procesal de la Administración autonómica comparecida como recurrida para que, en el plazo de treinta días, pudiese formalizar por escrito su oposición al expresado recurso de casación, lo que efectuó con fecha 14 de julio de 2006, aduciendo que la declaración de un determinado espacio



natural como protegido constituye el ejercicio de una competencia de ejecución aunque se realice mediante Decreto, y el mar territorial y las aguas exteriores, por más que en todo caso sean dominio público estatal, no resultan excluidas de ser soporte físico de la distribución competencial derivada de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, sin que el dominio público sea, por sí mismo, título atribuido de competencias, existiendo un conjunto de competencias autonómicas que necesariamente tienen por soporte físico el mar territorial, como el salvamento marítimo, la pesca y actividades recreativas en aguas interiores, la acuicultura, los puertos no calificados de interés general y los puertos de refugio, el patrimonio arqueológico autonómico marino, la protección de medio ambiente y los espacios naturales protegidos o los vertidos al mar y, en concreto, el artículo 10.1º de la Ley básica estatal 4/1989 establece que la declaración de espacio natural protegido incluirá «las aguas continentales y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluida la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes», sin que haya sido objeto del pleito la concurrencia de relevantes valores mediambientales en la totalidad del ámbito del Decreto **127/2001** y del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, siendo la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico un supuesto harto frecuente, en cuyo caso cada competencia ejercida debe responder al objeto y finalidad que le corresponde sin interferir o perturbar el ejercicio de las demás y sin perjuicio de que, en ocasiones, resulte imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permita la necesaria coordinación entre las Administraciones públicas implicadas, por lo que habrá que examinar si su contenido se adecúa a las medidas propias de regulación de los espacios naturales protegidos, incluida su flora y fauna, por lo que en este caso resulta útil profundizar en el contenido material de ambos títulos competenciales: la autonómica sobre espacios naturales y la estatal sobre pesca marítima, por lo que se deben establecer las siguientes consecuencias: a) Nada impide que las aguas exteriores, aunque sea dominio público estatal, se incluyan en la declaración y gestión de un Parque Natural, siempre que el espacio a proteger constituya una unidad, un ecosistema que justifique un tratamiento conjunto de sus zonas terrestres y marítimas para que tal protección sea coherente y efectiva. b) Para que las medidas acordadas vulneren la competencia estatal de pesca marítima será necesario que excedan el ámbito de las competencia autonómicas de espacios naturales protegidos y pesca en aguas interiores y puedan, materialmente, ser consideradas como reguladoras de la actividad extractiva de pesca marítima. c) La declaración, como parte integrante del Parque Natural, de una zona de conservación marina y su régimen jurídico de protección no supone ejercicio de la competencia estatal de pesca marítima. d) Lo decisivo será, como recuerda el voto particular que acompaña la STC 38/2002, discernir entre la pesca marítima y la protección de los recursos naturales, entre ellos los piscícolas, situada la primera en el contexto extractivo o de actividad industrial y la segunda en la perspectiva de su intrínseca preservación, no ligada a su explotación industrial, y, como se deduce de la sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002, de 14 de febrero, la regla general es la posibilidad de concurrencia competencial sobre el mismo ámbito físico, siempre que no interfieran o perturben el ejercicio de competencias exclusivas estatales, lo que, como norma excepcional, deberá interpretarse restrictivamente y probarse, pero, en todo caso, la sentencia 38/2002 admite que las competencia autonómicas en materia de espacios naturales protegidos puedan extenderse al mar territorial, y así lo ha considerado el Tribunal "a quo", por lo que en la sentencia recurrida se han anulado aquellos preceptos que pueden suponer una colisión con la exclusiva competencia estatal en materia de pesca marítima en aguas exteriores, mientras que considera ajustados a derecho las que delimitan el ámbito del Parque porque, como en su fundamento jurídico cuarto se expresa, precisan de una protección conjunta ante la evidente integración e interrelación entre el espacio marítimo y el terrestre, que requiere una gestión homogénea en aras del adecuado equilibrio medioambiental, sin que el artículo 15 del Decreto **127/2001** vulnere competencias estatales de pesca marítima ni menos el artículo 25 de la Constitución, dado que no contempla infracciones o sanciones que puedan relacionarse con las establecidas por el Estado en materia de Pesca Marítima, y sin que la redacción dada al artículo 114 de la Ley de Costas por Ley 53/2002, de 30 de diciembre, sea aplicable por razones temporales, pero, en cualquier caso, se refiere al ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral, sin alcanzar, por tanto, a la competencia autonómica en materia de espacios naturales, terminando con la súplica de que se desestime el recurso de casación en su integridad y se confirme la sentencia recurrida con imposición de costas al recurrente.

UNDECIMO.- Formalizada la oposición al recurso de casación, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 18 de junio de 2008, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate,

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- El Abogado del Estado, en el único motivo de casación que esgrime al amparo de lo dispuesto en los artículos 5.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 88.1 d) de la Ley de esta Jurisdicción, plantea la vulneración de los artículos 132.2, 149.1.19ª y 149.3 de la Constitución por considerar que la Sala de instancia, al no haber declarado, según oportunamente se solicitó, la ilegalidad del artículo 15 del Decreto autonómico **127/2001** y la de los artículos 3.1º y 2º, 4.2º, 32.2 a), d) y g) y 44.7 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant en Mallorca viene a posibilitar la invasión de una competencia exclusiva del Estado, cual es la relativa a la pesca marítima, porque dichos preceptos contienen previsiones sobre la protección de los recursos pesqueros en las áreas marinas del Parque, y en la medida en que la extensión de los espacios protegidos alcanza a las aguas exteriores, sin atender dicha Sala al espíritu que inspiró al legislador estatal a añadir un párrafo al artículo 114 de la Ley de Costas por Ley 53/2002, de 30 de diciembre, 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 marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores».

SEGUNDO.- Se suscita, por tanto, a través de este recurso de casación la cuestión relativa a las competencias de las Comunidades Autónomas en aguas del mar territorial, situadas fuera de las líneas de base rectas, fijadas en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, dado que la delimitación del Parque Natural y del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant (isla de Mallorca), de acuerdo con el plano de la memoria denominado "ámbito del PORN: Resolución de 23 de diciembre de 1999" y el plano número 1 del anexo cartográfico de dicho Plan, se proyecta parcialmente sobre las referidas aguas exteriores o mar territorial.

La Sala de instancia, en los fundamentos jurídicos tercero, cuarto y quinto de la sentencia recurrida, acepta esa delimitación y, por consiguiente, en el fundamento jurídico sexto de la propia sentencia, sólo considera contrarios a derecho aquellos artículos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y del Decreto de Declaración de Parque Natural que colisionan frontalmente con la competencia exclusiva estatal en materia de pesca en aguas no interiores, para cuya decisión declara seguir la doctrina de la sentencia 38/2002, de 14 de marzo, del Tribunal Constitucional, según la cual las competencias autonómicas para la protección de los espacios naturales debe ceder en cuanto afecte a la competencia estatal sobre pesca en aguas exteriores.

Sin embargo, después de interpretar lo declarado por el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia 38/2002, dicha Sala establece, como conclusión, que sobre el mar territorial la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ostenta competencias de gestión de los recursos naturales en orden a la protección del medio, y así en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico cuarto de su sentencia declara que no se advierte razón para que la competencia autonómica sobre Espacios Naturales Protegidos no se extienda sobre una franja de mar que bordea la parte terrestre del parque y que, desde el punto de vista ecológico, precisan de una protección conjunta ante la evidente integración e interrelación entre el espacio marítimo y terrestre, que exige una gestión homogénea en aras del adecuado equilibrio medioambiental, máxime cuando el ámbito marítimo del parque se proyecta mayoritariamente sobre superficie de mar formado por las aguas interiores sobre las que la Comunidad Autónoma goza de competencia en materia de pesca.

TERCERO.- Desde tales premisas, la Sala de instancia no aborda el núcleo de la cuestión que tanto en la vía previa como en sus alegaciones de instancia ha planteado la Administración General del Estado, cual es si existe cumplida justificación para extender la delimitación del Parque Natural sobre las aguas exteriores o mar territorial.

Ninguna duda existe acerca de que, si el área marina protegida estuviese exclusivamente en el mar territorial, la Administración autonómica carecería de competencia aunque se trate de la gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9ª de la Constitución), luego, en contra de lo declarado por el Tribunal a quo (párrafo penúltimo del fundamento jurídico tercero), la naturaleza del territorio es relevante y determinante para el ejercicio de las competencias, como se deduce claramente de la transcrita sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002, en cuya doctrina aparentemente descansa la tesis de aquél.

Así, en el fundamento jurídico sexto de esa sentencia, el Tribunal Constitucional declara que el territorio se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales, y, en concreto, como definidor de las de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades.

Más adelante apunta el propio Tribunal Constitucional, en el mismo fundamento jurídico de dicha sentencia, que repetidas veces ha afirmado que las competencias de las Comunidades autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque con la salvedad de que ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma, y seguidamente declara que el ejercicio de una competencia atribuido a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que, si no se respetara



tal ámbito competencial, podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad con olvido de lo que el mismo Tribunal Constitucional ha denominado la territorialidad de las competencias autonómicas.

En definitiva, de acuerdo con esa doctrina constitucional, el ámbito espacial tiene para el ejercicio de las competencias autonómicas mayor repercusión y trascendencia que las que le confiere la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares en la sentencia recurrida.

CUARTO.- Nadie ha puesto en tela de juicio que el artículo 148 de la Constitución reconoce algunas competencias a las Comunidades Autónomas en el mar, como los puertos de refugio (148.1.6^a), la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (148.1.11^a), pero estos preceptos no definen el territorio de la Comunidad Autónoma, que en el caso de las Islas Baleares se fija en el artículo 2 de su Estatuto de Autonomía, en el que se alude a que está formado exclusivamente por el de las islas, de manera que se delimita dicho territorio por remisión a la superficie de las Islas Baleares.

Ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo la que ha sostenido que los puertos y la zona marítimo terrestre deben considerarse formando parte del territorio municipal en que están enclavados, cuya doctrina aplica el Tribunal Constitucional a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (párrafo sexto del fundamento jurídico sexto de la sentencia 38/2002), pero el Tribunal Constitucional deja meridianamente claro que «distinto es el caso del mar territorial», en el que sólo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá bien de un explícito reconocimiento estatutario bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de constitucionalidad, y, por tanto, de lo que una norma estatal disponga.

No es ocioso, a este respecto, recordar que en los Estados compuestos, caso de los Estados Unidos de América del Norte o de Australia, son las normas del Estado Federal las que permiten el ejercicio de competencias sobre el mar a los Estados federados, Submerged Lands Act de 1953 en aquél y Coastal Waters Act de 1980 en éste, o incluso a los municipios: La Jolla Underwater Park en el Estado de California (E.E.U.U.), de manera que, aun en los países más descentralizados, es en la Administración central en la que reside el núcleo importante de competencias sobre el mar, de acuerdo con su caracterización jurídica de frontera y de límite territorial del poder soberano del Estado con competencias hacia fuera (relaciones internacionales, tráfico internacional de personas y de mercancías, sanidad exterior, comercio internacional, pesca marítima, tratados internacionales) y hacia dentro (defensa y vigilancia militar, dominio público, defensa de los recursos naturales), protagonismo de la Administración central que se contagia a las áreas marinas a proteger, de manera que en Derecho comparado la regla general es que son las autoridades centrales de los Estados las competentes para la creación y gestión de las áreas marinas protegidas, y sólo en algunos Estados federales o con un regionalismo fuertemente desarrollado se observa una jurisdicción regional conferida siempre por normas emanadas del Estado central.

Nuestro ordenamiento constitucional y posiblemente el Derecho comparado han llevado al Tribunal Constitucional a declarar en la sentencia 38/2002 (fundamento jurídico sexto, antepenúltimo párrafo) que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales hace problemática su extensión al mar territorial, llegando a la conclusión de que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido, de manera que, sigue diciendo el Tribunal Constitucional en el párrafo tercero del fundamento jurídico séptimo de la mentada sentencia, las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, si bien las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y la unidad de dicho espacio físico.

Es, por consiguiente, en esta doctrina constitucional donde radica la solución del presente litigio.

QUINTO.- Al oponerse al recurso de casación del Abogado del Estado, el representante procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma afirma que nada impide que las aguas exteriores se incluyan en la declaración y gestión de un Parque Natural, siempre que el espacio a proteger constituya una unidad, un ecosistema que justifique un tratamiento conjunto de sus zonas terrestres y marítimas para que tal protección sea coherente y efectiva, y, además, asegura que «la concurrencia de relevantes valores medioambientales, en la totalidad del ámbito del Decreto **127/2001** y del PORN, no es cuestión que se haya discutido en los presentes autos».

Con independencia de que esta última afirmación no es exacta, para lo que basta comprobar el requerimiento efectuado por la Administración del Estado a la Administración autonómica o el escrito de demanda, se da por supuesto que en el caso enjuiciado concurren circunstancias que justifican que la delimitación del Parque Natural incluya un ámbito de las aguas exteriores, con lo se estaría ante una de esas ocasiones excepcionales



para que la Comunidad Autónoma extienda su competencia en materia de espacios naturales sobre el mar territorial.

Ahora bien, sin haberse practicado más prueba que la documental aportada con la demanda o la contenida en el expediente administrativo, el Tribunal sentenciador, según ya hemos indicado, se limita a declarar (penúltimo párrafo del fundamento jurídico cuarto) que la franja de mar, que bordea la parte terrestre del parque, precisa, desde el punto de vista ecológico, una protección conjunta ante la evidente integración e interrelación entre el espacio marítimo y el terrestre, lo que requiere una gestión homogénea en aras del adecuado equilibrio ambiental, máxime cuando el ámbito marítimo del parque se proyecta mayoritariamente sobre superficie del mar formado por las aguas interiores, sobre las que la Comunidad Autónoma goza de competencia en materia de pesca, y por ello las competencias estatales posiblemente afectadas no pasan de la genérica invocación en materia de legislación básica sobre protección de medio ambiente.

Apreciamos, por tanto, que ni la representación procesal de la Comunidad Autónoma ni la Sala de instancia, al valorar las pruebas aportadas, explican ni menos justifican que la delimitación del parque natural tenga necesariamente que extenderse a una porción del mar territorial, sobre el que sólo de forma excepcional pueden ejercer sus competencias las Comunidades Autónomas.

Indemostrada esa necesidad, hemos de estimar el motivo de casación alegado por el Abogado del Estado por invadirse con el Decreto y el Acuerdo impugnados un ámbito, cual es el mar territorial, al que sólo excepcionalmente pueden alcanzar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio.

Si concurriesen circunstancias excepcionales, y hubiesen sido suficientemente acreditadas, para invadir con la regulación autonómica del espacio natural protegido el mar territorial, procederíamos a examinar si los preceptos autonómicos, que así lo establecen, son compatibles o no con la competencia exclusiva del Estado sobre la pesca marítima (artículo 149.1.19ª), pero, como tal intromisión no ha sido debidamente explicada ni justificada, resulta innecesario el análisis de cada uno de los preceptos impugnados para decidir si colisionan con esa competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas exteriores.

La Administración de la Comunidad Autónoma demandada y ahora recurrida, al responder al requerimiento que en vía previa le formuló la Administración General del Estado, admite y reconoce que se está ante un supuesto de colaboración o cooperación entre ambas Administraciones, a pesar de lo cual su Consejo de Gobierno, antes de contar con el parecer y consentimiento de aquélla, aprobó un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y declaró un Parque Natural con invasión del mar territorial, actuación que no está amparada en nuestro ordenamiento constitucional ni en el ambiental y, sin duda, ha propiciado el presente conflicto, que probablemente se hubiese evitado de haberse empezado por consultar con la Administración General del Estado dadas las genuinas competencias de ésta.

SEXTO.- De lo expuesto se deduce que no compartimos en absoluto la declaración contenida en el párrafo octavo del fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida, en que el Tribunal a quo manifiesta que, tras la derogación por Ley 41/1997, de 5 de noviembre, del artículo 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales Protegidos, la intervención, para la protección del medio natural, de las Comunidades Autónomas en el mar territorial no tiene el carácter excepcional con que la define el Tribunal Constitucional.

La excepcionalidad, con que las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias en el mar territorial en materia de protección de espacios naturales, no deriva, en contra del parecer de la Sala de instancia, de lo que disponía el derogado precepto contenido en el artículo 21.3 de la mentada Ley 4/1989, de 27 de marzo, que, además, lo fue varios años antes de que el Tribunal Constitucional pronunciase su comentada sentencia 38/2002, de 14 de marzo, sino de la configuración del mar territorial como espacio reservado a la competencia del Estado, sobre el que sólo en ocasiones excepcionales debidamente justificadas y acreditadas (lo que no sucede en este caso) cabe ejercitar competencias autonómicas, sistema, por otro lado, común en cualquier Estado compuesto o fuertemente descentralizado derivado, como hemos apuntado, de la condición jurídica de frontera y de límite territorial del poder soberano del Estado que tienen las aguas exteriores.

De aquí se deduce también la oportunidad de la invocación que el Abogado del Estado hace del precepto contenido en el artículo 114 de la Ley de Costas en su redacción dada por Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que, aun sin estar en vigor cuando se dictó el Decreto impugnado y se aprobó el Plan combatido ni referirse concretamente al ejercicio de las competencias ambientales autonómicas, resulta expresivo y muy significativo para conocer la voluntad del legislador estatal, al impedir que las competencias autonómicas sobre ordenación territorial y del litoral se extiendan al mar territorial y, ni siquiera, a las aguas interiores.

SEPTIMO.- Por las razones expuestas consideramos que la Sala sentenciadora ha vulnerado lo establecido concordadamente en los artículos 132.2, 149.1, 19ª y 3 de la Constitución, en cuanto ha declarado que, sin



necesidad de que concurren circunstancias excepcionales, las Comunidades Autónomas, y concretamente la de las Islas Baleares, pueden ejercer competencias en materia de protección del medio natural en el mar territorial, lo que implica que debemos nosotros anular la sentencia recurrida y resolver lo que corresponde dentro de los términos en que aparece planteado el debate, según dispone el artículo 95.2 d) de la Ley de esta Jurisdicción, que en el caso enjuiciado se centra en la pretensión esgrimida por el Abogado del Estado, tanto en la instancia como en este recurso de casación, para que declaremos nulos por contrarios a las competencias del Estado los preceptos contenidos en los artículos 1, 2, 5 y 15 del Decreto **127/2001**, de 9 de noviembre, por el que se declara Parque Natural la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap de Freu (isla de Mallorca), y en los artículos 3.1º y 2º, 4.1º f), 4.2º, 25.4º, 26, 28.1º, 32 a), d) y g), 38.1º y 44.7 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant, aprobado definitivamente por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares con fecha 9 de noviembre de 2001.

De lo hasta aquí expresado se deduce que son contrarios a las competencias del Estado y, por consiguiente, nulos de pleno derecho, conforme a lo establecido en el artículo 62.1 b) y 2 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todos los preceptos impugnados en cuanto permiten a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el ejercicio de competencias sobre el mar territorial, aguas exteriores o situadas fuera de las líneas de base rectas, y así lo debemos declarar, de acuerdo con los artículos 70.2, 71.1 y 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción, con estimación del recurso contencioso-administrativo deducido por el Abogado del Estado, dado que la acción ejercitada por éste es admisible, en contra de lo alegado por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en virtud de las mismas razones manifestadas por la Sala de instancia en el fundamento jurídico segundo de la sentencia recurrida, que hemos transcrito en el antecedente tercero de esta nuestra y que ahora tenemos por reproducidas para rechazar la causa de inadmisión que adujo la Administración autonómica demandada.

OCTAVO.- La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto impide, conforme a lo establecido en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la condena al pago de las costas procesales causadas por el mismo, sin que existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, al no apreciarse en su actuación mala fe ni temeridad, según dispone el apartado primero del referido precepto en relación con el artículo 95.3 de la propia Ley Jurisdiccional.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 25 a 73 y 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción.

FALLAMOS

Que, con estimación del único motivo de casación alegado, debemos declarar y declaramos que ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, contra la sentencia pronunciada, con fecha 24 de marzo de 2004, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares en el recurso contencioso-administrativo número 480 de 2002, la que, por consiguiente, anulamos, al mismo tiempo que, rechazando la causa de inadmisión planteada por la Administración autonómica demandada, debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo sostenido por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, contra los artículos 1, 2, 5 y 15 del Decreto **127/2001**, de 9 de noviembre, por el que se declaró Parque Natural la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap de Freu, y los artículos 3.1 y 2; 4.1 f) y 2; 25.4; 26; 28.1; 32 a), d) y g); 38.1 y 44.7 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares con fecha 9 de noviembre de 2001, preceptos que declaramos nulos en cuanto se proyectan sobre las aguas exteriores o mar territorial, sin hacer expresa condena respecto de las costas procesales causadas en la instancia y en este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, cuya parte dispositiva y preceptos anulados se publicarán inmediatamente en el Boletín Oficial de las Islas Baleares, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. PUBLICACION.- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.