

LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS

Ramon Riu i Fortuny

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. / LA DELIMITACIÓN Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS. / LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. / LOS ESPACIOS MARÍTIMOS COMO ÁMBITO DE EJERCICIO DE COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. / CONCLUSIONES.

Introducción

Las Comunidades Autónomas han asumido a partir de los enunciados de sus Estatutos de Autonomía, la titularidad de competencias en diversas materias que, por su propia naturaleza, comportan, necesariamente, el ejercicio de sus potestades y funciones públicas –legislativas, reglamentarias o de ejecución administrativa– sobre espacios marítimos. Se trata, entre otras, de las competencias en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo, salvamento marítimo, transporte marítimo, vertidos al mar, puertos, etc. Además, en muchos otros casos, las materias en las que las Comunidades Autónomas han asumido sus competencias comprenden el ejercicio de potestades y funciones tanto en espacios marítimos como en espacios terrestres. Es el caso, por ejemplo, de las competencias asumidas en materias como medio ambiente, deporte, espacios naturales protegidos, etc. Por fin, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar también en espacios marítimos determinadas actividades instrumentales de sus competencias, como las cartográficas, e incluso es fácil pensar en supuestos en los que la aplicación de las normas autonómicas o el desarrollo de sus actuaciones dentro de su ámbito terrestre, pueden producir determinados efectos en los espacios marítimos adyacentes.

La posibilidad que las Comunidades Autónomas puedan regular determinadas actividades que se producen en el mar e incluso actuar directamente en esos espacios resulta perfectamente lógica y consecuente con su configuración constitucional, especialmente con las que disponen de litoral marítimo. Si la actividad e intereses de su población se proyecta sobre el espacio marítimo, parece lógico que la corporación pública que sirve los intereses generales propios de esa comunidad pueda intervenir regulando y actuando también en determinados aspectos relacionados con ese espacio físico. Pero además, el propio texto de la Constitución Española de 1978 contiene algún reconocimiento explícito en ese sentido. Así, el art. 148.1.6 y .11 CE prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de puertos, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Otro tanto puede deducirse de las competencias que, por exclusión, los apartados 19 y 20 del art. 149.1 de la Constitución no han reservado al Estado en materia de pesca marítima, transportes marítimos o puertos de interés general.

Sin embargo, si nos atenemos a los enunciados de los Estatutos de Autonomía, esa deducción no resulta tan sencilla y puede tropezar con algunas dificultades interpretativas. Así, en muchos Estatutos de Autonomía,¹ junto a las largas listas en las que se enuncian las materias en las que la Comunidad Autónoma asume competencias, aparece un precepto en el que se viene a determinar que tales competencias se entienden referidas al territorio de la Comunidad Autónoma.²

En un sentido distinto, en algunos Estatutos³ aparece un precepto por el que se establece que las leyes y normas de la Comunidad Autónoma tendrán eficacia territorial. En algunos casos, las propias normas estatutarias⁴ añaden excepciones a esa norma general, no estrictamente ceñidas al derecho civil propio, ya sea en razón de la materia, de la eficacia personal u otras normas de extraterritorialidad. Tales preceptos fijan, por tanto, el criterio o principio jurídico por el que se ha de regir la eficacia de las normas autonómicas.⁵

Hasta aquí, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan competencias sobre los espacios marítimos no debería suscitar reparos, toda vez que nada impediría atribuir un sentido amplio al término territorio empleado en esos preceptos estatutarios, comprensivo de todos los espacios terrestres, marítimos e incluso aéreos, en los que se proyecta el ejercicio de las competencias asumidas.⁶

1. Art. 20.6 del EA del País Vasco; 25.1 del EA de Cataluña; art. 37.1 EA de Galicia; art. 41.1 EA de Andalucía; art. 15.1 EA de Asturias; art. 33.1 EA de Cantabria; art. 15.1 EA de Murcia; art. 47 EA de Baleares; art. 34.1 EA de Madrid; art. 39.1 EA Castilla-La Mancha; art. 43 LORAFNA. En términos equivalentes los arts. 27 de los EEAA de Ceuta y Melilla. Un caso especial es el EA de Canarias, cuyo art. 39 se limitaba a establecer que todas las competencias contenidas en el Estatuto se entendían referidas al territorio de Canarias; pero en la actual redacción, aprobada mediante la LO 4/1996, de 30 de diciembre, el art. 40.1 establece: «Todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo segundo, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española.». A su vez, el referido art. 2º del EA de Canarias fue también modificado para calificar como archipiélago su ámbito territorial y poder acogerse al régimen especial reconocido en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 30 de abril de 1982.

2. Preceptos de ese tenor aparecen tanto en los Estatutos de las Comunidades Autónomas costeras como en los de aquellas cuyo territorio carece de litoral marítimo, y tanto en los de aquellas que han asumido competencias sobre espacios marítimos como en los de las que no lo han hecho, por lo que el término territorio contenido en esos preceptos ha de entenderse referido en abstracto a la realidad física sobre la que se proyecten las competencias.

3. Art. 7.1 EA de Cataluña; art. 9 EA de Andalucía; art. 8 EA de Valencia; art. 9 EA de Aragón; art. 7 EA de Baleares.

4. Art. 7.1 EA de Cataluña; art. 43 LORAFNA; art. 8 EA de Valencia; art. 9 EA de Aragón; art. 7 EA de Baleares.

5. Ferran BADOSA COLL en el comentario al art. 7.1 de los «Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña» Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1990.

6. Incluso en el caso de las Islas Canarias es evidente que la interpretación sistemática de los distintos preceptos del Estatuto requiere interpretar que el tenor literal de la reser-

No obstante, al poner en conexión aquellos preceptos estatutarios con la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma que, por mandato expreso de la Constitución,⁷ han incluido todos los Estatutos de Autonomía,⁸ las dificultades interpretativas aumentan notablemente. En efecto, los Estatutos de Autonomía han delimitado el territorio empleando distintas fórmulas, pero siempre por referencia al territorio de las provincias que la integran, por lo que para establecer de un modo preciso su delimitación habrá que estar a los límites provinciales. Y si atendemos a la delimitación del territorio de las provincias resulta patente que ha excluido los espacios marítimos.

Es decir, por una parte, la delimitación del territorio autonómico no comprende el mar adyacente. Por otra parte, los Estatutos de Autonomía determinan que las competencias asumidas se entienden referidas al territorio de la Comunidad Autónoma y, al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas costeras asumen competencias en determinadas materias que necesariamente comportan el ejercicio de potestades, cuando menos, en las zonas marítimas adyacentes a sus costas.

Para resolver esa aparente contradicción hemos de partir de la premisa que los títulos competenciales autonómicos no están, en ningún caso, vacíos de contenido,⁹ de modo que los títulos competenciales estatutarios reconocidos sobre materias que, por su propia naturaleza, comportan el ejercicio de potestades públicas en los espacios marítimos, habilitan efectivamente a las Comunidades Autónomas para ejercer esas potestades y funciones en el mar adyacente a sus costas.

En algún caso se ha intentado resolver la cuestión atribuyendo a esas competencias autonómicas un alcance extraterritorial sobre los espacios marítimos adyacentes. Sin embargo esa explicación resultaría innecesariamente alambicada,¹⁰ poco acorde con el concepto de extraterritorialidad, e insuficiente para justificar el ejercicio directo de sus potestades públicas en esos espacios.

va de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española no excluye el ejercicio por la Comunidad Autónoma, en los espacios marítimos del archipiélago, de sus propias competencias en materias como la pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art.30.5 EA), transporte marítimo entre puertos de la Comunidad (art. 30.19 EA), puertos (arts. 30.22 y 33.13 EA), salvamento marítimo (art. 33.9 EA), así como las de medio ambiente, espacios naturales protegidos, investigación científica y técnica, etc.

7. Art. 147.2.b) CE.

8. Art. 2.2 EA País Vasco; art. 2 EA Cataluña; art. 2.1 EA Galicia; art. 2 EA Andalucía; art. 2 EA Asturias; art. 2.2 EA Cantabria; art. 2 EA La Rioja; art. 3.1 EA Región de Murcia; art. 3 EA Comunidad Valenciana; art. 2 EA Aragón; art. 2.1 EA Castilla-La Mancha; art. 2 EA Canarias; art. 4 LORAFNA; 2.1 EA Extremadura; art. 2 EA Islas Baleares; art. 2 EA Comunidad de Madrid; art. 2 EA Castilla y León; art. 2 EA Ceuta; art. 2 EA Melilla.

9. Como expuso Carles VIVER i PI-SUNYER en «Materias competenciales y Tribunal Constitucional», Ed. Ariel Derecho, Barcelona 1989, pág. 174 i ss., el principio de no vaciamiento, reconocido expresamente en la STC 72/1983 (FJ.3), y aplicado en numerosas ocasiones por el TC, es uno de los criterios de interpretación sistemática de las materias competenciales aplicado también en la jurisprudencia constitucional italiana y alemana.

10. Así lo puso de manifiesto Santiago MUÑOZ MACHADO en «Derecho Público de las Comunidades Autónomas» Vol I, Ed. Cívitas, Madrid 1982, pág. 195. Por su parte, Avelino BLASCO ESTEVE en «Territori i competències autonòmiques», Ed. Institut d'Estudis

El Tribunal Constitucional no ha resuelto en términos generales sobre esta cuestión, pero al conocer conflictos competenciales suscitados en materias específicas con incidencia en los espacios marítimos, ha admitido implícitamente¹¹ que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas comprende también esos espacios, y ha reconocido de forma expresa en numerosas ocasiones el ejercicio de determinadas competencias de las Comunidades Autónomas sobre los espacios marítimos. Asimismo, algunos autores han coincidido en admitir que las zonas marítimas forman parte del territorio autonómico entendido como ámbito de ejercicio de sus competencias.¹²

En definitiva, la contradicción aparente se puede resolver si se admite que el uso del término territorio en los Estatutos de Autonomía es plurívoco. Cuando se refiere a la delimitación del espacio físico como elemento de la Comunidad Autónoma, se ha empleado un concepto clásico de territorio, propio de la teoría del Derecho y del Estado, que alude estrictamente al espacio terrestre. En cambio, cuando el territorio se enuncia como ámbito de eficacia de las normas autonómicas o como ámbito de ejercicio de sus competencias, se emplea un concepto más reciente de territorio que, en relación a los Estados, ha tenido acogida en el moderno derecho internacional, con un sentido amplio que comprende todos los espacios físicos sobre los que se proyectan esas competencias, tanto los terrestres, como los marítimos y aéreos.

Esa afirmación puede parecer contraria al dogma del legislador coherente, del que debería predicarse la atribución de un solo significado al término territorio autonómico. Pero ante la necesidad de salvar la contradicción entre preceptos estatutarios y de hallar su interpretación conforme a la Constitución, será preciso acudir a una interpretación correctiva del término territorio, dándole un sentido propio en función del contexto y de la finalidad de la prescripción enunciada en cada precepto donde aparezca. De hecho el propio Tribunal Constitucional ha reconocido el uso ambivalente que la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía hacen de términos como, por ejemplo, Estado¹³ o Administración de Justicia.¹⁴

Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona 1990, entiende que la extraterritorialidad únicamente puede admitirse como excepción a la regla general de territorialidad de las competencias autonómicas y no contempla entre los posibles supuestos de extraterritorialidad que examina el ejercicio de competencias en espacios marítimos.

11. STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ.45). Sin embargo, la reciente STC 38/2002, de 14 de febrero, denota la existencia en el seno del Tribunal de algunas dudas al respecto.

12. Entre ellos, destacadamente, Santiago MUÑOZ MACHADO, Op. cit., y José Luís MEILÁN GIL «Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas», en Revista de Estudios de la Vida Local, nº 44 de 1985, y «El territorio de las Comunidades Autónomas (el caso de Galicia)» en el libro Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985.

13. A partir de las Sentencias 32/1981 y 38/1982, el TC se ha referido en múltiples ocasiones al sentido anfibológico con el que el término Estado se usa en la Constitución Española.

14. Los arts. 121, 122.1, 125 y 149.1.5 CE y los preceptos estatutarios en los que determinadas Comunidades han asumido competencias en materia de Administración de Justicia,

Así, podemos admitir que en nuestra Constitución y en cada uno de los Estatutos de Autonomía conviven diversas concepciones de territorio. En unos preceptos emerge una idea de territorio entendido como elemento propio del Estado, mientras que en otros aparece entendido como ámbito de competencias o de validez de sus normas. Y esas distintas concepciones, que tienen su origen en diversos momentos históricos y en diversas disciplinas del Derecho, tienen incluso trascendencia respecto del distinto espacio físico al que se refieren. En el primer caso aluden estrictamente al espacio terrestre mientras que en el segundo pueden comprender también el espacio aéreo y el marítimo.

Abonaría esta línea interpretativa la circunstancia que la delimitación estatutaria del territorio autonómico, hecha sobre la base de la delimitación provincial de 1833, acoge una concepción administrativista del territorio, cautiva del derecho local, que no incluyó los espacios marítimos, y coetánea de las concepciones dominicales del territorio.¹⁵ En cambio, la definición del ámbito de competencias autonómico por referencia a su territorio, comprende los espacios marítimos, como se demuestra mediante la simple lectura de los enunciados que componen el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas constitucional y estatutariamente definido. Ello es fruto de la integración en el bloque de la constitucionalidad de las concepciones del territorio como ámbito de ejercicio de competencias, incorporando la perspectiva del derecho internacional, en el que desde mediados del siglo XX se ha afianzado el uso de un concepto amplio de territorio del Estado comprensivo de los espacios marítimos.

Veámoslo a continuación con más detenimiento, analizando en primer lugar la delimitación y régimen jurídico de los espacios marítimos, a continuación la delimitación del territorio autonómico operada en los Estatutos de Autonomía y, por fin, la comprensión de los espacios marítimos entre los ámbitos espaciales en los que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias.

La delimitación y el régimen jurídico de los espacios marítimos

Tanto en ciencia política como en derecho internacional, la doctrina parte de una caracterización tópica del Estado basada en describir sus tres elementos,

se refieren en unos casos a Jueces y Tribunales y en otros al personal al servicio de la Administración de Justicia, conforme a las Sentencias del TC 56/1990, 62/1990 y 105/2000.

15. Aurelio GUAITA en pág. 42 del «Derecho Administrativo, aguas, montes, minas» segunda edición, Ed. Cívitas, Madrid 1986, recuerda que hasta unos años más tarde, con la Ley española de Aguas, de 1866, que conformó la primera regulación en nuestro derecho moderno del dominio y aprovechamiento de las aguas marítimas, no se incorporó efectivamente una franja marítima al territorio estatal. Decía esa Ley en su exposición de motivos: «Aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de nación alguna, la seguridad e independencia de éstas exige que se considere como parte del territorio de las mismas la zona marítima contigua a sus playas. Conformes en ese principio todos los escritores de derecho internacional discrepan, no obstante, en la anchura de esa zona, que sólo por mutuo acuerdo entre las naciones puede eficazmente establecerse.»

población, territorio y organización política o gobierno, y de reconocer su poder soberano. Así, se ha dicho, que el Estado es una organización de poder independiente sobre una base territorial.¹⁶

La necesidad de definir el vínculo existente entre el Estado y su territorio ha planteado el problema de establecer la naturaleza jurídica del territorio, lo que ha sido objeto de concepciones muy diversas a lo largo de la historia.¹⁷ En esencia, podemos decir que frente a las teorías patrimonialistas del territorio como un objeto propiedad del Estado, y frente a las que lo definen como elemento constitutivo o como presupuesto del Estado, en la actualidad se ha consolidado en mayor medida la teoría de la competencia enunciada por RADNITZKY y desarrollada por KELSEN,¹⁸ conforme a la que el territorio es el ámbito espacial de la acción del Estado, de ejercicio de sus competencias y de vigencia de su ordenamiento.

Así, en una primera aproximación podemos decir que el territorio se presenta como la base física o espacial en la que el Estado ejerce su autoridad, es decir, sus poderes y competencias territoriales, y su delimitación permite establecer los límites físicos dentro de los cuales el Estado impone su poder y aplica su ordenamiento, con exclusividad frente a otros Estados, al tiempo que permite definir cuales son las personas sobre las que el Estado ejerce su poder.

No obstante, esta formulación requiere algunas matizaciones para poder resolver dentro de ella múltiples situaciones que la realidad presenta. Así, el territorio como ámbito de ejercicio de competencias no puede ser asimilado exclusivamente a un ámbito físico, puesto que el ordenamiento prevé también competencias estatales de carácter personal y otras competencias de base extra-territorial que pueden afectar a objetos o hechos localizados fuera de su territorio. Además, determinados espacios ajenos al territorio de un Estado se encuentran bajo su plena jurisdicción, como es el caso de los buques de su pabellón cuando navegan por el alta mar.¹⁹

Por tanto, a pesar que el significado común del término territorio alude a un espacio terrestre, el concepto jurídico de territorio comprende hoy una realidad física mucho más compleja, en la que se incluyen los espacios terrestres —superficie y subsuelo—, los ríos, lagos y aguas continentales, los espacios marítimos y el espacio aéreo.

16. Manuel Díez de Velasco «Instituciones de Derecho Internacional Público» 12ª edición, Ed. Tecnos, Madrid 1999. Pág. 221.

17. Una descripción y valoración sobre las principales construcciones doctrinales la expuso Alejandro NIETO en «Entes territoriales y no territoriales», Revista de Administración Pública n° 64, Ene-Abr.1971, pág. 33-38; también Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR en «Fundamentos de Derecho Administrativo I» Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1991, pág. 835-837; y Julio Diego GONZÁLEZ CAMPOS, Luís Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA en «Curso de Derecho Internacional Público», Ed. Cívitas, Madrid 1998, pág. 521-524.

18. Hans KELSEN «Teoría general del Estado» Ed. Labor, Barcelona 1934, pág. 180 i ss.

19. Art. 94 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (BOE de 10 de febrero de 1997).

Pero ese sentido amplio del término territorio proviene de épocas muy recientes, puesto que la configuración tradicional del territorio del Estado comprendía el espacio territorial delimitado por las fronteras, así como, en el caso de los Estados con litoral marítimo, únicamente una estrecha franja marítima adyacente a su espacio terrestre. No fue hasta la generalización del fenómeno estatal, así como la emergencia del interés económico sobre los espacios marítimos, gracias al desarrollo tecnológico que ha permitido la explotación de sus recursos, cuando gran parte de los mares ha sido parcelada entre organizaciones estatales, habiendo extendido el concepto de espacios territoriales a los espacios marítimos adyacentes a sus costas, es decir, a las aguas interiores y al mar territorial, según ha quedado descrito en el Derecho internacional consuetudinario y reflejado en diversos instrumentos convencionales.

En realidad, aún hoy conviven en derecho internacional y en nuestra propia legislación estatal dos significados del término territorio. En unos casos, se alude a todos los espacios comprendidos dentro de las fronteras de un Estado, en los que el Estado ejerce sus competencias con exclusión de cualquier otro Estado, mientras que en otros casos se alude estrictamente a la porción terrestre de aquel Estado. La explicación se encuentra, en primer lugar, en la formación histórica de las fronteras marítimas y de la propia territorialización de los espacios marítimos, puesto que, como venimos diciendo, hasta fechas recientes las disposiciones delimitadoras del territorio estatal y sus fronteras no comprendían los espacios marítimos. Además, la explicación podemos encontrarla también en el propio régimen jurídico de los espacios marítimos, puesto que, conforme al Derecho del mar derivado de los tratados internacionales y de nuestro propio derecho interno, en las zonas marítimas el Estado no ejerce una soberanía plena, e incluso en algunas zonas únicamente ejerce unas determinadas competencias sobre materias sectoriales específicas.

Así se explica, por ejemplo, que el concepto de territorio estatal empleado en el art. 2.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar²⁰ (en adelante la Convención), de 30 de abril de 1982, se refiere estrictamente al territorio terrestre, calificando el mar como espacio de ejercicio de soberanía –aguas interiores y mar territorial– o de competencias –zona contigua, zona económica y plataforma continental–. En el caso de España, el art. 1 de la Ley del Mar Territorial,²¹ ha dado también el sentido de espacio estrictamente terrestre al término territorio, cuando ha determinado que la soberanía del Estado se extiende «fuera de su territorio» a las aguas interiores y al mar territorial. Al mismo tiempo, esa norma emplea un concepto limitado del término soberanía cuando indica que ejercerá su soberanía «de conformidad con el Derecho Internacional» –es decir, con limitaciones impuestas por la Convención u otros tratados–, sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como sobre el espacio aéreo suprayacente.

Ese mismo concepto de territorio *stricto sensu* es el que empleó, por ejemplo,

20. Ratificada por España mediante instrumento de 20 de diciembre de 1996 y publicada en el BOE de 14 de febrero de 1997.

21. Ley 10/1977, de 4 de enero (BOE de 8 de enero de 1977).

la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa) de 20 de septiembre de 1984, cuando determinó que el mar territorial no forma parte del territorio nacional a los efectos de concesión de licencias municipales de obras.

En cambio, si atendemos a la definición del territorio del Estado Español, como espacio delimitado por sus fronteras, en el que ejerce su autoridad y competencia territorial con exclusión de los demás Estados, nos encontramos con que comprende realidades físicas distintas y que incluye algunos espacios marítimos, puesto que la línea fronteriza del Estado coincide con la línea exterior del mar territorial, comprendiendo en su interior, por tanto, las aguas interiores y el mar territorial. Así, en el Derecho del Mar clásico se aceptaba el principio de libertad de los mares y cada Estado ejercía jurisdicción exclusiva sobre los buques de su pabellón, de modo que el mar se calificaba de *res communis omnium*, y esa misma naturaleza impedía que fuera objeto de apropiación y posesión o sometido a soberanía estatal, con la excepción de una estrecha franja de mar perteneciente al Estado ribereño, cuya anchura se medía en función del alcance de las armas. En el caso de España, aunque de forma poco precisa, la Real Cédula de 17 de diciembre de 1760, había considerado la existencia de una franja de mar territorial con una extensión de 6 millas desde las costas. No fue hasta tiempos mucho más recientes, salvo determinadas previsiones específicas contenidas en algunas normas sectoriales,²³ cuando a partir de la Convención de Ginebra de 1958, a la que España se adhirió el 25 de febrero de 1971,²⁴ y mediante la Ley 10/1977, de 4 de enero, quedó fijada, con carácter general, la delimitación del mar territorial y, consiguientemente, de la frontera marítima.

Pero además de las aguas interiores y del mar territorial, conforme al moderno derecho del mar, se han delimitado unos nuevos espacios marítimos, como son las aguas archipelágicas, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Mientras que el régimen de las aguas archipelágicas ha sido configurado de un modo semejante al del mar territorial, en cambio sobre la zona y la plataforma el Estado no ejerce una soberanía territorial plena, sino lo que se ha denominado soberanía funcional o especializada a determinados fines, así como jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las normas pertinentes y, en ese sentido, especializada también a determinados fines. Se trata de espacios que «son» del Estado en la medida que ejerce sobre los mismos un conjunto de poderes, con exclusión de cualquier otro Estado, pero no pueden ser asimilados a la categoría de «territorio estatal», por estar abiertos a terceros países para determinadas utilidades,²⁵ de modo que no existe sobre ellos un rasgo de plenitud o exclusividad competencial, sino únicamente el ejercicio de competencias sectoriales o especializadas.

22. Citada por Fernando Sáinz Moreno en el comentario al art. 132 CE «Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional», dentro de los «Comentarios a la Constitución Española de 1978» Dirigidos por Oscar Alzaga, Edersa, 1998.

23. La Ley de 8 de abril de 1957 a efectos de pesca y el Decreto de 26 de diciembre de 1968 a efectos aduaneros y fiscales.

24. BOE de 24 de diciembre de 1971.

25. Julio Diego GONZÁLEZ CAMPOS y otros, Op.cit. pág. 520.

En Derecho internacional suelen identificarse los conceptos de soberanía territorial y de competencia territorial, entendiéndolos como el conjunto de poderes a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones con exclusividad y plenitud en un espacio territorial, frente a otros Estados. Es decir, que en virtud de su soberanía territorial el Estado tiene el derecho exclusivo de ejercer las actividades estatales, jurídicas, políticas y económicas, disponiendo libre y soberanamente de sus recursos naturales, de acuerdo con las normas de derecho internacional.²⁶ La máxima expresión de la soberanía respecto del territorio es la capacidad del Estado para delimitarlo frente a otros Estados soberanos, incluso incorporando o cediendo parte de su territorio a esos otros Estados. Expresión también de la soberanía es la igualdad soberana de todos los Estados -a la que se refiere el art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas-, que está en la base del respeto a la integridad territorial de cada Estado y del principio de no intervención de un Estado u organización internacional en los asuntos internos de otros Estados, y que han encontrado expreso reconocimiento en la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁷ que los ha formulado como principios generales sobre los que se sustenta el ordenamiento jurídico internacional. En definitiva, expresión de la soberanía de un Estado es también la capacidad de autoorganización interna, y de atribuir a los distintos entes públicos, territoriales o no, en los que se organiza, el ejercicio de las competencias sobre el territorio en el que ejerce soberanía.

No obstante, la exclusividad con la que cada Estado puede ejercer sus competencias en su ámbito de soberanía se ha visto progresivamente condicionada por el conjunto de obligaciones generales impuestas por el ordenamiento jurídico internacional y limitadas cada vez con mayor amplitud e intensidad por el Derecho Internacional. En realidad, hoy es inviable la nota de ilimitación atribuida originalmente a la soberanía estatal, puesto que resulta incompatible con el establecimiento de una comunidad internacional. La existencia de instituciones internacionales y la mayor interdependencia y cooperación entre los Estados en el mundo actual gracias al desarrollo cultural y de la economía, así como al progreso técnico, ha determinado, por una parte, que los intereses de los pueblos trasciendan con mucho los límites territoriales de sus propios Estados y, por otra parte, su satisfacción ha exigido cada vez más relegar a la teoría la posibilidad de ejercer la soberanía como poder autónomo de decidir con plenitud, limitándose el Estado en la práctica a participar en la configuración de las instituciones supra-estatales y en la adopción de las decisiones en esas instancias, así como a actuar las competencias propias en el marco de decisión delimitado por el derecho internacional.

Esa idea de limitación de la soberanía estatal se hace especialmente visible en los regímenes jurídicos específicos de los distintos espacios marítimos, donde los Estados ribereños ejercen determinadas competencias. De hecho, existe una relación directa entre la intensidad de las competencias estatales y la proximidad a las costas, de forma que las competencias del Estado ribereño son más intensas

26. Manuel DIEZ DE VELASCO, Op. cit. pág. 222.

27. Resolución 2625 (XXV).

en los espacios situados cerca de sus costas y disminuyen gradualmente en los espacios más alejados. Se puede decir que en las aguas interiores el Estado ejerce una soberanía casi plena, afectando a la gran mayoría de las actividades que en ellas se pueden desarrollar, en tanto que en la zona económica exclusiva prácticamente sólo afecta a la conservación y explotación de los recursos naturales. Veámoslo a continuación con mayor detalle, atendiendo a su regulación por la Convención, en vigor en España desde el 14 de febrero de 1997, y el Acuerdo²⁸ sobre aplicación de su Parte XI, relativa a las Instituciones y régimen de explotación de los recursos de la Zona de los Fondos Marinos y que, conforme a lo previsto en su art. 311, prevalece sobre los anteriores Cuatro Convenios de Ginebra de 29 de abril de 1958,²⁹ relativos al Alta Mar, la Plataforma Continental, el Mar Territorial y la Zona Contigua, y la Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Alta Mar.

En las aguas interiores³⁰ puede decirse que el Estado ejerce soberanía casi plena, puesto que ha quedado confiado al derecho interno la regulación del ejercicio de las competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales correspondientes, con las especialidades propias de los buques de guerra y mercantes que transiten por esas aguas o accedan a los puertos costeros,³¹ y con algunas otras limitaciones como pueda ser el reconocimiento con carácter excepcional en algunos puntos del derecho de paso inocente. Por tanto, se encuentra reservado a los nacionales del Estado ribereño el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona, tanto en la columna de agua como en el lecho y el subsuelo, y es aplicable la legislación del Estado costero en materia penal y de seguridad pública, así como respecto a la navegación por esas aguas de buques extranjeros.

Dentro de las aguas interiores, pueden distinguirse los regímenes especiales de los puertos, las bahías y, las aguas archipelágicas. En cuanto a estas últimas, los

28. Hecho en Nueva York el 28 de julio de 1994, en vigor en España también desde el 14 de febrero de 1997 (BOE de 13 de febrero de 1997).

29. Publicados en el BOE de los días 24, 25 y 27 de diciembre de 1971.

30. Definidas como las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial en el art. 8 de la Convención. En puridad se trata de las aguas del medio marino comprendidas entre el litoral y las líneas de base, de modo que no comprenden las situadas en el interior del territorio terrestre, como lagos ríos, etc. Sin embargo, el art. 7 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, incluyó en la definición de las aguas interiores los ríos, lagos y aguas continentales. En cambio, el art. 2 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, por la que se regula la pesca marítima del Estado, define las aguas interiores como las estrictamente marinas situadas dentro de las líneas de base. Las líneas de base rectas quedaron definidas para las aguas jurisdiccionales españolas en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, y actualmente el art. 7 de la Convención fija el método conforme al que han de ser trazadas.

31. Vid. Las Directivas 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio y 96/40/CE de la Comisión, de 25 de junio, sobre procedimientos de inspección de buques que utilicen puertos o instalaciones comunitarias, así como el Real Decreto 1621/1997, de 24 de octubre, dictado en su aplicación. Del mismo modo los RRDD 1253/1997, de 24 de julio y 701/1999, de 30 de abril aplican directivas europeas en relación con las condiciones mínimas exigidas a los buques que transportan mercancías peligrosas o contaminantes.

arts. 46 a 54 de la Convención han previsto para los Estados archipiélagos, la posibilidad de trazar las líneas de base rectas uniendo los puntos extremos de las islas que componen el archipiélago, con una longitud máxima de 100 millas marinas, atribuyendo a las aguas que quedan en su interior un régimen similar al de las aguas interiores pero con unas limitaciones a la soberanía estatal, puesto que los buques extranjeros gozan del derecho de paso inocente por esas aguas, así como el derecho a tender cables submarinos.

El mar territorial³² viene determinado por el principio de soberanía estatal sobre esas aguas, que se traduce en la aplicación de su legislación interna en ese espacio y la capacidad de establecer el régimen de la navegación en orden a garantizar su seguridad, la de las instalaciones y cables, la prevención de la contaminación, la conservación de los recursos vivos, etc., y matizada por algunas restricciones o excepciones basadas en el principio de libertad de comercio y navegación, como es el derecho de paso inocente. Los arts. 17 a 19 de la Convención definen el derecho de paso inocente como el derecho de paso de los buques de todos los Estados realizado en las condiciones que en esos preceptos se establecen, mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño. Asimismo, otra excepción al principio de soberanía sobre el mar territorial afecta al ejercicio sólo en parte de su jurisdicción civil y penal en esas aguas, conforme a lo dispuesto en los arts. 27 y 28 de la Convención.

Un caso especial dentro del mar territorial es el régimen de los estrechos usados para la navegación, establecido en los arts. 34 a 45 de la Convención, conforme al que los Estados ribereños han de respetar el derecho de paso para la navegación internacional, pero pueden sujetarlo a sus leyes y reglamentos en orden a la seguridad, prevención de la contaminación, prohibición de la pesca y control de las actividades de investigación. Respecto a esos preceptos de la Convención, en el instrumento de ratificación de la misma, España formuló tres declaraciones dirigidas a salvaguardar sus potestades de regulación y control en garantía de sus necesidades estratégicas, de seguridad y de prevención de la contaminación.

El régimen de la zona contigua³³ viene determinado por el principio de liber-

32. Definido en los arts. 2, 3 y 4 de la Convención como la franja de mar adyacente a las aguas interiores, establecida por el Estado hasta un límite que no exceda de las 12 millas marinas a partir de las líneas de base, y comprende la columna de agua, el lecho y el subsuelo. Se admiten algunas excepciones como (art. 15 de la Convención) la delimitación del mar territorial en el caso de Estados con costas situadas frente a frente, su mar territorial no puede extenderse, salvo la existencia de derechos históricos u otras circunstancias especiales, más allá de una línea media determinada de forma que sus puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las que se mide el mar territorial de cada uno de los Estados. La definición en la legislación española se encuentra en la Ley 10/1977 de 4 de enero (BOE de 8 de enero) y quedó delimitado en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto (BOE de 30 de septiembre) por el que se establecieron las líneas de base, así como algunos Convenios con Portugal, Francia, Gran Bretaña y la Comunidad Económica Europea. Se encuentra una definición equivalente en el art. 7.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

33. Definida en el art. 33 de la Convención como una zona contigua al mar territorial que no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas, contadas desde las líneas de base a

tad de los mares, con el régimen residual propio de la zona económica con la que se superpone y en la que el Estado, conforme al art. 33 de la Convención y el art. 7.1 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, ejerce parcialmente la soberanía, derechos soberanos y jurisdicción que le permiten adoptar las medidas precisas para prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial, así como sancionar esas infracciones.

En la plataforma continental³⁴ el Estado ejerce un derecho de soberanía funcional o especializada, por tanto, un derecho exclusivo a los concretos efectos de exploración y explotación de los recursos naturales.

En la zona económica exclusiva,³⁵ el Estado ejerce un derecho de soberanía, exclusivo, a los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales, y jurisdicción con respecto a la instalación de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica, la preservación y protección del medio marino. No obstante, los terceros Estados tienen derechos sobre esa zona que van desde el ejercicio de las libertades de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas, y otros usos relacionados con ellas. Además, se ha configurado una expectativa de los terceros Estados a negociar las condiciones de la actividad de pesca con el Estado ribereño.

El alta mar³⁶ se encuentra regido por los principios de libertad de los mares, igualdad de uso, no interferencia y sumisión al Derecho Internacional, que el art. 87 de la Convención proyecta específicamente sobre las libertades de navegación, de sobrevuelo, de tender cables y tuberías submarinos, de construir islas

partir de las que se mide la anchura del mar territorial. A su vez, el art. 7.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE de 25 de noviembre), la define como la zona contigua al mar territorial que se extiende desde su límite exterior hasta las 24 millas náuticas contadas desde las líneas de base.

34. Definida en el art. 76 de la Convención como el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural del territorio hasta el borde exterior del margen continental o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base. España delimitó su plataforma en el Golfo de Vizcaya, respecto a Francia, en el Convenio de París de 29 de enero de 1974 (BOE de 9-7-1975) y respecto a Italia en el Convenio de 19 de febrero de 1974 (BOE de 5-12-1978).

35. Definida en los arts. 55 i siguientes de la Convención como el área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, que no se extenderá más allá de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base. La Ley 15/1978, de 20 de febrero (BOE del 23) ha fijado que en el caso de España, la zona económica se extiende hasta el límite de las 200 millas náuticas, y en el caso de los archipiélagos, contadas desde las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas que los componen, aunque no se ha desarrollado reglamentariamente esa previsión. La Disposición final primera de esa Ley precisaba que la definición de zona económica no afectaba al Mediterráneo, pero facultaba al Gobierno para acordarla en ese mar, cosa que se hizo en parte mediante el Real Decreto 1315/1997, de 1 de agosto, que estableció una zona de protección pesquera de 49 millas desde la frontera francesa hasta el Cabo de Gata.

36. Definida en el art. 86 de la Convención por exclusión de las demás partes del mar.

artificiales y otras instalaciones, de pesca e investigación científica, en los términos de lo previsto en la propia Convención.

En los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de conformidad con el art. 136 de la Convención se declara que esa zona y sus recursos son patrimonio de la humanidad y que ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna de la zona o sus recursos que tampoco ni podrán ser objeto de apropiación por persona ni Estado alguno. Con posterioridad, mediante el Acuerdo³⁷ sobre aplicación de la Parte XI de la Convención, se ha establecido el régimen de las Instituciones y de explotación de los recursos de la zona de los fondos marinos.

Además del régimen general que ha quedado descrito, el régimen jurídico de los espacios marinos viene establecido por normas sectoriales contenidas tanto en tratados internacionales, como en normas de la Unión Europea y en la legislación estatal y autonómica específica.

En definitiva, podemos concluir que el uso del concepto de territorio estatal en el Derecho del mar no es unívoco puesto que, por una parte, en las normas de derecho internacional reguladoras del régimen jurídico general de los espacios marítimos, las aguas interiores y el mar territorial pueden ser considerados «territorio» estatal en un sentido amplio del término, referido a todos aquellos espacios que se encuentran dentro de sus fronteras, en los que el Estado ejerce soberanía o competencia territorial. No obstante, la zona económica exclusiva y la plataforma continental pueden ser también calificadas de territorio estatal en la medida que se atribuya a ese término un sentido amplio de ámbito de ejercicio de competencias y de vigencia de su ordenamiento, puesto que se trata de espacios marítimos en los que el Estado ejerce únicamente de forma exclusiva y excluyente respecto de otros Estados, su jurisdicción y soberanía funcional o especializada sobre determinadas materias, vinculadas especialmente a la explotación de los recursos naturales.

Sin embargo, junto a esos significados del término territorio, tanto en la Convención como en la legislación española aparece también el concepto de territorio estatal empleado en un sentido más estricto, referido únicamente al espacio terrestre, excluyendo toda porción marítima. Ese fue el sentido empleado en los Estatutos de Autonomía al establecer la delimitación de los territorios autonómicos.

La delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas

La Constitución Española de 1978 abrió un nuevo modelo de organización territorial del Estado, sobre una base compuesta de municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyesen. Se trataba de un modelo de organización de poderes públicos de base territorial que mantenía las Administraciones locales preexistentes, dotándolas de autonomía para la gestión de sus

37. Hecho en Nueva York el 28 de julio de 1994, en vigor en España también desde el 14 de febrero de 1997 (BOE de 13 de febrero de 1997).

intereses respectivos, y establecía los cauces para la constitución de las nuevas Comunidades autónomas así como sus caracteres esenciales. El art. 147 CE dispuso la aprobación de un Estatuto, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, determinando su contenido mínimo y exigiendo, entre otras cuestiones, que constara en ellos la delimitación de su territorio. Esa delimitación se hacía necesaria desde el momento que se configuraban como poderes públicos de base territorial.

En realidad la Constitución Española no reconoció a las Comunidades Autónomas un verdadero derecho al territorio, que las habilitara para ejercer unilateralmente actos de disposición sobre el mismo.³⁸ Las referencias que en la Constitución se hacen a las nacionalidades (art.2), provincias limítrofes que tengan características históricas comunes y provincias de entidad regional histórica (art.143), a los derechos históricos de los territorios forales (D.A.1ª), etc., desempeñaron una función identificadora dirigida al reconocimiento de una determinada delimitación territorial en el momento que esos territorios se constituyeron en Comunidades Autónomas, pero no habilitaron un derecho a la posterior disposición unilateral por la propia Comunidad Autónoma para la modificación de su delimitación territorial. El sentido del art. 147.2.b) CE es, por tanto, el de formular una habilitación normativa al legislador estatutario para delimitar el territorio de la Comunidad Autónoma; delimitación dirigida a establecer uno de los elementos identificativos de la Comunidad en tanto que ente público de base territorial y ente público distinto de las demás Comunidades Autónomas.

La constitución de las Comunidades era una opción disponible para las provincias, territorios insulares y órganos preautonómicos, que se configuraba como un nuevo nivel de corporaciones públicas de base territorial, interpuesto entre la Administración local y el Estado. Pero no era una opción de la que aquellos sujetos pudieran disponer libremente, sino conforme a los criterios que fijaban los arts. 143, 144 y Disposiciones Transitorias 2ª, 4ª y 5ª de la CE, entre otros, y condicionada por razones históricas, cuando menos inmediatas, como la existencia de las entidades preautonómicas.³⁹

Si recordamos que los entes preautonómicos se habían instituido sobre la pauta de la división provincial, resulta que, con las excepciones previstas en el art. 144 CE, el territorio de las Comunidades Autónomas tenía que coincidir necesariamente con el de una o varias provincias.⁴⁰ Además, la remisión a terri-

38. Luís María Díez-PICAZO en «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos», Revista Española de Derecho Constitucional nº 20 de mayo-agosto de 1987, sostiene que la demostración palmaria de ello es la reserva al legislador orgánico estatal de la aprobación de los estatutos y de las modificaciones de cualquier alteración de los límites provinciales.

39. Ramon MÚGICA, Miguel Angel LARBURU y Antonio TRUÁN «El territorio» en «Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco» Ed. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, 1983.

40. Luís María Díez-PICAZO, en Op. cit., afirma que las únicas dos excepciones serían la D.T.5ª CE, que prevé las especialidades del régimen de Ceuta y Melilla, y el art. 144.b)

torios provinciales coincidía con los precedentes históricos de los territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía, por lo que partir de las provincias como piezas básicas para la delimitación de los nuevos entes territoriales parecía la fórmula menos conflictiva.

En esas condiciones, el método empleado por los Estatutos de Autonomía para delimitar el territorio de las Comunidades Autónomas, fue el más sencillo posible, el referirse a la delimitación provincial existente. En efecto, los Estatutos remitieron, directa o indirectamente, a los límites de las provincias sobre cuya planta se habían configurado los entes preautonómicos o los límites de las provincias que habían promovido la constitución de la Comunidad. Los Estatutos de las Comunidades uniprovinciales refirieron al territorio de los municipios comprendidos en la provincia; en el caso de Navarra al de los municipios comprendidos en sus Merindades, y en Baleares y Canarias el territorio se definió por referencia al de sus islas.⁴¹

En cualquier caso, la remisión a la delimitación de las provincias facilitó enormemente la labor de delimitación territorial de las Comunidades Autónomas, puesto que se encontraba vigente y consolidada la delimitación provincial fijada en el Decreto de 30 de noviembre de 1833 y –por lo que se refiere a Canarias– el Decreto de 21 de septiembre de 1927.

La lectura de aquellos Decretos denota una concepción plana del territorio,⁴² que no se refiere ni al espacio aéreo ni al subsuelo, y del que parece excluirse cualquier porción marítima. En efecto, en el caso de Baleares y las provincias Canarias, el territorio provincial se encuentra definido por referencia a las islas, en tanto que en las provincias con litoral marítimo la delimitación del territorio se hace mediante expresiones del tenor «confina con el mar...», «confina con los mares...», «confina con el océano..», «..el límite es la costa..», «..sus límites son de costa del Mar..» o «..el límite es la costa del mar..», que no dejan lugar a dudas respecto a que el territorio provincial no incluye espacio marítimo alguno.

Por consiguiente, la delimitación del territorio autonómico, en la medida que se formuló por referencia a los límites provinciales también excluye los espacios marítimos.

Incluso en alguna ocasión, en el momento de aprobarse los Estatutos de Autonomía, el legislador expresó con toda claridad que la delimitación territorial de la Comunidad no comprendía las zonas marítimas. Así ocurrió, por ejem-

CE, que hace alusión a los territorios que no estén integrados en la organización provincial, en alusión al caso de Gibraltar. En el mismo sentido Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR en «Fundamentos de Derecho Administrativo I» Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1991, pág. 1081.

41. Además, en los Estatutos de Ceuta y Melilla se alude a la delimitación actual de su territorio municipal.

42. Santiago MUÑOZ MACHADO, Op. cit. pág. 193. En el mismo sentido Kepa LARUNBE BIURRUN «Apuntes sobre el territorio de la Comunidad Autónoma» en «Estudios sobre el Estatuto de Autonomía Vasco» Tomo 1, Ed. HAEE/IVAP, Bilbao 1991.

plo, según relata Manuel Clavero Arévalo,⁴³ en los debates en el Congreso en la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En efecto, en la elaboración del art. 2 de aquel Estatuto, se planteó la cuestión de la extensión de su ámbito territorial y los representantes del PSA y del Grupo Mixto, pretendieron que se indicara que el territorio andaluz comprendía el territorio marítimo y el espacio aéreo de España correspondiente al territorio terrestre de Andalucía. Con ello no se buscaba una ampliación de las competencias autonómicas, puesto que ya quedaban expresamente establecidas en la Constitución y en otros preceptos del propio Estatuto, sino reflejar en la delimitación del territorio que entre esas competencias autonómicas algunas presuponían que el territorio marítimo o aéreo donde debían ejercerse pertenecía a Andalucía. No obstante los partidos mayoritarios se opusieron al considerar que se introducía confusión en orden a la soberanía del Estado y decidieron no modificar el texto.⁴⁴

De forma menos explícita la cuestión reapareció en torno a los debates parlamentarios de la tramitación de la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias finalmente aprobado mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.⁴⁵

En definitiva, de lo expresado en aquellos debates parlamentarios resulta que el legislador reconocía perfectamente que las Comunidades Autónomas podían

43. En el comentario al art. 2 de los «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía» dirigidos por Santiago MUÑOZ MACHADO. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas y Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1987.

44. La intervención del Sr. ARIAS SALGADO MONTALVO (Grupo centrista), que aparece en el Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados correspondiente a la sesión celebrada el 26 de junio de 1981, es la que con mayor claridad expresa las razones por las que su Grupo se opuso al decir: «El art. 2 no es una descripción del territorio de Andalucía. Es una precisión jurídica, la definición de uno de los elementos constitutivos plenos de la Comunidad Autónoma, y ni el mar territorial ni el espacio aéreo son elementos constitutivos plenos de una Comunidad Autónoma (sino) conceptos jurídico-públicos definidos por referencia al Estado soberano y son, justamente en esa calidad, elementos constitutivos del Estado soberano, sobre los que el Estado proyecta el ejercicio de sus poderes y de sus competencias soberanas (..) no se puede alegar que la Comunidad Autónoma tenga algún tipo de competencia, ejercitable tangencialmente, sobre el mar territorial o sobre el espacio aéreo, para defender su inclusión en el artículo 2º, porque por esa misma razón tendríamos que considerar que el mar territorial o el espacio aéreo son también elementos constitutivos del territorio de los ayuntamientos costeros, o de aquellos ayuntamientos sobre cuyo espacio aéreo se vuela (..) por ser conceptos jurídico-públicos, que definen básicamente el Estado soberano en su acepción más estricta, y no sirven en absoluto para definir jurídicamente el ámbito de ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma, no es correcta la introducción de estos conceptos en el artículo 2º del proyecto de Estatuto de Autonomía».

45. La redacción original (art. 2) definía el territorio en función de los territorios insulares, pero la nueva redacción establece que «El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las islas... «Al mismo tiempo, donde originalmente se decía que las competencias se entendían referidas al territorio de Canarias (art. 39), el nuevo texto (art. 40) las refiere al ámbito territorial del archipiélago y añade «sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española».

ejercer competencias en los espacios marítimos, pero consideraba que esos espacios no formaban parte del territorio delimitado en su Estatuto de Autonomía por tratarse de elementos constitutivos del territorio del Estado entendido como ámbito sobre el que el Estado ejerce soberanía.

Tales consideraciones revelan una cierta confusión de conceptos, puesto que reconocer a las Comunidades Autónomas el ejercicio de competencias sobre un determinado espacio físico en nada altera la soberanía del Estado. La soberanía, es un concepto que denota la plena disposición sobre el territorio y que, en su caso, juega en las relaciones entre el Estado Español y otros Estados extranjeros, pero en modo alguno atañe a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que a éstas, como tempranamente dejó establecido el Tribunal Constitucional, la Constitución ha reconocido autonomía política, no soberanía.⁴⁶ Estado y Comunidades Autónomas se encuentran superpuestos en un mismo territorio, en el que únicamente el Estado dispone de soberanía. Pero ese dato no excluye la titularidad de competencias autonómicas puesto que, evidentemente, el Estado tiene también soberanía sobre el espacio terrestre de España sin que ello impida a las Comunidades Autónomas disponer de competencias exclusivas en su territorio terrestre. Es más, en la medida que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas (art. 137 CE), éstas ejercen sus competencias, necesariamente y salvo excepciones, sobre territorio estatal, y si la delimitación del territorio estatal a partir de sus fronteras comprende espacios marítimos, no cabe fundar en la soberanía estatal la exclusión de esos espacios del territorio autonómico entendido como el ámbito físico sobre el que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias. Máxime cuando la disponibilidad sobre el territorio autonómico requiere en todo caso una decisión estatal.

En efecto, por una parte, el art. 141.1 CE ha reservado al legislador estatal la modificación de la delimitación provincial al exigir su aprobación por Ley Orgánica. Además, la modificación de la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas en algunos casos, y como consecuencia de la peculiar dicción de los preceptos en los que se formuló la delimitación territorial, requeriría una expresa modificación de su Estatuto de Autonomía y no podría hacerse por la vía indirecta de modificar los límites provinciales.

En la Sentencia 99/1986, de 11 de junio, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de examinar las distintas fórmulas empleadas en los Estatutos de Autonomía para delimitar el territorio autonómico y distinguió dos categorías. Una la formarían aquellos Estatutos que han delimitado su territorio por relación al que —en cada momento— tengan los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo; en tanto que la otra categoría la formarían los Estatutos que delimitan su territorio por referencia a los límites que en el preciso momento de aprobación del Estatuto tenían las provincias, municipios, territorios históricos o comarcas integradas en ellas. El TC consideró en aquella ocasión que, en el primer caso, la delimitación no suponía una determinación de cual era el espacio natural o geográfico al que desde su entrada en vigor se extendía el Estatuto, sino que suponía, en sentido estricto, una

46. STC 4/1981 (FJ.4).

definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma. En el segundo caso, en cambio, el TC entendió que los Estatutos habían introducido una específica garantía estatutaria referida a un territorio concreto.

Al margen de otras críticas que aquellas consideraciones puedan merecer,⁴⁷ es preciso leerlas en el contexto en el que se expresaron, vertebrando un eje argumental dirigido a resolver la causa suscitada en torno a si era o no necesaria la reforma del Estatuto para modificar la delimitación del territorio autonómico. Pero, por lo que atañe al objeto de este estudio, aquellas consideraciones del TC demuestran que los términos territorio contenidos en los Estatutos de Autonomía puede tener también distintos sentidos, y que en unos supuestos la modificación del territorio de la Comunidad Autónoma, queda ligada en todo caso a la modificación del Estatuto de Autonomía y, en otros, podría realizarla el legislador orgánico estatal, indirectamente, a través de la modificación de los límites provinciales. No obstante, cabe advertir que, en todo momento, a lo largo de aquella Sentencia el Tribunal Constitucional únicamente alude al sentido material del territorio como espacios terrestres sin referirse para nada a los espacios marítimos, ni tan siquiera cuando tiene en cuenta las distintas cláusulas mediante las que algunos Estatutos de Autonomía prevén la incorporación de nuevos territorios.

Por nuestra parte, coincidimos con lo expresado en aquella Sentencia y admitimos que en el primer caso –los Estatutos que se han referido al territorio que en cada momento forme unas provincias, etc.– la modificación del territorio autonómico podría producirse por la vía indirecta de alterar los límites de los términos municipales o de las provincias que la integran, en tanto que en el segundo caso, al haber quedado fijado el territorio por los límites que unos u otras tenían en un momento histórico preciso, la modificación del territorio autonómico únicamente podría producirse por los procedimientos previstos en el Estatuto o por los de modificación del propio Estatuto. En cambio, discrepamos de la Sentencia y entendemos que la circunstancia que la delimitación del territorio se hiciera por uno u otro procedimiento no permite introducir una distinción respecto de la función que en cada caso desempeña esa definición del territorio. Por ambas vías los Estatutos hacían, en esos preceptos, una estricta delimitación del espacio físico terrestre de su territorio por referencia a la delimitación provincial, y el sentido y función de la misma en ambos casos es la de definir uno de los elementos identificativos de cada Comunidad Autónoma frente a las demás y, más específicamente, definir el elemento que permite deslindar los espacios terrestres de unas y otras Comunidades Autónomas.

Así, la delimitación del territorio autonómico establecida en los Estatutos de Autonomía cobra sentido por la necesidad de deslindar el territorio de cada Comunidad Autónoma respecto de los territorios de las demás Comunidades, al tiempo que refleja la indisponibilidad de las Comunidades Autónomas respecto

47. Una posición crítica con las consideraciones expresadas en la Sentencia también ha sido mantenida por José María Martín Oviedo en el comentario al art. 147 de la CE en «Comentarios a la Constitución Española de 1978». Dirigidos por Oscar Alzaga, Ed. Cortes Generales y EDERSA, Madrid 1996.

de su propio territorio. En cambio, esa delimitación territorial no se formuló con la amplitud requerida por la propia naturaleza de las competencias asumidas para establecer el ámbito espacial de ejercicio de sus competencias y de vigencia de su ordenamiento. La necesidad de atribuir un contenido coherente a todos los preceptos estatutarios nos fuerza a admitir que en unos preceptos los Estatutos de Autonomía han procedido a la delimitación estricta de los espacios terrestres que forman su territorio, mientras que en otros preceptos han empleado un concepto de territorio como ámbito de ejercicio de competencias, que no excluye los espacios marítimos.

En definitiva, hemos de concluir que la delimitación de los territorios autonómicos realizada en los Estatutos de Autonomía se refirió exclusivamente a los espacios terrestres sin incluir los espacios marítimos adyacentes a sus costas, al haberse expresado a partir de la previa delimitación del territorio de los entes locales, ya fuesen las provincias o los términos municipales. Pero la Constitución y los Estatutos de Autonomía prevén el ejercicio de competencias autonómicas en los espacios marítimos, y las consideraciones expresadas por el Tribunal Constitucional al reconocer la reserva al legislador estatal de la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas, no lo excluyen. Como veremos a continuación, el Tribunal Constitucional ha admitido de forma expresa que las Comunidades Autónomas ejercen en los espacios marítimos las competencias que han asumido y que, por razón de la materia, requieren su ejercicio en esos espacios.

Los espacios marítimos como ámbito de ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas

Hemos visto que en el orden internacional, el reconocimiento de un espacio como territorio de un Estado supone que en ese espacio el Estado ejerce de forma exclusiva y excluyente frente a otros Estados, su soberanía, jurisdicción o competencias. Esa exclusividad del Estado para ejercer soberanía, jurisdicción y competencias comporta en el orden interno de nuestro sistema constitucional, entre otros aspectos, que corresponda al Estado la potestad originaria para disponer del territorio y, en consecuencia, para delimitar las fronteras del territorio frente a otros Estados, así como para obligarse mediante tratados internacionales y, en el marco de esos tratados, realizar los actos unilaterales dirigidos a delimitar los propios espacios marítimos. En definitiva, el Estado tiene la disposición sobre la delimitación de esos espacios frente a otros Estados.

Pero esa misma exclusividad y soberanía frente al exterior, se traduce en la plena capacidad del Estado para la organización de sus poderes en la vertiente interior, es decir, en su autonomía institucional y plena capacidad de autoorganización. En nuestro caso, a partir de la Constitución Española de 1978, el ejercicio de esa plena capacidad ha conformado el Estado autonómico,⁴⁸ como siste-

48. Ese modo de designarlo fue adoptado por Francisco Tomás i Valiente en «El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», Ed. Tecnos, Madrid 1988, pág.24.

ma compuesto de organización territorial y de articulación entre el Poder central y los poderes autonómicos, en el que se produce una superposición física de territorios estatal y autonómicos, se dota de autonomía política a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus intereses respectivos, y se establece un sistema de distribución competencial, con atribución de verdaderas competencias exclusivas, por sectores materiales específicos, al Estado y a las Comunidades.⁴⁹

Por consiguiente, el deber de sujeción de todos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico obliga al Estado y a las Comunidades Autónomas a ejercer sus potestades y funciones a través del sistema de distribución de competencias constitucional y estatutariamente establecido,⁵⁰ legislando o actuando administrativamente únicamente en aquellas materias en las que se ostentan tales competencias y, en esos casos, ejerciéndolas con efectos sobre el ámbito espacial en el que se encuentra o desarrolla el hecho o actividad sujeta a su intervención pública.

Así, dentro de los espacios donde el Estado ejerce soberanía, competencias y jurisdicción –también los espacios marítimos–, el ejercicio efectivo de las competencias ha de seguir el orden interno de distribución competencial constitucional y estatutariamente establecido. Es decir, el ejercicio en las zonas marítimas de las competencias que el Estado ostenta frente a otros Estados, habrá de corresponder a la Administración del Estado o a las CCAA en función del sistema interno de distribución de competencias. Recordemos que ése ha sido también el criterio admitido y reiterado en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional en relación a la aplicación interna en nuestro Estado del derecho comunitario europeo.

Si se examina el sistema de distribución de competencias podemos comprobar que el territorio aparece mencionado de forma expresa en algunas materias específicas. Es el caso de los ferrocarriles i transportes terrestres, recursos y aprovechamientos hidráulicos, instalaciones eléctricas, obras públicas, carreteras, etc. En esas materias la Constitución y los Estatutos de Autonomía han delimitado las respectivas competencias estatales y autonómicas por referencia al alcance territorial de los hechos o actividades materialmente relevantes.

No obstante, cabe advertir que no puede deducirse de esas referencias al territorio una exclusión general de las competencias autonómicas sobre los espacios

49. Alejandro Nieto ya puso de manifiesto en «Entes territoriales y no territoriales» *Revista de Administración Pública* n° 64, enero-abril de 1971, que al configurar los entes públicos como gestores de los intereses peculiares de una comunidad adquieren un mayor grado de flexibilidad que permite adaptar sus competencias en función de las necesidades derivadas de la satisfacción de tales intereses, quedando relegado el territorio a cumplir una función de determinación sólo muy relativa de las actividades del ente y del grupo que integra la comunidad. A su vez, Carles Viver i Pi-Sunyer expuso en «Soberanía, autonomía, interés general.. y el retorno del jurista persa», *Revista Vasca de Administración Pública* n° 25, de 1989, expuso la relación entre soberanía, autonomía y el sistema de distribución competencial.

50. Entre otras, en las Sentencias 146/86 (FJ.4), 152/88 (FJ.2), 75/89 (FJ.2) y 103/89 (FJ2) el TC ha reiterado que la satisfacción del interés general ha de materializarse «a través de» y no «a pesar» del sistema de distribución de competencias.

marítimos. Antes al contrario, precisamente en el caso de los transportes, fue precisamente el tenor del art. 149.1.21 CE, que reserva únicamente al Estado los «terrestres» que circulen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, lo que permitió a varias Comunidades Autónomas asumir en sus propios Estatutos de Autonomía la titularidad de las competencias en materia de transporte marítimo⁵¹ que, necesariamente comporta el ejercicio de la competencia, tanto legislativa como de ejecución administrativa, sobre los espacios marítimos. Pero además, no en todos los casos las referencias específicas al territorio que aparecen en algunos títulos competenciales concretos, han de ser entendidas necesariamente en el sentido estricto del territorio terrestre. Cabe imaginar, por ejemplo, que alguna de las infraestructuras de instalaciones eléctricas, obras, carreteras, etc., de competencia autonómica, por no discurrir por territorio de otra Comunidad Autónoma, puedan transcurrir en algún punto por un espacio marítimo, o que puedan realizarse aprovechamientos hidráulicos a partir del mar.

En cuanto al ejercicio de las competencias sobre el resto de materias sobre las que se ha establecido la distribución competencial, hemos de recordar que la mayoría de los Estatutos de Autonomía prevén, con distintas fórmulas, que sus competencias se entienden referidas a su propio territorio. Esos preceptos intentan fijar un nexo de unión entre competencia y ámbito territorial, determinando el ámbito en el cual el ejercicio de la competencia se desarrolla legítimamente. De hecho, la inclusión de esos preceptos en los Estatutos de Autonomía no resultaría necesaria, puesto que la regla de territorialidad de las competencias autonómicas nace de la propia Constitución Española. Así, podemos apreciar, siguiendo a Avelino BLASCO ESTEVE,⁵² que la vinculación entre competencia autonómica y territorio proviene del art. 137 CE cuando establece que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, y se manifiesta también en otros artículos de la Constitución, como el 157.2, en este caso en relación con las medidas tributarias autonómicas, posteriormente desarrollado en el art. 9 de la LOFCA. El TC así lo entendió también en la Sentencia 44/1984, de 27 de marzo (FJ.2) cuando al examinar el art. 20.6 del EAPV estableció que «esta referencia territorial, que como criterio general se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (artículo 137 de la Constitución), y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades». Con posterioridad, lo ha reconocido igualmente en otras ocasiones hasta la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ.45), donde, con ocasión de examinar la competencia sobre transporte marítimo asumida a través del art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, estableció: «Este Tribunal viene reiterando que el principio de territo-

51. Art. 10.32 EAPV; 9.15 EAC; art. 31.15 EA Comunidad Valenciana; art. 10.5 EA Islas Baleares; Galicia asumió esa competencia por transferencia mediante la LO 16/1995, de 27 de diciembre. La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos y de la marina mercante, reconoció también esas competencias autonómicas.

52. Avelino BLASCO ESTEVE en «Territori i competències autonòmiques», Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990.

rialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (SSTC 13/1988 fj.2; 48/1988, fj.4 y 49/1988, fj.30)».

Consecuencia del principio general de territorialidad es que el territorio autonómico se constituye en límite al ejercicio de las competencias autonómicas, positivo, porque una Comunidad no puede ejercerlas fuera de su territorio, y negativo, porque impide que otras Comunidades ejerzan sus competencias dentro del territorio de esa Comunidad. El límite positivo ha sido expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional al establecer que la normación autonómica tiene el «carácter de normación limitada *ratione loci*». ⁵³ En cuanto límite, el principio de territorialidad es regla de validez y, salvo excepciones, ⁵⁴ lo es también de la eficacia de las normas y actos de las Comunidades Autónomas; validez en cuanto conformidad al ordenamiento jurídico y eficacia en cuanto producción de efectos, o modificación de situaciones o relaciones jurídicas.

En definitiva, a partir del art. 137 de la Constitución y de los preceptos estatutarios en los que se refieren las competencias al territorio autonómico, podemos deducir la regla general de la territorialidad, y la excepción de la extraterritorialidad, de las competencias autonómicas.

Pero tampoco de ese principio general de territorialidad puede deducirse una reducción general a los espacios terrestres, sino que hemos de admitir que se refiere al territorio en sentido amplio, comprensivo de espacios marítimos cuando la naturaleza de la materia y los intereses respectivos de la Comunidad Autónoma requieran también el ejercicio de sus potestades en esos espacios. La habilitación expresada en el art. 148.1.6ª y .11ª de la Constitución para que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de puertos, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura y las diversas competencias asumidas efectivamente en los Estatutos de Autonomía, en esas materias y en otras, como el transporte marítimo, el salvamento marítimo, etc., fuerzan a entenderlo de ese modo. La propia referencia al principio de territorialidad de las competencias autonómicas que el Tribunal Constitucional expresó en la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero (FJ.45), en relación a las asumidas por la Generalidad de Cataluña sobre transporte marítimo, demuestran que los espacios marítimos no se hallan al margen de ese concepto de territorio.

En realidad, si examinamos las diversas materias en las que las Comunidades Autónomas han asumido competencias, podemos enumerar algunas que, por su propia naturaleza, necesariamente comportan el desarrollo de potestades legislativas o de actividad administrativa en espacios marítimos. Se trata, entre otras, de las que citábamos en el párrafo anterior, pero también las de medio ambiente, espacios naturales protegidos, investigación científica y técnica, deportes, etc. De igual modo, podemos pensar en otras materias –como archivos o montes– cuya

53. STC 87/1985, de 16 de julio (FJ.8).

54. Marc CARRILLO en «La noción de *materia* y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», Revista Vasca de Administración Pública nº 36, de 1993, ya advertía del peligro de vaciamiento de las competencias autonómicas derivado de una aplicación absoluta del criterio de territorialidad.

naturaleza parece incompatible con el ejercicio de actuaciones administrativas que incidan directamente en los espacios marítimos. No obstante, existe un amplio conjunto de materias competenciales en las que ese ejercicio puede resultar eventual, pero no por ello puede ser excluido *a priori*.

Así, el Tribunal Constitucional ha admitido en numerosas ocasiones el ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas en espacios marítimos; y no solamente en materia de pesca (SSTC 158/1986, 56/1989, 147/1991, 44/1992, 57/1992, 68/1992, 149/1992, 184/1996, 147/1998 y 9/2001),⁵⁵ marisqueo y acuicultura (SSTC 103/1989, 9/2001 y 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998 FJ.45) y salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ.51), sino también en materia de medio ambiente (SSTC 102/1995, 118/1996, 28/1997 y 195/1998) o espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, 102/1995, 195/1998 y 38/2002). Es decir, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos cuando la propia naturaleza de la materia admite esa posibilidad, incluso sin que el enunciado del título competencial incluya una referencia expresa a su proyección sobre el mar.

Además, hemos de referir un caso concreto en el que si bien en una primera resolución el Tribunal Constitucional pareció exigir una explícita habilitación específica para ejercer competencias en los espacios marítimos, el propio Tribunal modificó posteriormente su criterio en un segundo pronunciamiento sobre la misma cuestión. En la STC 149/1991 (FJ.7.A.h), dedujo una interpretación del principio de territorialidad de las competencias expresado en el art. 20.6 del EAPV⁵⁶ según la cual el ámbito territorial del País Vasco «no incluye el mar adyacente». En aquella ocasión el Tribunal consideró que la competencia autonómica en materia de «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco»,⁵⁷ comprendía únicamente la ejecución autonómica sobre los vertidos desde tierra a mar, atribuyendo la actuación administrativa sobre los vertidos desde buques al mar a la competencia del Estado. El razonamiento seguido por el Tribunal se fundó en considerar que ese título competencial se refería al mar como destino de los vertidos, no como origen de los mismos; en consecuencia, debía aplicar el art. 20.6 del EAPV y, toda vez que no existía disposición expresa en sentido contrario, la competen-

55. Rafael Gil Cremades realizó un lúcido y crítico examen de las Sentencias en las que el Tribunal Constitucional atribuyó contenidos materiales distintos a las competencias sobre la pesca y la ordenación del sector pesquero en «El reparto de competencias en el sector económico de la pesca marítima (historia de una mutación constitucional)», publicado en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 25, diciembre de 1999.

56. El art. 20.6 del EA País Vasco determina que «Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco».

57. Art. 12.10 del EA País Vasco. Del mismo tenor que el art. 11.10 del EA de Cataluña; 29.4 del EA de Galicia; 17.6 del EA de Andalucía; 33.9 del EA de la Comunidad Valenciana; la nueva redacción del art. 32.12 del EA de Canarias se refiere tan sólo a los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; a su vez la nueva redacción del art. 11.5 del EA de Asturias se refiere a los vertidos a las aguas interiores.

cia de la Comunidad Autónoma debía entenderse referida a su ámbito territorial, «que no incluye el mar adyacente.»

Ciertamente, desde una interpretación literal del Estatuto vasco, lo lógico hubiera sido no distinguir respecto del origen de los vertidos, puesto que su art. 12.10 no hace esa distinción y, consiguientemente, comprende todos los vertidos al mar sin atender al lugar de procedencia. Pero, en cualquier caso, lo que resultaba incongruente era, por una parte, admitir que el País Vasco ejerce su competencia sobre los espacios marítimos en materia de vertidos desde tierra al mar –el enunciado de ese precepto hace explícita la necesidad de actuaciones administrativas sobre espacios marítimos– y, al mismo tiempo, negar que esos espacios formen parte de su territorio. En realidad, aquella exclusión del mar adyacente al territorio del País Vasco, resulta difícilmente congruente con lo expresado casi a continuación, en el mismo Fundamento Jurídico 7.A).j) de la misma Sentencia 149/1991, en el que se funda la inconstitucionalidad de parte del art. 110 de la Ley de Costas en la restricción de formulaba de las competencias autonómicas para realizar obras en el mar territorial, y literalmente dice: «(..) no es la acuicultura la única materia de competencia autonómica que puede dar lugar a la realización de obras en el mar territorial. Así sucede también, como hemos visto, en lo que toca a los vertidos, y puede eventualmente suceder en otros supuestos, cuya exclusión a priori por la norma que ahora analizamos obliga a considerarla, precisamente en cuanto los excluye y sólo por ello, contraria al orden constitucional de competencias».

Presumiblemente el propio Tribunal debió percatarse del error padecido en aquella primera apreciación sobre la competencia en materia de vertidos al mar y modificó radicalmente su razonamiento al resolver en la posterior STC 40/1998 (FJ.56), donde, a pesar de reconocer también la competencia estatal respecto de los vertidos desde buques al mar, la fundó no en la exclusión de los espacios marítimos del territorio autonómico, sino en la competencia estatal en materia de marina mercante (art. 149.1.20 CE).

Todo ello, además, puede entenderse corroborado por la doctrina mediante la que el Tribunal Constitucional ha llegado a admitir que el ejercicio de competencias autonómicas puede extenderse a las diversas zonas marítimas. Y si en numerosas ocasiones ha establecido que la zona marítimo-terrestre no se halla fuera del espacio susceptible de ordenación desde el ejercicio de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y del urbanismo, en el caso de la pesca se ha limitado a las aguas interiores, y en el caso de los cultivos marinos y el marisqueo⁵⁸ ha admitido expresamente que, al no aparecer esas actividades limitadas a las aguas interiores, las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias regulándolas o actuando en el mar territorial y, en su caso, incluso en la plataforma continental y en la zona económica adyacente.

No obstante, la reciente y polémica STC 38/2002, de 14 de febrero, trasluce alguna vacilación en el seno del Tribunal Constitucional pero no llega a exami-

58. Sentencias del TC 103/1989, de 8 de junio y 9/2001, de 18 de enero, ésta última con el voto particular discrepante de dos magistrados.

nar a fondo la cuestión. Mayor claridad de conceptos aparece en el rotundo voto particular que el Magistrado Pablo García Manzano formula a esa Sentencia. El Tribunal, en el FJ. 8, después de recordar su propia doctrina en el sentido que el territorio se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales y por la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades, examina el ejercicio de competencias autonómicas en el mar territorial, estableciendo que en ese espacio es excepcional el ejercicio de competencias autonómicas, dependiendo esa eventualidad bien de un explícito reconocimiento estatutario, bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad. Pero a continuación, sin añadir otra consideración general, el Tribunal entra a establecer la delimitación concreta entre las competencias de la Junta de Andalucía en materia de protección de espacios naturales, pesca y marisqueo, en relación con la competencia estatal en materia de pesca marítima.

Tales consideraciones coinciden en parte con el planteamiento que venimos exponiendo, puesto que queda establecido que, es la naturaleza material de la competencia la que determinará su posible ejercicio en los espacios marítimos. En cambio, discrepamos y nos parece falta de todo fundamento la consideración que ese ejercicio de competencias autonómicas en los espacios marítimos pueda calificarse de excepcional. En realidad, esa calificación resulta poco congruente incluso con el reconocimiento expreso de las competencias autonómicas que se hace en los siguientes fundamentos jurídicos de la propia Sentencia para definir un espacio natural protegido en el mar territorial, delimitar unas zonas en las que queda prohibido el fondeo de embarcaciones, o se adoptan medidas de protección de los recursos edáficos y geológicos. Resulta incluso sorprendente el argumento empleado por el Tribunal para sostener el carácter problemático de la extensión al mar territorial de la competencia autonómica, basado en el hecho que el mar territorial se integra «por un elemento móvil –las aguas– que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado». Ciertamente, esa es la naturaleza propia de los fluidos que componen la atmósfera y el mar, pero no por ello los Estados dejan de tener soberanía sobre un espacio aéreo y unos espacios marítimos. La misma lógica que exige para la solución de los problemas medioambientales de la atmósfera un control de las emisiones en cada punto del territorio, parece que ha de regir también para la protección de espacios marítimos, sin que la necesidad de establecer políticas coherentes a nivel planetario despoje a las Comunidades Autónomas de las competencias precisas para su aplicación en sus propios espacios territoriales. En ese sentido, el voto particular, posiblemente aludiendo más a los criterios expresados en el debate en el Pleno del Tribunal que en lo reflejado en el texto de la Sentencia, pone de relieve que el énfasis en la supuesta excepcionalidad de las competencias autonómicas en los espacios marítimos proviene de la inexacta identificación entre *dominium* e *imperium*. Es decir, confusión entre el concepto dominical del territorio y su entendimiento como ámbito en el que se ejercen las potestades o competencias, puesto que «territorio no se identifica aquí ni es coextenso con espacio natural, pues no es tanto límite físico del ejercicio de competencias (más bien, delimitación) cuanto objeto de sus potestades o ámbito de ejercicio de sus funciones».

Cabe referir en este mismo sentido también la reiterada y argumentada doc-

trina del Tribunal Supremo expuesta en las Sentencias,⁵⁹ recaídas en diversos recursos planteados en relación a la aplicación del Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo, aprobado por Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 5/1986, de 28 de julio, en la que entiende sujetos al tributo los abastecimientos y consumos de derivados del petróleo a los buques que realizan el tráfico interinsular del archipiélago canario, por tratarse de consumo interior producido en los espacios marítimos que integran el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.⁶⁰

Preciso es también recordar que frente a la consideración de los espacios marítimos como ámbito de ejercicio de competencias autonómicas, no cabe oponer el carácter de dominio público estatal de la zona marítimo terrestre, el mar territorial y los recursos económicos de la zona económica y la plataforma continental, conforme al art. 132.2 de la Constitución Española. Tal determinación, al margen de atribuir las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, a los bienes en cuestión, comporta esencialmente la reserva a favor del Estado de la competencia para determinar cuales son los bienes que lo integran, su definición y su régimen jurídico. Además, como ha destacado el Tribunal Constitucional, entre otras en las Sentencias 149/1991 (FJ.1.c) y 102/1995 (FJ.20), esa reserva sirve esencialmente a asegurar la igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona,⁶¹ y habilita al Estado las facultades dominicales precisas para asegurar la integridad física y las características naturales de esos bienes, así como su utilización libre y gratuita.

Pero al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional, siguiendo el precedente sentado por el Tribunal Supremo en las Sentencias de 24 de enero de 1974 y de 30 de junio de 1979,⁶² ha sostenido en una muy reiterada doctrina⁶³ que la titularidad del dominio público no es, en si misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del

59. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992, 1 de diciembre de 1992, 2 de marzo de 1993, 16 de marzo de 1994, 22 de junio de 1994, 29 de junio de 1994, 2 de noviembre de 1994, 22 de noviembre de 1994, 29 de noviembre de 1994, 20 de septiembre de 1995, 23 de octubre de 1995, 5 de junio de 1996, 20 de enero de 1997, 7 de febrero de 1997, y 10 de febrero de 1997.

60. Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE incluye una referencia al inicio de aquella doctrina jurisprudencial en su comentario al art. 39 de los «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias» Ed. Instituto Canasrio de Administración Pública y Marcial Pons, S.A., Madrid 1996.

61. Mercé DARNACULLETA I GARDELLA en «Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural», Cedecs Editorial S.L., Barcelona 2000, ha destacado que a partir de las previsiones de los arts. 45 y 132 de la Constitución la intervención de los poderes públicos sobre el dominio público natural ha de servir a la protección del medio ambiente. También destaca ese aspecto Federico A. CASTILLO BLANCO en «Los bienes públicos (Régimen Jurídico)» Dir. Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, Madrid 1997.

62. Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 566 de 1974 y 2975 de 1979, respectivamente.

63. Entre otras, en las SSTC 77/1984 (FJ.3); 227/1988 (FJ.14); 103/1989 (FJ.6.a); 149/1991 (FJ.1.C); 36/1994 (FJ.3); 102/1995 (FJ.20) y 9/2001 (FJ.16).

territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostenten esa titularidad demanial. En términos más generales, el Tribunal Constitucional ha determinado también que sobre un mismo espacio físico pueden concurrir distintas competencias atribuidas a distintos órganos, al considerar las SSTC 227/1988 y 102/1995 (FJ.3) que «los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han atribuido diversas competencias», y las SSTC 113/1983, 77/1984 y 80/1998 (FJ.3), entre otras, que: «(..) la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esa concurrencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico».

Es decir, que la titularidad del dominio público no es un título competencial excluyente de cuantas otras competencias hayan sido atribuidas a las Comunidades Autónomas para actuar en el mismo espacio, por lo que, sobre los espacios marítimos, como sobre los demás espacios integrados por bienes de dominio público estatal, se produce una concurrencia competencial que obliga al Estado y a las Comunidades Autónomas a articular mediante fórmulas de coordinación y cooperación el ejercicio de sus respectivas competencias en un mismo espacio.

Por último, cabe advertir que los espacios marítimos sobre los que actualmente las Comunidades Autónomas ejercen competencias no se encuentran delimitados específicamente por referencia a cada Comunidad Autónoma,⁶⁴ por lo que, a falta de esa delimitación, para determinar cuales son y en que medida cada Comunidad puede ejercer sus competencias sobre ellos, será preciso atender, lógicamente y por analogía, a la proyección sobre esos espacios de los límites autonómicos terrestres, conforme a los criterios vigentes en derecho internacional para delimitar las zonas marítimas entre Estados fronterizos, así como a la definición y régimen jurídico que de los distintos espacios marítimos se ha hecho en los tratados internacionales suscritos por España y a la legislación del Estado.

Conclusiones

Si bien las Comunidades Autónomas con litoral marítimo vienen ejerciendo normalmente competencias en los espacios marítimos, cuando intentamos averiguar cuales son las disposiciones normativas que habilitan esa actuación nos encontramos con unos enunciados cuya literalidad encierra notables dificultades interpretativas e incluso resulta aparentemente contradictoria. Nos encontramos, en primer lugar, con una dificultad intrínseca derivada de la definición de esos espacios como territorio, en el derecho del mar i en las normas de derecho internacional. Además, la delimitación del territorio de las Comunidades

64. La falta de delimitación de los espacios marítimos es todavía hoy frecuente en derecho internacional, y en el caso de España, no se ha delimitado, por ejemplo, la plataforma frente a los Estados africanos.

Autónomas, en buena parte por motivos históricos, se hizo sobre la planta de las provincias, con exclusión de todo espacio marítimo. A ello se añade que muchos Estatutos de Autonomía contienen preceptos en los que se determina que las competencias autonómicas se entienden referidas a su territorio. Sin embargo, tanto en la Constitución Española como en los Estatutos de Autonomía, aparece el reconocimiento expreso de competencias autonómicas que por su propia naturaleza, han de ser ejercidas sobre los espacios marítimos.

El entendimiento coherente de los preceptos constitucionales y estatutarios de los que deriva el reconocimiento de los espacios marítimos como ámbito físico sobre el que se proyecta el ejercicio de competencias autonómicas fuerza a admitir que coexisten en los Estatutos de Autonomía dos sentidos distintos del término territorio, como ocurre también en el derecho del mar, en derecho internacional y en la propia elaboración dogmática del concepto de territorio del Estado. Unos preceptos, los que delimitan el territorio autonómico, expresan una idea clásica de territorio como elemento propio del Estado y se refieren únicamente al espacio terrestre. Otros, en cambio, aluden a la moderna concepción del territorio como ámbito de ejercicio de competencias o de validez y, salvo excepciones, eficacia de sus normas y actuaciones, y se refieren a los distintos espacios físicos –terrestre, marítimo o aéreo– en los que el Estado ejerce, frente a otros Estados, soberanía, jurisdicción y competencias, en función, en cada caso, de la naturaleza de la materia respecto de la que se ha definido la competencia.

En el orden interno de nuestro Estado, el ejercicio efectivo de las competencias ha de seguir el sistema de distribución competencial constitucional y estatutariamente establecido. Por tanto, el ejercicio en las zonas marítimas de las competencias que el Estado ostenta frente a otros Estados corresponde, en ese orden interno, al Estado o a las Comunidades Autónomas en función del sistema material de distribución de competencias definido en el bloque de la constitucionalidad.