

IX.2- EL “MAR BALEAR” DESDE LA PERSPECTIVA COMPETENCIAL.

Pedro A. Aguiló Monjo

SUMARIO

- 1.- Doble punto de partida.
 - A.- El mar territorial como dominio público estatal.
 - B.-Doctrina tradicional sobre licencias urbanísticas y territorio.
- 2.- Doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la territorialidad de las competencias autonómicas.
- 3.- La posición del Consejo de Estado.
- 4.- Alcance de las aguas interiores y del mar territorial.
- 5.- Ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su comparación con el de las Islas Canarias: La Ley estatal 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias.
- 6.- La referencia estatutaria a las “aguas de las Illes Balears”, en el artículo 30.50 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

1. Doble punto de partida.

A.- El mar territorial como dominio público estatal.

Es bien sabido que el artículo 132. 2º CE establece que **“Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”**.

Pero lo es también que el dominio público no es, en sí mismo, título atributivo de competencias. Así resulta desde la temprana sentencia del Tribunal Constitucional nº 77/1984, de 3 de julio, sobre el Puerto de Bilbao, según la cual *“Es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan”*. En el mismo sentido, cabe citar, entre otras, las STC nº 227/1988, 103/1989, 149 y 198/1991, 102/1995 y 97/2002. En todas ellas se señala que es doctrina reiterada y pacífica que la titularidad estatal del dominio público no predetermina las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo y que lo que importa es analizar los preceptos constitucionales y estatutarios que regulan la distribución de competencias.

B.- Doctrina tradicional sobre licencias urbanísticas y territorio.

La clásica y reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en materia de licencias urbanísticas excluye del término municipal y, por lo tanto, del sometimiento y exigencia de dichas licencias, el espacio marino situado más allá de la zona marítimo-terrestre (por todas, STS de 26.2.1986, 9.3.1998 y, en materia portuaria, de 24 de enero de 1997). Esta última distingue dos fases:

“... una inicial, para la cual se reconoce competencia exclusiva al Estado y otra posterior, cuando los terrenos ganados al mar por accesión artificial, a consecuencia de las obras, pasan a formar parte de la zona marítimo-terrestre y del término municipal... siendo sólo entonces exigible la licencia municipal correspondiente...”

Dicha doctrina parte de que legalmente todo *“... el territorio nacional se*

divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos... Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en comunidades autónomas (artículo 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional es ahora total...". (STC n° 77/1984, f.j. 3 y n° 38/2002, f.j. 6).

2. Doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la territorialidad de las competencias autonómicas.

Las sentencias, entre otras, n° 195/2001, de 4 de octubre (f.j. 3), n° 38/2002, de 14 de febrero, f.j. 6 y n° 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional establecen al respecto que:

“... si bien los puertos y la zona marítimo terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, etc..) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/ 2001, de 18 de enero)...”

Por ello, la última de las citadas, al examinar la posibilidad autonómica de concesión de obras fijas en el mar, señala que:

“... no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestres (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados ...”

Y en este sentido, el art. 32.17 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, referido a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, afirma que “A estos efectos se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial”.

La conclusión que se obtiene es la de la imposibilidad de extender de modo genérico todas las competencias que a la Administración autonómica corresponden en tierra, al mar, ello sencillamente porque el territorio (ámbito físico receptor de la acción autonómica llevada a cabo en ejercicio de

sus competencias) no se extiende al mar, como ha tenido ocasión de recordar el TC en su St. 31/2010 (Estatuto de Cataluña).

De igual modo, la ya citada sentencia 38/2002 (f.j. 6, antepenúltimo párrafo) enseña que:

“... la competencia autonómica para la protección de los espacios naturales hace problemática su extensión al mar territorial, llegando a la conclusión de que la competencia autonómica para la protección de los espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido...”,

Y añade, en el f.j. 7, párrafo 3º, que:

*“... las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, si bien las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente **cuando así venga exigido por la continuidad y la unidad de dicho espacio físico**”.*

El criterio últimamente expuesto ha tenido reflejo en el artículo 36.1º de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que, al regular la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos, afirma que corresponde a las Comunidades Autónomas *“... en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso existe **continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente**”.*

Y la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aplicado ya dicho criterio en numerosas ocasiones, como es de ver, entre otras, en las sentencias de 2 de julio de 2008, 10 de mayo de 2011 y 7 de octubre de 2011. La primera de ellas relativa al Parque Natural de la Península de Llevant y a las Reservas Naturales de Cap Farrutx y Cap des Freu, de la isla de Mallorca, que, en parte, comprenden aguas exteriores (mar territorial), señal a que:

“Ninguna duda existe acerca de que, si el área marina protegida estuviese exclusivamente en el mar territorial, la Administración autonómica carecería de competencia aunque se trate de la gestión en materia de protección del medio ambiente, luego, en contra de lo declarado por el Tribunal a quo, la naturaleza del territorio es relevante y determinante para el ejercicio de las competencias...”

Más adelante apunta el propio Tribunal Constitucional... que

repetidas veces ha afirmado que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque con la salvedad que ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma...”

Y aún añade que:

“Nuestro ordenamiento constitucional y posiblemente el derecho comparado han llevado al Tribunal Constitucional a declarar en la sentencia 38/2002 que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales hace problemática su extensión al mar territorial, llegando a la conclusión de que... sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido... singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico”.

El repaso a la jurisprudencia Constitucional culmina en la reciente **sentencia TC nº 8/2013, de 17 de enero** que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias frente al artículo único, apartado uno de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, según el cual corresponde a la Administración General del Estado “... Otorgar autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación en las zonas de subsuelo marino a que se refiere el Título II de la presente Ley. Asimismo, otorgar las autorizaciones de exploración y permisos de investigación cuando su ámbito comprenda a la vez zonas terrestres y del subsuelo marino...”. La demanda autonómica se fundó en que el mar, y también el subsuelo marino, forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias y, por ello, le corresponde la competencia ejecutiva para otorgar las autorizaciones controvertidas. La sentencia repasa extensamente su reiterada doctrina anterior, ya expuesta, según la cual el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas. Además, analiza los arts. 2 y 40 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, para concluir que el término “archipiélago” introducido en el art. 2, en sustitución de “territorios insulares”, no varía que el territorio se defina en función de las siete islas que lo integran ni incluye referencia explícita alguna al mar que las rodea y que, además, el artículo 40 añadió que “todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española”. Tampoco acepta que la inclusión de las aguas marinas en el término archipiélago derive necesariamente de la definición que del mismo realiza el artículo 46 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de

10 de diciembre de 1982. En primer lugar porque dicha definición lo es sólo a los efectos de la propia Convención referida y, en segundo lugar, porque la misma sólo resulta aplicable a los Estados archipelágicos pero no, como expresamente se rechazó, a los archipiélagos de Estado. Finalmente resalta que, en dos ocasiones, las Cortes Generales rechazaron el texto del Proyecto de Reforma del Estatuto aprobado por el Parlamento de Canarias que pretendía añadir al artículo 2, un apartado 2º del siguiente tenor: “La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean a las islas”.

Por todo ello concluye que “...no es posible interpretar que el Estatuto de Autonomía de Canarias haya configurado el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma integrando las islas y las aguas jurisdiccionales adyacentes...” y que “... En la medida en que el subsuelo marino no forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma, la competencia autonómica... no comprende el otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación en el subsuelo marino...”.

3. La posición del Consejo de Estado.

La Comisión de Estudios del Consejo de Estado, en sesión de 19 de julio de 2006, aprobó un “Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones Territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas”. No es posible un análisis en profundidad de su extenso contenido, basta un breve resumen de algunas de sus conclusiones:

- a) La competencia para la planificación, declaración y gestión de Espacios Naturales Protegidos, de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) o Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs)... en aguas exteriores corresponde, en principio, a la Administración General del Estado. No obstante, las Comunidades Autónomas pueden ejercitar su competencia en esta materia alcanzando aguas interiores e, incluso, exteriores “...en la extensión misma en que los ecosistemas constituyan un continuo ecológico respecto del resto de los que están situados en tierra o en la zona marítimo terrestres. La carga de la prueba de la continuidad ecológica corresponde a la Comunidad Autónoma dado que el ejercicio de competencias más allá de su territorio es excepcional...”. Frente a la alegación de que, en algunos casos pudiera llegar a suponer una especie de prueba diabólica, llama a la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas e incluso apunta que criterios como el de la lejanía, la discontinuidad y el valor especial para la

biodiversidad de los recursos situados lejos de la costa deberían ser criterios dominantes cuando el debate científico-administrativo basado en la colaboración no consiga el necesario consenso.

- b) En cuanto a la declaración y gestión de Zonas Marinas Protegidas establecidas en virtud de convenios internacionales relativos a aguas exteriores, tras resaltar que la ejecución en España del derecho internacional no altera, en principio, el orden competencial interno, advierte que resultan aplicables las mismas conclusiones anteriores. Aclara, no obstante, que respecto de las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo, establecidas en el Convenio de Barcelona, la designación corresponde a las partes contratantes del Protocolo Mediterráneo y que, si se trata de aguas situadas más allá de la jurisdicción nacional, aunque haya continuidad de origen con espacios autonómicos, la potestad de negociación y propuesta conjunta con otros Estados corresponde al Estado, lo mismo que la gestión, sin perjuicio de la intervención autonómica a través de convenios de colaboración internos.
- c) Idénticas conclusiones a las establecidas en los apartados anteriores se obtienen también para la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Recuperación, Conservación del Habitat, Conservación y Manejo de Especies Marinas incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas dependiendo de que estén situadas sólo en aguas interiores o exteriores contiguas, concurriendo continuidad ecológica (competencia autonómica, aunque, si se trata de especies presentes en más de una Comunidad Autónoma, deben aprobarse los criterios orientadores del plan por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza); de que se trate de hábitats o especies parcial, íntegra o exclusivamente en aguas exteriores y desde luego si discurren, al menos en parte, por la zona económica exclusiva o en aguas fuera de la jurisdicción nacional (competencia estatal); o de que afecten a especies altamente migratorias (competencia estatal, con sometimiento previo a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza).

4. Alcance de las aguas interiores y del mar territorial.

La reglamentación de los espacios marinos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Convención de Montego Bay), de 10 de diciembre de 1982, que entró en vigor en España el 14 de febrero de 1997, distingue: a) **las aguas interiores** situadas entre la costa y las líneas de base recta; b) **el mar territorial**, hasta un máximo de doce millas marinas desde la anterior; c) **la zona contigua** que no podrá extenderse

más allá de veinticuatro millas marinas desde las líneas de base recta; d) **la zona económica exclusiva**, hasta las doscientas millas marinas; e) **la plataforma continental** que ahora ha quedado englobada en la zona económica exclusiva; f) **la alta mar** que comprende la parte de la mar no incluida en las zonas anteriores abierta a la explotación de todos los Estados; y g) **la de nominada “zona”** que comprende el suelo y el subsuelo marino fuera de los límites de jurisdicción de los Estados cuya explotación, a diferencia de la alta mar, se considera patrimonio común de la humanidad. Nosotros sólo nos referiremos a los dos primeros conceptos.

El mar territorial, hasta donde alcanza la soberanía del Estado español fuera de su territorio, se define en los artículos 2 y 3 de la vieja Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial, por referencia a su límite interior y exterior. De modo que *“el límite interior del mar territorial viene determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base recta que sean establecidas por el Gobierno”* (artículo 2). Mientras que el límite exterior está determinado *“por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas por los puntos más próximos de las líneas de base a que se refiere el artículo anterior”* (artículo 3).

A su vez, las líneas de base recta se determinan de conformidad con lo establecido en el RD 2510/ 1977, de 5 de agosto, que modificó el anterior 627/1976, y sirven para fijar las aguas interiores. Su Exposición de Motivos alude al artículo 2 de la Ley 20/ 1967, de 8 de abril, que extendió a doce millas, a efectos de pesca, las aguas jurisdiccionales españolas, según el cual si la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada o abra de una bahía no excede de 24 millas, la línea recta que los une será considerada como línea de base, siendo aguas interiores las comprendidas entre dicha línea y la costa. Con dicho criterio se fijan, estableciendo las coordenadas geográficas correspondientes derivadas de la carta náutica n° 119, las líneas de base recta de las islas de Mallorca y Cabrera, Menorca e Ibiza y Formentera.

Desde luego, el mar territorial no es territorio autonómico. Tampoco las aguas interiores, aunque estas últimas se contemplan en el artículo 148.1.11° CE para determinar el alcance de la competencia exclusiva autonómica en materia de *“pesca en aguas interiores”* a la que se refiere el artículo 30.22° del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, bajo la denominación *“pesca y actividades recreativas en aguas interiores...”*, mientras que al Estado, según el artículo 149.1.19°, CE. , le corresponde la competencia exclusiva en materia de *“pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas”*. Más adelante

deberemos volver con mayor detenimiento sobre esta cuestión al abordar que el mismo artículo 30 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en su apartado 50, otorga, también, competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución, en materia de “pesca marítima **en las aguas de las Illes Balears**”.

5. Ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su comparación con el de las Islas Canarias: La Ley estatal 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias.

La cuestión aparece directamente resuelta por el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears según el cual “El territorio de la Comunidad Autónoma es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes”. Es claro, por lo tanto, que el territorio viene definido por la suma de los respectivos ámbitos terrestres de las islas que forman las Illes Balears.

Es curioso, sin embargo, que el artículo 1 del propio Estatuto relativo a la constitución en Comunidad Autónoma de las Illes Balears se refiera a “La nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera...”, omitiendo la isla de Cabrera, sin que sirva de justificación suficiente que esta última, que integra el territorio de las Illes Balears, aparezca administrativamente comprendida en el término municipal de Palma de la isla de Mallorca. En cualquier caso, la definición estatutaria del ámbito territorial se viene arrastrando, sin variación, desde la primera redacción aprobada por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero.

La cuestión ha tenido distinto recorrido en el otro archipiélago integrante del Estado Español: las Islas Canarias, desde el intento, que no prosperó, de introducir en el Estatuto de Canarias (artículo 2.2º del Proyecto de Estatuto inicial) un precepto según el cual “*El archipiélago canario comprende los territorios insulares, así como el mar territorial, la zona económica exclusiva y su plataforma continental*”. Sin embargo, desde una redacción inicial del artículo 2 de la Ley Orgánica 10/1982, según el cual, “*Canarias comprende los territorios insulares integrados por las siete islas de..., así como por las islas de...*”, se logró, a partir de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, que el artículo 2 señalara que “*El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete islas de... así como las islas de...*”. Y más recientemente obtuvieron la aprobación de la Ley estatal 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias, en cuya Exposición de Motivos se alude a que: “*En los últimos treinta años se han*

presentado al menos 40 iniciativas parlamentarias sobre la delimitación de las aguas canarias...”; se cita el artículo 147. 2. b) CE que establece como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía la delimitación del territorio; y se añade que “Ese ámbito territorial está incompleto sin la delimitación de las aguas incluidas en el concepto archipiélagico que introduce el referido artículo 2 del Estatuto de Autonomía, que engloba los espacios terrestres y marítimos de Canarias”. Y en su parte normativa comprende un artículo único en el que traza un contorno perimetral siguiendo la configuración general del archipiélagico de modo que las aguas integradas en el mismo reciben “... la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la comunidad Autónoma de Canarias” y establece que el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias “... se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres”. Es decir, crea el concepto de “aguas canarias” pero, a continuación, se cuida de precisar que no comportará alteración alguna para la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma derivada de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. La Ley 44/ 2010 contiene, además, una disposición adicional única de pleno respeto al derecho internacional según la cual el trazado del contorno perimetral no altera la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente y unas disposiciones finales que habilitan el desarrollo reglamentario, previo informe del Gobierno de Canarias y determinan la entrada en vigor a los tres meses de su publicación.

Con posterioridad, las iniciativas Canarias han ido encaminadas, sin éxito, que nos conste, hasta la fecha, a introducir la delimitación legal de las aguas canarias en la definición estatutaria del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Se lograría con ello, entre otros efectos, el incremento de la superficie de la Comunidad Autónoma como variable a tener en cuenta en materia de financiación autonómica ; la extensión natural del ejercicio de las competencias en los espacios marinos y el consiguiente blindaje normativo consecuente con la singular rigidez exigida para la reforma estatutaria.

Los medios de comunicación canarios celebraron la aprobación de la Ley 44/2010 afirmando que *“El ejecutivo de Rivero ha conseguido por fin, y a la tercera tentativa legal, que se reconozca el mar canario, al incluirlo en el acuerdo suscrito entre Coalición Canaria (CC) y el Partido Socialista (PSOE) para la estabilidad del Gobierno de Rodríguez Zapatero”*. Parece, sin embargo, que, hasta ahora, su efectividad y alcance podría resumirse con el aforismo de *“mucho ruido y pocas nueces”*.

6. La referencia estatutaria a las “aguas de las Illes Balears”, en el artículo 30.50 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

Según hemos anticipado, el artículo 30.50 del vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears establece que:

“La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución:

(...)

50.- Pesca marítima en las aguas de las Illes Balears”.

Dicha competencia se suma a la atribuida por el apartado 22 del mismo artículo 30 sobre “Pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura”, que es reflejo del artículo 148.1.11° de la Constitución y fue, en consecuencia, asumida como competencia exclusiva desde la redacción inicial del Estatuto de Autonomía de 1983.

La comparación entre ambos apartados plantea numerosas cuestiones e incógnitas, entre las que precede resaltar las siguientes:

- a) Al ser dos los apartados comprendidos en el mismo artículo 30, “pesca en aguas interiores” y “pesca marítima en las aguas de las Illes Balears”, la lógica impone que su ámbito material sea distinto y no parece que la diferencia pueda obtenerse de la contraposición entre “pesca” y “pesca marítima”, ya que, aunque la primera comprenda también la pesca fluvial, en ríos, torrentes o pantanos, en cuanto alcanza a las aguas interiores, también comprende pesca marítima. En consecuencia, como se refiere a pesca en el mar en ambos casos, parece que la distinción debe resultar de su diferente ámbito: las aguas interiores, en el caso del apartado 22 (plenamente coherente con el artículo 148.1.11° CE) y las aguas de las Illes Balears, en el supuesto del apartado 50.
- b) Pero este último apartado 50 abre la puerta, como mínimo, a dos importantes reflexiones, a saber: cuáles son las denominadas aguas de las Illes Balears y cuál es su alcance, teniendo en cuenta la cláusula “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución”, contenida en el inciso inicial y general del propio artículo 30, y lo establecido en el artículo 149.1.19a CE que reserva al Estado competencia exclusiva en materia de “Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas”.

c) Por lo que se refiere a la primera cuestión, resulta indiscutible que en el ordenamiento jurídico español no aparece acuñado el concepto de “aguas de las Illes Balears” y, por ende, no existe delimitación de su ámbito. Dicho de otro modo, no existe para las Illes Balears una Ley de contenido análogo a la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, para las aguas canarias. Y es más, el planteamiento encaminado a obtener dicha definición, mediante ley estatal, formulado en sede de las Comisiones Mixtas de Transferencias de competencias entre el Estado y las Illes Balears, ha encontrado respuesta verbal negativa con la argumentación de que el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, al contrario que el de las Islas Canarias, no las define, jurídicamente, como archipiélago, sino que remite expresamente su ámbito, únicamente, al del territorio de cada una de las islas que comprende. No obstante, la STC n° 132/2012, de 19 de junio, relativa a la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, en su fundamento de derecho tercero, se refiere conjuntamente a los archipiélagos balear y canario y afirma que “...En su calidad de entidades locales territoriales, las islas del archipiélago balear son titulares de la autonomía local reconocida por los arts. 137 y 140 CE. ...”. En cualquier caso, subsiste la incongruencia derivada de que una Ley orgánica estatal se remita a un concepto, “aguas de las Illes Balears” inexistente, el tiempo que el propio Estado se muestra reticente a completar aquella remisión con la consiguiente definición legal.

Resta añadir que debe descartarse que la referencia a las “aguas de las Illes Balears” pueda entenderse realizada al denominado “mar balear” que, aparece descrito, a efectos marítimos, en la lista de mares y océanos de la Organización Hidrográfica Internacional, como integrante del Mar Mediterráneo, y definido por Wikipedia como el que “se extiende desde el cabo de San Antonio, en la provincia de Alicante, hasta el cabo de San Sebastián, en la provincia de Gerona y desde la isla de Formentera hasta el extremo nordeste de Menorca, en las islas baleares.

d) Por lo que atañe a la segunda cuestión, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara y terminante al establecer, por ejemplo en la sentencia TC n° 184/1996, de 14 de noviembre, relativa a las Illes Balears, la necesidad de distinguir en el artículo 149.1.19 CE “... *entre dos títulos competenciales distintos, a saber: «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero».* Señalándose a continuación, que dentro del primero, que **constituye una competencia exclusiva del Estado más allá de las aguas interiores**, ha de incluirse la regulación de las condiciones y características de la actividad

extractiva de este recurso natural, así como los regímenes de explotación, protección, mejora y conservación de los recursos pesqueros... (mientras que) ...la ordenación del sector pesquero tiene un significado más restringido y un contenido diferente que se proyecta sobre la pesca entendida, no como actividad extractiva, sino como sector económico". Por ello, la ordenación del sector pesquero constituye competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado, conforme resulta, par a las Illes Balears, del artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía. Dicha doctrina jurisprudencial ha sido reiteradamente reproducida desde la sentencia TC 56/1989, de 16 de marzo, por las sentencias, además de la 184/1996, nº 147/1998, de 2 de julio y 9/2001, de 18 de enero, hasta llegar a la STC nº 31/2010, de 28 de junio. También el Tribunal Supremo se ha hecho eco de la misma y, por ejemplo, la sentencia de 7 de octubre de 2011, señala a que:

“Ese límite entre aguas interiores y exteriores es el que marca la competencia de la Comunidad Autónoma “ex artículo 148.1.11 de la CE, como señala gráficamente el Tribunal Constitucional en sentencia 31/2010, de 28 de junio, al señalar que las aguas exteriores o mar territorial no es territorio autonómico.

No está de más recordar que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas ex artículo 148.1.11 de la CE alcanza a la «pesca en aguas interiores», mientras que al Estado le corresponde la «pesca marítima» (artículo 149.1.19 de la CE). Y desde luego la franja del mar territorial constituye aguas exteriores”

En los términos expuestos, parece que la conclusión debe ser la de que el posible contenido material del artículo 30.50 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears queda enervado por la cláusula “sin perjuicio” de su inciso inicial y la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima que comprende todas las aguas que rodean a las Illes Balears y exceden del concepto y contenido de las aguas interiores. Tan decepcionante conclusión es la que también alcanza algún comentarista del Estatuto reformado en 2007. Así lo manifiesta Luis Garau Juaneda, en *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de las Illes Balears*, págs. 64 y 65, cuando en relación con el artículo 30.50, afirma que:

“Suposant que no es tracti d'un error material (a la vista de que no hi ha cap competencia equivalent a cap altre estatut), la primera dificultat... rau en la indefinició de quins serien els espais marins integrants de «les aigües de les Illes Balears...”

A la vista del que acaben d'esmentar, no sembla que sigui possible una

altra lectura que la de deixar sense contingut l'establert al número 50 de l'article 30, atenent la reserva (per una altra banda, innecessària) que aquest article fa al primer paràgraf quan assenyala que totes les competències relacionades ho son «sens perjudici» del que disposa l'article 149.1 de la Constitució».

En cualquier caso, procederá efectuar un seguimiento del recorrido y consecuencias prácticas (aunque hoy puedan parecer muy escasas) que se deriven de la vigencia de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias y de la eventual incorporación de su contenido a su Estatuto de Autonomía.

Palma, a 14 de Marzo de 2013