

# LAS AGUAS MARÍTIMAS BAJO SOBERANÍA O JURISDICCIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL Y LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Por

JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

*SUMARIO: I. Introducción.—II. La soberanía española sobre las aguas circundantes y la distinta consideración del territorio en las relaciones internacionales y en las relaciones internas.—III. El territorio autonómico y local en la Constitución y los Estatutos de Autonomía y la distribución de poderes.—IV. Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español como bien del dominio público estatal y sus consecuencias para el reconocimiento de competencias a las Comunidades Autónomas en los espacios marinos.—V. Competencias de las Comunidades Autónomas que se ejercitan necesariamente en el mar.—VI. El problema de las competencias que se pueden ejercitar en los territorios marinos y terrestres.*

## I. INTRODUCCIÓN

Si analizamos la evolución histórica de los poderes de los entes colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (1), podríamos llegar fácilmente a la conclusión de que a lo largo del tiempo se ha producido un intento por parte de las autoridades estatales de restringir lo más posible el desarrollo de sus competencias en el medio marino. Concretando esa evolución en tres puntos destacados, éstos se podrían situar en los años cincuenta, mediados de los setenta y comienzo de los ochenta del siglo anterior y la época actual.

Así, en los años cincuenta, en el conocido Dictamen del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952, evacuado a petición del Ayuntamiento de Tarragona, se contiene una declaración presidida por el sentido común: no existen «zonas exentas dentro de este término

---

(1) Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas y las entidades locales sobre las playas y la zona marítimo-terrestre hay una amplia bibliografía. Entre ella, véase M. BELADIEZ ROJO, «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución española en homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 3671 y ss. De igual modo, debe consultarse el estudio clásico sobre el término municipal y el dominio público marítimo-terrestre de F. SAINZ MORENO, *Término municipal y dominio público*, en el núm. 112 de esta REVISTA, enero-abril 1987, págs. 173 y ss.

municipal a favor de las competencias especiales» (2). La igualdad entre las competencias y territorios del municipio fue lo que permitió al Ayuntamiento de Tarragona el cobro del Impuesto municipal de usos y consumos por las actividades desarrolladas en el espacio portuario. Doctrina que hubo de repetir cinco años después en relación con un problema de naturaleza urbanística que se suscitó con el puerto de Valencia.

El segundo momento se ha de situar en los últimos años del franquismo y en los primeros de la democracia, cuando el Estado intentó eliminar las competencias de los entes locales, primero, y de ellos y las Comunidades Autónomas, después de la promulgación de la Constitución, sobre el dominio público marítimo-terrestre, en particular competencias de ordenación territorial. El intento quedó frustrado después de una jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo (3) y del contundente fallo del Tribunal Constitucional contenido en la STC 77/1984, de 3 de julio, sobre el puerto de Bilbao, en el que se afirmó que la tesis de que playas y zona marítimo-terrestre quedaban comprendidas dentro del término municipal y que, por consiguiente, sobre ellas debían ejercer sus competencias las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Cuestión que quedó aún más clarificada después de la STC 149/1991, de 4 de julio, por la que se resolvieron los problemas de constitucionalidad de la Ley de Costas.

El problema de las competencias de las Comunidades Autónomas

---

(2) El citado Dictamen señala lo siguiente:

«La condición de dominio público de un bien no implica por sí misma ninguna estimación en el orden de Derecho público, esto es, no consagra por su sola significación un determinado estatuto jurisdiccional. Estimar el dominio público como título inmediato de jurisdicción sería tanto como resucitar la confusión feudal entre los conceptos *dominium* e *imperium*, que ha caracterizado un estadio jurídico político superado, en el cual se hacía de la propiedad del territorio el fundamento legal de la soberanía... Es preciso no confundir la jurisdicción de base pura y simplemente territorial, que determina los límites especiales de validez jurídica del *imperium*, con la jurisdicción referida a un órgano por razón de la naturaleza —incluso dentro de límites territoriales—, siendo la primera una atribución genérica y la segunda, específica de las prerrogativas de la autoridad lo que no implica necesariamente configurar una demarcación territorial de jurisdicción. Por ello, no sólo es posible, sino normal el entrecruzamiento y la plena compatibilidad de estos dos tipos de jurisdicción, ejerciendo la administración central o la provincial dentro de la demarcación territorial del Municipio sus poderes sobre supuestos de interés general o provincial, sin que ello implique que, en el grado que resulten territorialmente especializados, tal aspecto deba considerarse como extraterritorialidad jurisdiccional dentro del término municipal».

(3) Un estudio de esta jurisprudencia se puede consultar en F. SAINZ MORENO, *Término municipal...*, op. cit., págs. 185 y ss.

en los espacios litorales y marinos se ha reabierto en la actualidad. Habida cuenta de que el régimen de la atribución de poderes estaba totalmente clarificado sobre los territorios terrestres, la cuestión se ha trasladado a los ámbitos marinos; concretamente, la zona de los espacios marinos sujetos a la soberanía española, conocida como mar territorial; o el área marina circundante a España sobre la que se poseen derechos de soberanía «a los efectos de su exploración y de la explotación de los recursos naturales», tal y como define la Convención de Montego Bay la plataforma continental.

Si examinamos la práctica de los últimos tiempos, podemos extraer tres ejemplos que son ilustrativos del problema ante el que nos encontramos: el Gobierno otorga en diciembre del año 2001 nueve permisos de investigación de hidrocarburos en las aguas contiguas al archipiélago de Canarias, con base en el artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos, sin contemplar la existencia de competencias autonómicas, como muestra el hecho de que no solicitara ningún informe a dicha Comunidad Autónoma, tal y como se puede deducir del íter procedimental que se relata de la Exposición de Motivos del RD 1462/2001, de 23 de diciembre. Ello a pesar de la competencia exclusiva de Canarias en materia de «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía», que atañe directamente a dichos títulos habilitantes; así como de las otras competencias de las que es titular en materias como protección del medio ambiente, salvamento marítimo, puertos, transporte interinsular, ordenación del territorio, turismo, protección civil, etc.

Saliéndonos del «Boletín Oficial del Estado», observamos la controversia que mantienen el Estado y la Comunidad Autónoma andaluza sobre la titularidad de las competencias en relación con el buque británico HMS Sussex (4), encontrado a unos 3.000 pies de profundidad en aguas españolas cercanas al Estrecho de Gibraltar; competencias que pretenden ejercer el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, y sobre las que la prensa del Campo de Gibraltar ofrece toda clase de pormenores.

En ambos casos han aparecido, de forma directa o indirecta, los conflictos fronterizos que tiene latentes o planteados España con Marruecos (que acababa de otorgar permisos de explotación en aguas saharauis muy cercanas a una empresa petrolífera estadouni-

---

(4) El interés tan *especial* que, para Administraciones públicas y para buscadores de tesoros, posee este buque deriva, entre otros factores, de que cuando se hundió durante una tormenta, en 1694, Inglaterra estaba en guerra con Francia y el buque iba en misión secreta llevando una fortuna estimada en diez toneladas de oro para el Duque de Saboya con el fin de comprar su lealtad en contra del Rey Luis XIV.

dense) y el Reino Unido como argumento para reforzar la competencia estatal, a pesar de que energía y gestión del patrimonio arqueológico carecen de relación en este asunto con las relaciones internacionales y la defensa de España.

Para ver cómo el dato de la conexión con las relaciones internacionales y la defensa es marginal en este polémica, hay que recordar, en tercer lugar, que recientemente el Tribunal Constitucional, en su STC 38/2002, de 14 de febrero, negaba ciertas competencias a Andalucía en relación con la ordenación medioambiental del Cabo de Gata con el argumento veraz, pero de dudosa aplicación práctica para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, del movimiento del agua. El asunto es tanto más sangrante cuanto que la lejanía controvertida con respecto de la costa es tan sólo de una milla náutica y que a través del acto declarado nulo se pretendía aprobar un plan integral marino y terrestre que ordenara dicho parque natural.

Estos tres casos constituyen sólo una muestra, que podría ser completada, del conflicto que se está exteriorizando en la actualidad: ¿hasta dónde llegan las competencias de las Comunidades Autónomas litorales? ¿Sólo hasta donde llega el territorio terrestre de dicha Comunidad junto con las aguas interiores? ¿O, por el contrario, lo podemos proyectar sobre el territorio marino bajo soberanía o jurisdicción del Estado español?

No obstante, antes de iniciar el desarrollo de la cuestión conviene efectuar una breve exposición sobre las áreas marinas sobre las que el Estado español puede ejercer su soberanía o jurisdicción de acuerdo con el Derecho internacional.

## II. LA SOBERANÍA ESPAÑOLA SOBRE LAS AGUAS CIRCUNDANTES Y LA DISTINTA CONSIDERACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EN LAS RELACIONES INTERNAS

Las presuntas especialidades jurídicas que tienen las zonas marítimas sobre las cuales el Estado español ejerce su soberanía (que sería uno de los argumentos para negar competencias a Comunidades Autónomas y Corporaciones locales) obligan a iniciar el desarrollo con una breve exposición de esta cuestión. Se trata, por otra parte, de un problema que nos va a conducir a establecer claras diferencias entre el valor jurídico del territorio en las relaciones internacionales y en el marco del Derecho interno.

Los Estados, de acuerdo con las normas de Derecho internacional, disponen de ciertos grados de soberanía sobre las aguas inte-

riores, el mar territorial, que en nuestro caso tiene una extensión de 12 millas náuticas (art. 3 de la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial) (5), y sobre la plataforma continental, que se extiende a las 188 millas siguientes, hasta alcanzar las 200 millas. La existencia de estas dos últimas zonas está, sin mayor determinación, recogida en el artículo 132 de nuestro texto constitucional.

Las aguas interiores están definidas en el artículo 8 del Convenio sobre Derecho del Mar de 1982 como «las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial», siendo, por tanto, las que se encuentran en el interior de la línea de base del mar territorial. De acuerdo con el artículo 2.1 del Convenio, están sometidas a la soberanía del Estado ribereño y, en consecuencia, la legislación interna del Estado costero es plenamente aplicable a estos espacios. Este área territorial aparece como criterio delimitador de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en materia de pesca, de acuerdo con el artículo 148.1.11 CE; a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con el marisqueo y la acuicultura, sobre los que la competencia debiera ser, teóricamente, similar a los ámbitos de soberanía española, por no estar limitado el territorio sobre el que las CC.AA. pueden ejercer sus poderes.

El mar territorial es, de acuerdo con lo señalado por la mejor doctrina internacionalista (6), «un espacio adyacente a las costas del Estado o a sus aguas interiores, sobre el que ejerce poderes soberanos de acuerdo con el Derecho internacional», lo que supone la aplicación de su legislación interna, salvo las excepciones que se producen en materia de navegación que veremos en seguida. Como se indica en el artículo 2 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, esta soberanía se ejerce sobre la columna de agua, el lecho y subsuelo, así como los recursos naturales existentes y el espacio aéreo suprayacente. De acuerdo con el Derecho internacional, esta soberanía sólo se encuentra limitada por el derecho de paso inocente que poseen los buques extranjeros para navegar por dichas aguas, que se concreta en la asunción de una serie de obligaciones por parte de los Estados ribereños que están recogidas en los artículos 21 a 23 del Convenio.

---

(5) Ha de tenerse en cuenta que, para realizar la medición, el límite interior está compuesto por la línea de bajamar escorada y, además, se pueden fijar las denominadas líneas de base recta, que son las que unen puntos del litoral que penetran en el mar y que están determinadas en RD de 5 de marzo de 1976, modificado por el RD de 5 de agosto de 1977. Este criterio de las líneas de base recta es, por tanto, subsidiario y, además, de aplicación restrictiva, tal y como señaló el TIJ en el caso *Qatar c. Bahrein*. El territorio marino que se encuentra entre estas líneas y la tierra compone las denominadas aguas interiores.

(6) Tomo la definición de J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SANCHEZ RODRÍGUEZ y P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, *Curso de Derecho internacional público*, 7.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 2002, pág. 630.

De acuerdo con lo que acabamos de ver, los poderes del Estado son absolutos sobre ese ámbito territorial marino, lo que se traduce en la aplicación plena de la legislación nacional. No parece que el derecho de paso inocente (que constituye la única limitación a la soberanía) sea un elemento determinante para diferenciar a la luz del Derecho interno entre el territorio terrestre y el territorio marino. Bien, pues si el régimen de la soberanía entre espacios terrestres y marinos es similar, si el Estado español tiene la misma capacidad para aplicar su legislación interna y de sancionar las conductas contrarias a ella, la conclusión sólo puede ser una: las aguas que componen el mar territorial forman parte del territorio español igual que el área terrestre y, por tanto, sería de aplicación la regla del artículo 137 CE, esto es, está dividido también en Comunidades Autónomas y la división de competencias será la que proceda de las listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución, junto con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía, como implícitamente parece asumir la extraña STC 38/2002 (7).

Por el contrario, la soberanía que tiene el Estado español sobre la zona económica española es más limitada sobre las 188 millas siguientes al mar territorial. En efecto, el artículo 56 del Convenio de Derecho del Mar divide las potestades estatales en soberanía y jurisdicción, de forma que la soberanía que se reconoce en el Derecho internacional está limitada «para los fines de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes». Este principio está, de igual manera, contemplado en la Ley española de 20 de febrero de 1978 (que, por la fecha de su promulgación, no sirve como criterio para distribuir competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas): «el Estado español tiene derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes; que se concretan en la potestad reglamentaria sobre recursos naturales y en relación a la preservación del medio marino, así como a la potestad sancionadora para hacer cumplir lo anterior».

De esta forma, se puede afirmar que «son del Estado en la medida que ejerce sobre los mismos un conjunto de poderes, con exclu-

---

(7) En la STC 38/2002 se afirma que sólo «excepcionalmente» podrá ser objeto de las 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 EAAAnd), 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). Volveremos con posterioridad sobre este punto.

sión de cualquier otro Estado; pero no pueden estar asimilados totalmente a la categoría *territorio estatal* por estar abiertos a los demás países respecto a determinadas utilidades» (8). Debiera ser, por tanto, el ordenamiento interno el que determine qué contenido tendrá el derecho aplicable a estas operaciones y, de la misma forma, qué entidad de la Administración nacional (en sus tres modalidades de estatal, autonómica y local) la que ejerza esas competencias disminuidas.

Por último, sobre los recursos de la plataforma continental, el régimen del Derecho del mar también conduce a una soberanía limitada «a los efectos de su exploración y la explotación de sus recursos naturales» (art. 77). Ha de tenerse en cuenta que «esta categoría afecta exclusivamente al lecho y subsuelo marinos y no al régimen jurídico de las aguas supraadyacentes» (9). Es este dato el que justifica que exista libertad de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías, pesca para terceros Estados sobre estas aguas.

De esta forma, la diferencia entre el mar territorial y la zona económica y plataforma continental es clara en cuanto al número de poderes que tiene el Estado frente a las potencias extranjeras, pero no se separan en relación con la naturaleza de esas competencias. Dicho de otro modo, el Estado español no puede ejercer todas las competencias al igual que lo hace sobre la franja anterior pero sobre los poderes que le otorga el Derecho internacional; en el momento de dividirlos entre los distintos tipos de entidades públicas ha de recurrirse a la misma regla que hemos visto con anterioridad: la distribución será la que proceda del ámbito material ya que no hay territorios exentos a las competencias de los entes públicos. Téngase en cuenta que el conjunto de todas ellas sería lo que formaría la administración de ese concreto Estado y que, en nuestro caso, todas ellas estarían obligadas en el servicio objetivo a los intereses generales, de acuerdo con la cláusula del artículo 103 CE y al principio de lealtad constitucional.

En este sentido, debe tenerse en cuenta el doble significado que tiene el territorio como elemento de determinación de los poderes de los entes públicos. Mientras que en las relaciones internacionales tiene un contenido excluyente de la actuación de los restantes Estados, lo que se traduce en las notas de la exclusividad en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades estatales y en su oponibilidad frente a la actuación de los restantes Estados, la situación en las re-

---

(8) J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, *Curso...*, op. cit., pág. 536.

(9) J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, *Curso...*, op. cit., pág. 652.

laciones administrativas nacionales es la opuesta, precisamente porque el territorio es permeable a la actuación de todos los entes públicos que desplieguen sus poderes en ese territorio (10). De hecho, el mero planteamiento de que exista una pluralidad de entes públicos nos impide que podamos hablar tanto de exclusividad como de oponibilidad, ya que un mismo punto es al mismo tiempo territorio estatal, autonómico, provincial y municipal.

Consecuencia necesaria es que las relaciones entre los distintos poderes no pueden estar basadas en la idea de oposición, sino de cooperación tanto en las materias como incluso en las funciones que comprende cada una de las materias. Ninguna Administración pública puede asumir todos los poderes en ese Estado, que están, por el contrario, asumidos entre todas las entidades territoriales que componen, en su conjunto, la Administración pública del Estado de referencia (11).

Estableciendo una conclusión general sobre la cuestión planteada en este apartado, la soberanía absoluta del Estado español sobre el mar territorial circundante se dividirá entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. Y la soberanía relativa sobre los recursos naturales de la zona económica se dividirá, de igual manera, entre los diversos entes públicos de acuerdo con los principios generales del Título VIII de la Constitución.

El siguiente paso será descender a las reglas que aparecen en el ordenamiento jurídico sobre la división de competencias entre el Estado y los restantes entes públicos. En esta tarea habrá que abordar, en primer lugar, las consecuencias de que el territorio marino español sea dominio público del Estado en virtud del artículo 132.2 y, con posterioridad, habrá que examinar las reglas de atribución de competencias que se recogen en los Estatutos de Autonomía para ver si las competencias que han asumido las Comunidades Autónomas se pueden o no proyectar sobre el territorio marino español.

---

(10) La nota de la impenetrabilidad se da, en cambio, en las relaciones entre Comunidades Autónomas o entre Corporaciones locales, como bien se encargó de recordar la jurisprudencia constitucional: «en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida 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 hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (STC 195/2001, de 4 de octubre).

(11) En este sentido, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1984, tomo I, pág. 194.



### III. EL TERRITORIO AUTONÓMICO Y LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA DISTRIBUCIÓN DE PODERES

La verdad es que en el ordenamiento jurídico español, ni en la Constitución ni en las normas inferiores a ella, podríamos encontrar una regla contundente que resuelva el interrogante que se ha planteado de la extensión del territorio autonómico en relación con el mar; lo que nos obliga a realizar operaciones interpretativas partiendo de los pocos datos ante los que nos encontramos.

El punto de partida para abordar el problema del ámbito territorial de Comunidades Autónomas y municipios en nuestro ordenamiento jurídico está constituido, necesariamente, por el texto constitucional. En su artículo 137 se dispone claramente que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». El precepto, como se puede apreciar, supone la división del territorio español en diversos tipos de Administraciones públicas, sin establecer ninguna distinción entre el territorio terrestre y el territorio marino, que, a primera vista, parece ser tan territorio español como las áreas de tierra firme.

En efecto, el hecho de que el artículo 137 CE no establezca ninguna distinción entre el territorio sobre el que el Estado español ejerce su soberanía podría tener gran importancia para resolver el interrogante que tenemos planteado, ya que una primera conclusión que aparece inmediatamente consistiría en negar relevancia a la distinción (dado que el texto constitucional no la realiza) y considerar que, allá donde el Estado español es soberano, ha de procederse a la distribución de competencias de acuerdo con lo dispuesto en las reglas que rigen los poderes del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales

En efecto, el no establecer distinciones obliga a que, a la hora de atribuir poderes a los tres tipos de entidades públicas, se acuda no al tipo de territorio sobre el que se ejerce, sino al orden constitucional de competencias, que, por consiguiente, debería seguir las reglas generales que parten de la necesidad del reconocimiento de ámbito de poder propio para el desarrollo de su autonomía, para lo cual se configuran las listas de los artículos 148 y 149 más lo que dispone la normativa local (12). Utilizando las palabras de la STC 77/1984 en relación con espacios mitad terrestres mitad marinos (el puerto de Bilbao), «parece claro que la misma doctrina hay que

---

(12) En contra, F. SAINZ MORENO, *Término municipal y dominio público*, en el núm. 112 de esta REVISTA, pág. 190.

aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total»; esto es, sin establecer distinciones entre el territorio terrestre y el territorio marino (13).

Ahora bien, sería arriesgado establecer esta conclusión sólo con el sustento del artículo 137 CE, dado lo poco que señala. Si observamos los Estatutos de Autonomía veremos cómo no hay ninguna referencia expresa a si el territorio marino forma parte (o no) del territorio de la Comunidad Autónoma. Las fórmulas por las que recogen el territorio autonómico suelen hacer referencia a las zonas sobre las que Administraciones públicas que existían con anterioridad a la Constitución (14) ejercían sus competencias, lo que, como señaló hace años MUÑOZ MACHADO, tampoco ofrece demasiados elementos de solución dado que parte de «una concepción plana del territorio (no se refiere al espacio aéreo y el subsuelo) y de la exclusión que en la misma parece hacerse de cualquier porción marítima, lo cual plantea el problema de saber si el territorio de las Comunidades Autónomas (...) comprende o no alguna porción marítima» (15).

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que en el momento en que se efectuó la distribución provincial (16) —que sirve mayoritariamente para la división en Comunidades Autónomas— el único territorio que se planteaba para el ejercicio de las competencias era el terrestre, fruto de que el desarrollo tecnológico permitía un escaso aprovechamiento del mar, como bien lo muestra la escasa actividad administrativa que se desarrollaba en este ámbito, considerado de escaso interés; lo que se percibe claramente en la indeterminación del límite marino, ya que a lo más que se llega en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 (17)

(13) En contra de que todo el territorio nacional esté dividido en Comunidades Autónomas y municipios, E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *El régimen jurídico de las costas españolas*, en el núm. 144 de esta REVISTA, pág. 110, con base en la jurisprudencia que afirma que antes de que el mar territorial no se haya transformado en puerto no se puede exigir licencia de construcción. Esto le lleva a señalar que hay competencias con proyección ultraterritorial, como son las de pesca en aguas interiores o las de acuicultura, dado que las zonas en las que se ejercen no forman parte del territorio autonómico.

(14) En relación con las Comunidades Autónomas costeras, los Estatutos de la Comunidad Valenciana (art. 3), Región de Murcia (art. 3) y Andalucía (art. 2) marcan el territorio por relación al ámbito municipal; por su parte, efectúan la determinación por relación con la provincia los Estatutos para Cantabria (art. 2), Asturias (art. 2), Galicia (art. 2) y País Vasco (art. 2), y, por último, la relación con las comarcas comprendidas en la provincia (art. 2) se recoge en el Estatuto para Cataluña.

(15) S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, op. cit., pág. 193.

(16) Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la división territorial de provincias, del modo que se contiene en seguida; disposición que en su práctica totalidad sigue estando vigente.

(17) A modo de curiosidad, conviene recordar que el RD de Extranjería de 1852, la Ley de Puertos de 1880 o incluso la anterior Ley de Costas de 1969 no establecían distinción entre el mar territorial y las aguas interiores, ya que incluían todas en el mismo grupo.

es a afirmar que la provincia en cuestión limita con el «mar/océano x». Pese a la alteración de las circunstancias, y a pesar también de lo indeterminado de la redacción, conviene recordar que la formulación del ámbito territorial por relación a los municipios o provincias podría hacer pensar que el territorio autonómico sólo llega hasta el mar territorial, dado que, como ha señalado BARCELONA LLOP, hasta ahí lo ha llevado el Tribunal Supremo, partiendo de la extensión de las competencias urbanísticas (18).

En la actualidad, las circunstancias han cambiado sustancialmente y, precisamente por ello, resultaría conveniente readaptar la vieja formulación, en el sentido de que la interpretación que se proporcione a esos límites se extienda a la franja marina sobre la cual el Estado español despliegue su posición soberana. La vaguedad con la que está formulado el RD de 30 de noviembre de 1833 lo permitiría sin demasiada dificultad. No se puede olvidar, como factor que ayudaría a adaptar el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, aquí que en dicha fecha el Derecho del mar tenía un desarrollo bastante limitado y que seguían en vigor las Partidas, en donde se reconocía que el mar formaba parte de las cosas comunes a los hombres. La soberanía alcanza, como señala COLMEIRO, a «las costas o mar adyacente al territorio» (19).

La regla anterior que conecta al territorio histórico de las Corporaciones locales con el territorio actual del Estado se salta, curiosamente, en los supuestos relativos a nuestros dos archipiélagos de Baleares y Canarias, aunque ello también se hace adoptando la ex-

(18) J. BARCELONA LLOP, *El dominio público arqueológico*, en el núm. 151 de esta REVISTA, enero-abril 2000, pág. 148. Por citar una de las últimas resoluciones en las que se ha mantenido esta postura, en la STS de 9.3.1998 se afirma:

«Brevemente, conviene acerca de esto último recordar una ya consolidada jurisprudencia de esta Sala referida a la realización de obras en espacios portuarios; conforme a ella, y atendiendo a una realidad física incuestionable, deben en esas actividades diferenciarse dos fases: una inicial, en la que a través de obras que se llevan a cabo en el lecho del mar litoral se ganan, por accesión artificial, terrenos a éste, que quedan incorporados sin solución de continuidad al territorio terrestre ya existente y, con ello, al ámbito espacial propio del Municipio costero; y otra posterior, en que las obras se realizan sobre esos terrenos ya ganados; mientras estas últimas se llevan a cabo en el ámbito espacial de un Municipio, en el que por tanto su Ayuntamiento ha de ejercer sus competencias, quedando así eventualmente sujetas a la necesidad de previa licencia urbanística, aquéllas se realizan fuera del término municipal, sin sujeción posible a ese concreto mecanismo de intervención o autorización. Entre otras, y como más significativas, basta citar en apoyo de lo dicho las sentencias de este Tribunal Supremo de fechas 20 de febrero y 20 de septiembre de 1984, 28 de febrero de 1986, 4 de febrero y 19 de junio de 1987 y 24 de enero de 1997».

(19) M. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, tomo II, 1850, pág. 8.

tensión histórica de ambos en el Real Decreto de 1833. En efecto, el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares hace referencia a las islas como ámbito territorial de la referida Comunidad Autónoma, mientras que el Estatuto de Autonomía para Canarias concreta su territorio en el del «archipiélago canario».

Este último caso puede ser importante, dado que el concepto de archipiélago ha experimentado una modificación por aplicación de la integración de las normas internacionales del Derecho del mar en el ordenamiento español. En efecto, debe recordarse aquí que el artículo 1.1 de la Ley de 20 de febrero de 1978 determina el modo en que se han de determinar las extensiones territoriales españolas en el mar, señalando que en «el caso de los archipiélagos, el límite exterior de la zona económica se medirá a partir de las líneas de base rectas que unan los extremos de las islas e islotes que los componen (...)», con lo que parece admisible mantener que, para esta Ley, *las aguas archipiélagicas canarias determinadas como se hacen en el precepto son inequívocamente territorio canario a la par que español, obviamente*. Esto es, enunciada la cuestión de otro modo, la soberanía del Estado español se extiende sobre toda esa zona circundante a los archipiélagos, con independencia de que las funciones que se ejerzan las puedan ejercitar de acuerdo con el orden constitucional de competencias. Como ha indicado la jurisprudencia constitucional, para determinar la instancia competente para la ejecución o aplicación del Derecho comunitario —conclusión que, desde luego, se debe extender al Derecho internacional— «ha de estarse exclusivamente a las normas de Derecho interno que regulan la distribución de poderes entre Estado y CC.AA.» (SSTC 252/1988 y 79/1992, por todas).

De hecho, si analizamos el ordenamiento español observaremos que no hay ninguna disposición de la que se pueda deducir claramente que el territorio marino resulte inadecuado para el ejercicio de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas, y ello porque no existe ninguna razón material que así pudiera justificarlo, y de hecho las dos razones que se podrían utilizar no resultan de demasiado peso.

La primera de ellas supondría afirmar que si afirmamos las competencias autonómicas en los ámbitos marinos, eso supondría negar las competencias del Estado, habida cuenta de una supuesta impenetrabilidad de ese ámbito físico. Ésta es una idea que en la actualidad hay que descartar por completo, en la medida en que lo cotidiano es el ejercicio de competencias diferentes por dos entes públicos sobre el mismo ámbito físico y, de hecho, el recurso a los mecanismos constitucionales de colaboración y cooperación serviría precisamente para solucionar los conflictos que se pudieran plantear.

El otro argumento podría venir por la trascendencia que tiene el territorio marino para el ejercicio de la soberanía por parte del Estado español, sobre todo teniendo en cuenta los conflictos que tenemos planteados con nuestros vecinos del Sur. Una cosa es afirmar que el territorio marino español es al mismo tiempo territorio autonómico en el que este tipo de entidades pueden ejercitar sus competencias, y otra muy distinta es atribuirles todas las competencias que se pueden desplegar en dicho ámbito. En particular, las competencias en materia de relaciones internacionales y defensa son de titularidad exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.3 y 4 de la Constitución, y si ejercitando otras competencias autonómicas se pudiera comprometer la seguridad exterior del Estado hay procedimientos para que el ente competente, el Estado, alegue lo que estime conveniente; procedimientos que en absoluto supondrían la negativa a que las Comunidades Autónomas ejercieran competencias en materia de patrimonio arqueológico, por ejemplo.

Por tanto, el siguiente paso en el desarrollo de esta cuestión obliga a ver qué se señala en el ordenamiento jurídico infraconstitucional sobre estos ámbitos, para lo cual hemos de partir necesariamente del artículo 132.2 de la Constitución, en donde se declara que el territorio marítimo del Estado español, esto es, el mar territorial, la zona económica y los recursos económicos de la plataforma continental, forma parte, en todo caso, del dominio público del Estado.

#### IV. LAS AGUAS MARÍTIMAS BAJO SOBERANÍA O JURISDICCIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL COMO BIEN DEL DOMINIO PÚBLICO ESTATAL Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ESPACIOS MARINOS

Teniendo en cuenta la inidoneidad del Derecho internacional para distribuir competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, ya que se limita a establecer cuáles son las reglas del territorio en relación con terceros Estados, el paso siguiente ha de ser analizar cómo se distribuyen los poderes en el Derecho nacional sobre estos ámbitos territoriales.

Aquí, aunque sea sólo por respeto a su rango superior, hemos de partir de lo que se señala en el artículo 132.2 de la Constitución sobre estos ámbitos territoriales, ya que ahí se introduce una precisión que, acaso, pudiera tener relevancia. Concretamente, se afirma que tales bienes son de dominio público estatal, lo cual se afirma con una nitidez aplastante, aunque las consecuencias jurídicas de tal declaración distan mucho de ser igual de claras. Concretamente, se afirma 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».

Ante tal contundencia, nada se puede discutir sobre que estos bienes sean de dominio público estatal, más allá de manifestar la extrañeza de que en una norma constitucional se incluya una previsión de este tipo. Ahora bien, esta declaración lo único que nos hace es plantearnos una batería de preguntas: ¿el dominio público estatal aísla ese espacio de las competencias de los restantes entes públicos?; ¿qué significa que un bien sea de dominio público estatal en cuanto a la distribución constitucional de competencias?; ¿quién es el ente principal ante una determinada actuación pública o privada?

La primera cuestión es, sin lugar a dudas, la más pacífica de todas, ya que el Tribunal Constitucional se encargó de aclararla en la primera de las sentencias en las que se abordaron este tipo de problemas. Con total claridad, afirmó que la titularidad del dominio público no suponía la creación de una isla de inmunidad para el ejercicio de sus competencias por parte de las restantes Administraciones públicas. Utilizando las palabras de la STC 77/1984:

«Es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan. Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca, y concretamente respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en el que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos».

Con respecto a la segunda de las cuestiones, la relativa a las competencias que asume el ente público que sea titular demanial, la verdad es que las cosas distan mucho de estar claras, posiblemente porque la propia figura, la titularidad del dominio público, resulta

extraordinariamente confusa; fruto de la compleja y desconcertante evolución histórica del dominio público (20).

Si aplicásemos un criterio lógico para extraer alguna conclusión de la condición de titular del dominio público, la tarea podría hasta resultar sencilla: el titular de un bien del dominio público dispondría de un haz de competencias de las que carecería si no se encontrase en tal situación jurídica especial. La titularidad no es una condición baladí sino que, por el contrario, de acuerdo con lo indicado por DE CASTRO, «ofrece la ventaja de mostrar la íntima relación entre el porqué del poder (título) y éste mismo. Pudiendo entenderse por titularidad a la “cualidad jurídica que le confiere a una persona el estar en una relación jurídica, en cuanto determinante de las facultades que por ella se le atribuyen”» (21).

Ahora bien, frente a ello nos encontramos con que la jurisprudencia constitucional de forma unánime ha negado cualquier relación entre ser titular de un bien del dominio público y la adquisición de nuevas competencias por el ente que asuma dicha condición. Toda competencia que no proceda de las reglas usuales de delimitación de poderes será considerada una extralimitación inconstitucional. Y aquí se podrían traer a colación tanto declaraciones genéricas de la jurisprudencia constitucional (sentencias de aguas, costas, puertos...) como declaraciones concretas referidas a competencias concretas que se ha atribuido la Administración General del Estado sobre estos ámbitos demaniales, fruto precisamente de la condición de titular demanial.

Posiblemente, el problema estriba en la propia expresión, titular de un bien del dominio público. Ha de tenerse en cuenta que la titularidad no es nunca de un bien, sino de una relación jurídica que, hipotéticamente, se desarrollase sobre un bien. De este modo, si en el ordenamiento jurídico-privado realizásemos una afirmación de tal cariz, el significado es claro: decir que Pedro es titular de una finca es equivalente a decir que Pedro es titular de un derecho de propiedad sobre esa finca. Pero es obvio que en los bienes del dominio público que recoge el artículo 339.1 del Código civil esa afirmación no se puede efectuar, ya que el elemento esencial para que podamos hablar de propiedad, o de otro derecho real, que no es otro que el interés del propietario, no se da.

La regulación del dominio público, tal y como ha recogido la ju-

---

(20) Sobre esta evolución véase, por todos, A. GALLEGO ANABITARTE, «El Derecho de aguas en la historia y ante el Derecho comparado», dentro de la obra que realizó con J. M. DÍAZ LEMA y A. MENÉNDEZ REXACH, *El Derecho de aguas en España*, MOPU, Madrid, 1986.

(21) F. DE CASTRO, *Derecho civil de España*, 2.<sup>ª</sup> ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949, pág. 564.

risprudencia constitucional en múltiples ocasiones, lo que hace es introducirlo en un régimen específico de gestión para satisfacer las necesidades que motivaron separarlo del régimen normal de ordenación de bienes que recoge el Código civil. Hay una ordenación de bienes motivada separada del comercio normal de bienes debido a que ese concreto tipo de bienes se encuentra en una situación de escasez o, por el contrario, es inidóneo para que, en un régimen de normal apropiación, cumpla con su función económico-social.

Si la titularidad no es de bienes, porque en esencia no puede ser, ni es de derechos reales, porque en relación con estos bienes no se da la nota de la apropiabilidad de los bienes, ¿de qué es? Pues de lo único que puede serlo en el marco del Derecho público, de poderes, de competencias (22). Y la posibilidad de asumir competencias, ya sea expresa, ya sea implícita, sólo tiene un marco para su desarrollo, que son las reglas que se recogen en el Título VIII de la Constitución. Lo que supone que hay que acudir a las listas de materias y, dentro de ellas, habrá, en su caso, división en diversos ámbitos funcionales; lo cual se producirá con independencia de los bienes que sirvan de sustrato material, esto es, ya sea mar o tierra; salvo, claro está, que en el propio título competencial así se establezca la distinción. *La titularidad, desde este punto de vista, deja de ser una titularidad de los bienes y pasa a ser una titularidad de las competencias que se ejercitan sobre ellos.* Es la STC 227/1988, de 27 de noviembre, la que nos sirve de apoyo para ilustrar esta idea cuando se afirma, referido al dominio público hidráulico, que

«no son sólo un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial entre otros».

O, en el mismo sentido, se indica en otro fragmento de la misma STC 227/1988, igualmente expresivo, recalcando que el elemento

---

(22) Sobre el sentido de la titularidad de los bienes del dominio público, véase mi estudio *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid-Barcelona, 1998, págs. 127 y ss.



prioritario no es el bien sino la competencia ejercitada, que (la cursiva es mía):

«La titularidad estatal del dominio público hidráulico no predetermina, como se ha dicho, las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo. Si es cierto, como alega el letrado del Estado, que del artículo 149.1.22 de la Constitución no se deriva la titularidad dominical autonómica sobre las aguas que, en virtud de ese precepto, los recurrentes califican de intracomunitarias, pues ello responde a una concepción patrimonialista del dominio público que no se desprende del texto constitucional ni de los Estatutos de Autonomía, también lo es que no cabe servirse de esa misma concepción para sostener, sin más, que al Estado corresponden una serie de potestades exclusivas sobre las aguas públicas en concepto de dueño de las mismas. *Por ello, lo que importa es analizar los preceptos constitucionales y estatutarios que regulan la distribución de competencias en esta materia*».

En definitiva, el indicar que alguien es titular de un bien de dominio público no es sino otra forma de indicar que un ente público es titular de competencias que se ejercitan sobre el bien demanial y que, por tanto, habrá de convivir con las restantes competencias de los restantes entes públicos (23).

¿Pero cómo se produce esta convivencia? ¿De forma exclusiva y excluyente? La respuesta aquí no puede sino ser negativa. El reconocimiento de una competencia no supone el otorgamiento de una especie de isla de inmunidad al ejercicio de las competencias de los

---

(23) De hecho, el voto particular que firma D. Pablo GARCÍA MANZANO a la STC 38/2002 incide en esta idea cuando afirma que:

«Esta premisa debió ser rechazada como inexacta, pues confunde, siendo ello el arrastre de una vieja polémica que llegó hasta el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, lo que es dominio público estatal (perteneencias demaniales) con las funciones ejercidas sobre tales espacios. Se incurre así en la identificación, inexacta, entre *dominium e imperium*. La Sentencia de la que discrepo admite que sólo excepcionalmente la competencia autonómica sobre protección de espacios naturales puede extenderse al mar territorial: cuando así lo exijan las características del espacio protegido. Se subraya demasiado la excepcionalidad y se olvida que tal posibilidad se contempla en el artículo 10.1 LCEN, al que después aludiré, sin atribuirle carácter excepcional, y cuando concurren circunstancias para su protección».

restantes entes públicos, ya que eso alteraría el orden constitucional de competencias. Como señaló la STC 149/1991, «la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencias». Sólo existirán aquellos poderes que se atribuyan previamente, que se proyectarán tanto sobre bienes de dominio público como sobre bienes de propiedad privada.

El que el bien sea demanial ni quita ni pone nada en relación a las competencias que puedan ejercitar las diferentes Administraciones públicas, sino que es el criterio de la actividad que se va a desarrollar el criterio determinante de asunción competencial. Y, obviamente, no hace sino obligar a la colaboración y cooperación interadministrativa para solucionar los problemas.

#### V. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE SE EJERCITAN NECESARIAMENTE EN EL MAR

Hasta ahora hemos llegado a dos conclusiones: en primer lugar, que la Constitución no divide el territorio español en terrestre y marino y, por otra parte, que la declaración constitucional de que mar territorial y recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental son de dominio público del Estado nada presupone sobre las competencias que tengan Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales. El paso siguiente ha de ser, necesariamente, acudir a los títulos competenciales que tiene cada uno de ellos para determinar hasta dónde alcanza el poder de cada uno.

Del bloque de la constitucionalidad se puede afirmar, sin discusión posible, que hay competencias estatales y autonómicas que claramente se pueden ejercitar sólo en el mar. Más aún, que en aquellos supuestos en los que las Comunidades Autónomas han dictado leyes que afectan a su ámbito territorial marino, el punto de comparación que ha utilizado el Tribunal Constitucional en sus resoluciones ha sido, precisamente, ver hasta dónde llegan sus Estatutos de Autonomía atribuyendo competencias a la Comunidad Autónoma.

Tanto es así que, si observamos la jurisprudencia constitucional, sólo hay una declaración del Tribunal Constitucional en la que se afirme que sobre el mar no pueden ejercerse competencias autonómicas, o, para ser más exactos, que el mar no forma parte del territorio autonómico. Concretamente, la encontramos en la STC 149/1991, por la que se resuelven los conflictos planteados por la Ley de Costas. El único y, por su formulación, no demasiado determinante para

obtener una respuesta general a esta cuestión (24). Frente a la solead de este pronunciamiento, hay muchos otros en los que la realidad es precisamente la contraria, algunos de ellos que se encuentran en la misma resolución y que son mucho más concluyentes (25).

Tomemos la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia; disposición que, por cierto, recibió los parabienes de la STC 9/2001, de 18 de enero (26). Su artículo 5 dispone con claridad que el ámbito territorial de dicha disposición abarca

«la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia así como el mar territorial y la porción de la zona económica exclusiva española del litoral de Galicia para el marisqueo y la acuicultura marina».

La argumentación del Tribunal Constitucional resulta expresiva no sólo porque es un asunto netamente marino, como es la pesca, sino porque efectúa una argumentación que, proyectada a otros ámbitos competenciales, refuerza la tesis que aquí se está manteniendo. Concretamente, diferencia un supuesto de pesca en Baleares de otro en Galicia precisamente porque en la primera Comunidad Autónoma están las competencias limitadas a las aguas interiores, a diferencia de lo que ocurre con la segunda, en cuyo caso el Estatuto de Autono-

---

(24) Lo podemos encontrar en el fundamento jurídico 7.º, A), h), de dicha resolución, en el que se afirma:

«... el artículo 20.6 del mismo Estatuto [se refiere al vasco] precisa que "salvo disposición expresa en contrario, las competencias mencionadas en los artículos anteriores ... se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco", que no incluye el mar adyacente».

(25) Poco más adelante, se afirma la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 111.d) precisamente porque, al hacer referencia sólo a la acuicultura, se olvida que «no es la acuicultura la única competencia de titularidad autonómica que puede dar lugar a la realización de obras en el mar territorial».

(26) De hecho, en el voto particular del Presidente CRUZ VILLALÓN, al que se adhiere el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA, incide precisamente en este precepto, indicando que:

«La realidad, y la consecuencia última que la opción del artículo 5 LPG supone, al atribuir a la Comunidad Autónoma esta competencia sobre la zona económica exclusiva, es que incorpora una excepción, acordada unilateralmente, al estado actual de distribución de competencias en lo que se refiere a los recursos sobre esta zona, que hasta ahora se había mantenido al margen de dicho reparto. Me resulta difícil admitir que la fijación, por lo demás discutible, del alcance de la competencia autonómica sobre una determinada actividad económica pueda tener una consecuencia tan relevante como es el establecimiento de una propia "porción" autonómica dentro de la zona económica exclusiva, aunque no sea con otro alcance que el de la conservación y explotación de un recurso, ahora considerado como propio, configurado por los animales invertidos marinos susceptibles de comercialización para el consumo».

mía no impone límite, lo que sirve para extenderlas a la totalidad de las aguas circundantes a Galicia. O, dicho de otro modo, lo que sirve para limitar las competencias en el mar es precisamente el propio contenido estatutario (que en este caso es constitucional) que así lo contemple. Concretamente, la resolución reseñada indica:

«En la STC 184/1996, de 14 de noviembre, resolvimos un asunto en el que se controvertía una norma reglamentaria “cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe a las aguas interiores, sino, con mayor extensión, a las aguas de las Islas Baleares, sin determinar su límite externo”. Pues bien, en aquella resolución declaramos que “nos encontramos ante la regulación por la Comunidad Autónoma de una modalidad autónoma (el arrastre de fondo) en aguas situadas más allá de las aguas interiores..., lo que, según queda dicho, pertenece a la competencia exclusiva del Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.19 de la Constitución” (STC 184/1996, FJ 4).

Sin embargo, en este caso no podemos llegar a una conclusión semejante, pues, aun con la imprecisión técnica apuntada, no puede ignorarse que el artículo 5 limita la aplicación de la LPG en lo relativo a la materia de pesca a las “aguas interiores”, mientras que respecto del marisqueo o la acuicultura lo hace en relación con el mar territorial y la zona económica exclusiva correspondiente al litoral de Galicia. Por tanto se ha de entender que los tres primeros párrafos del artículo 6.d) LPG resultan conformes con el orden constitucional de competencias, ya que sólo resultan de aplicación a las “aguas interiores” de la Comunidad Autónoma de Galicia».

O, afectando a la misma Comunidad Autónoma, Galicia, la STC 103/1989, por la que se resuelven los conflictos planteados por la Ley 23/1984, de cultivos marinos, en donde el Tribunal realiza una afirmación semejante, en función de la cual:

«Las competencias plenas (en la normación y en la ejecución) que así asumió la Comunidad Autónoma de Galicia deben entenderse comprensivas de la “maricultura” o “cultivos marinos” en las aguas del litoral gallego, pues ni la Constitución (art. 148.1.11) ni el Estatuto

*de Autonomía (art. 27.15) restringen la competencia autonómica en este ámbito a las "aguas interiores" (...)*».

Nótese que no es sólo que el Tribunal Constitucional afirme con claridad que la Comunidad Autónoma puede tener competencias sobre el mar territorial, habida cuenta de que el Estatuto de Autonomía no incluye ninguna restricción, sino que de igual manera incluye una precisión importante teniendo en cuenta que se trata de bienes del dominio público estatal, precisión que va en la misma línea de eliminar cualquier relación entre la titularidad demanial y la asunción de nuevas competencias, aunque sean sobre parcelas lejanas al territorio terrestre. Concretamente, se afirma que:

«Estima, en efecto, el representante del Gobierno que (...) la competencia de Galicia se extiende sólo a sus aguas interiores y que, por otro lado, los espacios físicos designados (mar territorial y zona económica) son bienes de dominio público.

Estos argumentos *no* pueden ser acogidos en lo que tienen, uno y otro, de limitación de la competencia autonómica (...) y de afirmación competencial del Estado».

En la misma línea se ha de situar la STC 158/1986, en la que se enjuició el conflicto positivo interpuesto por el Gobierno de la Nación frente a una Orden de la Generalidad de Cataluña por la que se regulaba la pesca con arte claro y mosca. Baste para ello reparar en su fundamento jurídico 2.º, en el que, al delimitar el orden constitucional y estatutario de competencias autonómicas, el Tribunal Constitucional se niega a imponer a la competencia sobre ordenación del sector pesquero (art. 10.1.7 EAC) el límite de referirse a las aguas interiores, sólo previsto para la competencia asumida en materia de pesca.

El planteamiento anterior proviene de una realidad a la que es difícil de aislarnos. En los Estatutos de Autonomía se prevén numerosas competencias que sólo se pueden ejercer en el mar, y no sólo en las aguas interiores. Tomemos el caso del título «salvamento marítimo», que recogen los artículos 33.9 del Estatuto para Canarias, 11.10 del de Cataluña, 29.3 del de Galicia, 12.16 del de las Islas Baleares, 12.10 del Estatuto para el País Vasco o 17.11 del Estatuto para Andalucía.

De hecho, en la propia jurisprudencia constitucional nos encontramos con que el ejercicio de las competencias autonómicas sobre el mar era utilizado como parámetro para crear un criterio de inter-

pretación conforme que salvara la constitucionalidad de algún precepto de la Ley de Puertos. En la STC 20/1998 lo utilizó como elemento para reducir las competencias que se podía atribuir el Estado, de forma que, por ejemplo, en relación con las funciones que se atribuían a SASEMAR se afirmó que:

«Mayores problemas puede suscitar el artículo 90 LPMM que, al regular el objeto de esta Sociedad, incluye entre sus competencias “la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolque y embarcaciones auxiliares, así como la de aquellos complementarios de los anteriores”. En principio, la dicción del precepto parece apuntar al ejercicio de funciones ejecutivas de las que el Estado carece. No obstante, en la medida en que se entienda —como, por otra parte, parece obligado— que la Sociedad no podrá ejercer sino aquellas funciones que correspondan al Estado —es decir, funciones de coordinación en la búsqueda, rescate y salvamento marítimo—, el precepto es también una norma de distribución de competencias en el seno de la organización estatal y, por ello, sin ninguna incidencia en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas».

#### VI. EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS QUE SE PUEDEN EJERCITAR EN LOS TERRITORIOS MARINOS Y TERRESTRES

Los problemas pueden venir dados por los títulos competenciales que tradicionalmente se han ejercitado sólo en el territorio terrestre y que, en la actualidad, las nuevas necesidades y el desarrollo tecnológico permiten su ejercicio en el mar. No obstante, la cuestión, en mi opinión, es más aparente que real ya que lo que hace el ordenamiento es atribuir las competencias hasta donde llegue el territorio, lo que hace que la diferenciación debiera tener escasa trascendencia.

No obstante, se analiza de forma separada en la medida en que hay ciertos ámbitos en los que sí se están planteando dificultades por el intento del Estado de limitar esas competencias autonómicas sólo al ámbito terrestre; como bien muestran los casos que han surgido en materia de protección del medio ambiente, declaración de espacios naturales protegidos y patrimonio arqueológico.

El problema es tanto tan grave como que el Estado ha encontrado el respaldo del Tribunal Constitucional en una de sus últimas resoluciones. Aquí, ciertamente, resulta obligado recordar lo señalado por la STC 38/2002 en relación con la ordenación del Parque Natural del Cabo de Gata y afirmar que «el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil —las aguas— que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado». Este criterio —un tanto extraño, ciertamente— de la movilidad del agua se transforma en el criterio central para la atribución de la competencia discutida al Estado, ya que el otro título que utiliza el Pleno del Tribunal Constitucional carece de relación con el problema —competencias que tiene asumidas el Estado en materia de pesca (27)—, puesto que lo que básicamente está en discusión es la entidad responsable para la declaración de que ciertos espacios marinos son espacio natural protegido, procediendo, asimismo, a la fijación de su régimen jurídico especial.

De lo que se trataría sería de atribuir competencias de forma implícita, utilizando el canon de la naturaleza de las cosas, o, como se suele entender en los últimos tiempos, de la función económico-social de la competencia. No parece que la utilización en este punto de este criterio de interpretación resulte convincente, ya que si de lo que se trata es de atribuir una competencia no asignada en virtud de las reglas expresas ni a Estado ni a Comunidades Autónomas, debiera haber utilizado el de las competencias anejas, aunque fuera sólo para proporcionar un marco uniforme a todo el espacio natural protegido (28). Y ello por no hablar del dato real de que agua existe siempre en cada punto, aunque no sea la misma partícula, y que si hay alguna dificultad para la Comunidad Autónoma, la misma existirá para el Estado.

El poco poder de convicción que tiene el argumento utilizado por dicha resolución hace que me vaya a detener en algunos supuestos

---

(27) Sobre la pesca y su distribución competencial, véase A. SÁNCHEZ LAMELAS, *La ordenación jurídica de la pesca marítima*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000, en particular págs. 43 a 137.

(28) De hecho, el voto particular que realiza a esta sentencia el Magistrado D. Pablo GARCÍA MANZANO incide en esta idea cuando afirma que

«ha de partirse de la inexistencia de extralimitación territorial por parte del Decreto autonómico, al regular mediante los planes de ordenación y rector de uso y gestión (articulados de manera conjunta en un único instrumento) el parque natural Cabo de Gata-Níjar, e incluir en él la franja marina de una milla en el límite este y sur del mencionado parque, dado que, según se razona en el informe sobre las necesidades de gestión ambiental conjunta, la zona terrestre y la marina forman, a efectos de protección del ecosistema, una unidad inescindible».

de competencias que sean ejercitables en el mar y en la tierra, para examinar qué señala el ordenamiento jurídico al respecto; aunque con posterioridad retome lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 38/2002.

Los espacios naturales protegidos es un buen título competencial para continuar el desarrollo. En el momento en que se produce la promulgación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, fueron objeto de análisis las áreas dignas de protección que se encontraran en el medio marino, ya sea en el mar territorial, la zona económica y la plataforma continental. El artículo 10.1, calificado de norma básica (Disposición adicional quinta), recondujo el procedimiento para su declaración al régimen general de la ley y, en consecuencia, ni había distinción entre la Administración competente ni en los requisitos que se exigían para que se pudiera efectuar. Concretamente, se dispone lo siguiente:

«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 hace esta norma es distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas del único modo que se puede hacer, en función de la actividad que se desarrolla sobre el bien público. Tanto es así que en el momento en que se cuestionó su constitucionalidad, la STC 102/1995, de forma un tanto enfática, afirmó la constitucionalidad del precepto al tiempo que condujo a las reglas generales de distribución de competencias lo que atribuyera la competencia en cada caso. Concretamente, se afirmó por el Tribunal Constitucional lo siguiente:

«Efectivamente, se reserva al Estado la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos cuando tengan por objeto la protección de las riberas del mar, de los ríos, del mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (art. 3 Ley 22/1988, de Costas, al cual se remite el art. 21.3 de la Ley 4/1989). Es opi-



nión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado. Es la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar de su idoneidad constitucional».

Esto es, tal y como ocurre en el territorio terrestre, el criterio de distribución de competencias es la actividad (29), ya sea porque está expresamente mencionado en el Estatuto, ya sea porque no hay restricción en el mismo y la Comunidad Autónoma ha extendido el ámbito de sus actuaciones, algo que no es inusual ni mucho menos, tal y como se puede ver en el caso del patrimonio arqueológico marino y las leyes autonómicas que, expresa o implícitamente, han extendido su competencia a los yacimientos marinos (30). Y si se trata de una competencia cuyas funciones estén compartidas podríamos discutir si está más vinculada al interés general representado por el Estado o al que representa la Comunidad Autónoma.

Y precisamente por eso resulta contradictoria la última resolución del Tribunal Constitucional en donde se resuelve un problema de competencias sobre el mar territorial. Y es que, de acuerdo con la STC 38/2002:

«En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad

---

(29) Sobre la distribución de competencias en el medio marino vinculadas a la marina mercante, véase el minucioso estudio, en el que parte de la prevalencia de la marina mercante sobre la protección ambiental cuando la contaminación tenga su origen en el propio mar, en el capítulo segundo del libro de M. ZAMBONINO PULITO, *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch Ediciones Jurídicas, Valencia, 2001.

(30) Por ejemplo, el artículo 49 de la Ley 12/1998, de patrimonio arqueológico de las Islas Baleares, extiende el patrimonio arqueológico autonómico a «hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental». Reduciendo sus funciones, pero afirmando competencias, la Ley 1/2001, del patrimonio cultural del Principado de Asturias, afirma que las autoridades del «Principado de Asturias colaborarán en la protección y el estudio de aquellos yacimientos arqueológicos situados en el mar territorial o en la plataforma continental que reúnan alguno de los valores a que hace referencia el artículo 1 de la presente Ley». Restringiendo el ámbito al mar territorial, pero afirmando en todo caso la competencia canaria sobre recursos en el mar, se dispone en el artículo 60 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, del patrimonio histórico de Canarias, que «el patrimonio arqueológico canario está integrado por los bienes inmuebles y muebles de carácter histórico susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o en el mar territorial».

ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAAAnd) 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)».

Resulta contradictorio y extraño. Extraño porque afirma como una realidad inusual que la competencia ha de ser o bien el resultado de un explícito reconocimiento estatutario o bien el fruto de la naturaleza de la competencia, esto es, la aplicación de la teoría de los poderes implícitos que sigue negando expresamente la jurisprudencia constitucional. Y la realidad es que no se alcanza a encontrar otro mecanismo de atribución de competencias que no sea el que se señala en la resolución.

Y se puede afirmar que es contradictorio porque si ése es el mecanismo para la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, no se alcanza a encontrar una razón para negar competencias en relación con la ordenación del Cabo de Gata, cuando precisamente lo que se estaba procurando es una regulación integral del área de protección, que comprendiese tierra y mar.