REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 299/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1507/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego

Dª. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 12 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 299/2019, interpuesto por el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra los párrafos segundo y tercero del punto Tercero de la parte dispositiva del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, (B.O.E. n.º 43, de 19 de febrero de 2019) por el que se ampliaron los límites del Parque Nacional Marítimo – Terrestre del Archipiélago de Cabrera por la incorporación de espacios marinos colindantes al mismo. Han sido partes demandadas, el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado y Pescadores de Carboneras, Sociedad Cooperativa Andaluza representada por el procurador D. Carmelo Olmos Gómez y defendida por el letrado D. José-Francisco Murcia Ocaña.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en defensa y representación de la misma, se interpone recurso contencioso administrativo contra los párrafos segundo y tercero del punto Tercero de la parte dispositiva del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, (B.O.E. n.º 43, de 19 de febrero de 2019) por el que se ampliaron los límites del Parque Nacional Marítimo – Terrestre del Archipiélago de Cabrera por la incorporación de espacios marinos colindantes al mismo

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo y reclamado el expediente administrativo se procedió a formalizar la demanda, en la que se solicita que, ESTIMANDO ÍNTEGRAMENTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto, anule y revoque la actividad administrativa recurrida (párrafos segundo y tercero, del Punto Tercero, de la parte dispositiva del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, de ampliación de los límites del Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera por la incorporación de espacios marinos colindantes al mismo) y que, conforme al requerimiento previo formalizado en su día y en consecuencia con la declaración de anulación de la actividad administrativa recurrida, declare, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Ley Jurisdiccional, que la gestión unitaria del Parque Nacional de referencia, en todo su ámbito, corresponde a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears sin perjuicio de las competencias que la legislación general o sectorial atribuya a distintos órganos de la Administración General del Estado o a sus organismos públicos vinculados o dependientes y sin perjuicio, asimismo, de los mecanismos de coordinación y colaboración que se establezcan entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

TERCERO.- Dado traslado para contestación a la demanda, tanto el Abogado del Estado como Pescadores de Carboneras, S.C.A. solicitan la desestimación del recurso.

CUARTO.- Referida la prueba al expediente administrativo y la documental aportada, se abrió el trámite de conclusiones y formalizados los correspondientes escritos por las partes, quedaron conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 10 de noviembre de 2020, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo contra los párrafos segundo y tercero del punto Tercero de la parte dispositiva del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, (B.O.E. n.º 43, de 19 de febrero de 2019) por el que se ampliaron los límites del Parque Nacional Marítimo – Terrestre del Archipiélago de Cabrera por la incorporación de espacios marinos colindantes al mismo.

En la demanda se precisa que la cuestión que se plantea y que se considera contraria a Derecho es la relativa a la atribución de la gestión de la ampliación del Parque Nacional – en la superficie ampliada – al Estado (Organismo Autónomo Parques Nacionales) en base a una infundada declaración de que «… no existen evidencias científicas que avalen la continuidad ecológica con el ecosistema terrestre ya declarado parque nacional...» cuando esa continuidad entre el entorno marino y el terrestre que originariamente conformó el Parque Nacional ya estaba reconocida desde la entrada en vigor del R. Decreto 1043/2009, de 29 de junio, que, en consecuencia, atribuyó la gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera (incluidas las aguas exteriores que formaban parte del

mismo) a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears y cuando, además, nada se había probado o acreditado – respecto de esa supuesta “inexistencia” de continuidad ecológica – durante la tramitación del procedimiento de ampliación.

En defensa de su planteamiento argumenta sobre el objeto de protección medioambiental del espacio marítimo-terrestre correspondiente al Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera declarado por la Ley 14/1991, de 29 de abril, cuya gestión se encomendó al ICONA, hasta que la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red Parques Nacionales, dispuso en su art. 16.1 que: «la gestión y organización de los Parques Nacionales corresponde directamente a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados», añadiendo en el número 2 de dicho precepto que: «Corresponderá a la Administración General del Estado la gestión de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma.» En virtud de la cual, se elaboró y aprobó el Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en materia de conservación de la naturaleza (con específica referencia al Parque Nacional Marítimo- Terrestre del Archipiélago de Cabrera) que supuso la atribución de la gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera a la Comunidad Autónoma, del que se destaca por la recurrente las previsiones siguientes:

Letra B) del Anexo

Funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma de las Illes Balears e identificación de los servicios y funciones que se amplían:

1. La Comunidad Autónoma de las Illes Balears asume la administración y gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales ubicados dentro de su ámbito territorial.

Esa declaración – tratándose de la existencia, en ese momento, de un único Parque Nacional en el ámbito marítimo terrestre de les Illes Balears – afectaba directamente al Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera y así se materializó en la práctica y supuso el reconocimiento de la continuidad ecológica entre la zona terrestre o marítimo-terrestre del Parque Nacional con la zona de aguas exteriores que formaba parte del mismo desde su declaración.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la aprobación y ejecución de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales existentes en su territorio, determinar la composición del Patronato, su régimen interno de funcionamiento y el nombramiento de su Presidente, en el marco de la legislación básica del Estado.

• Letra C) del Anexo

Funciones que se reservan a la Administración del Estado:

1. Elaborar el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, su seguimiento y evaluación y el desarrollo y financiación del programa de actuaciones comunes de la Red.

2. Proponer los instrumentos de cooperación para conseguir los objetivos de los Parques Nacionales, cuya declaración se efectuará mediante ley de Cortes Generales, y de la Red en su conjunto; facilitar el intercambio de experiencias entre las personas que trabajan en la Red y fomentar la implicación de la sociedad en la consecución de sus objetivos.

3. Promover la aplicación de los mecanismos necesarios para suprimir los usos declarados con carácter básico como incompatibles con los objetivos de la Red y promover el incremento y consolidación de su patrimonio público.

4. Promover el conocimiento científico, contribuir a financiar las iniciativas de fomento de desarrollo sostenible y representar a España en las redes internacionales equivalentes

A “contrario sensu” de lo dispuesto en el artículo 16.2 de la entonces vigente Ley 5/2007, de 3 de abril, resulta evidente – por el hecho de que la administración y

gestión del Parque Nacional Marítimo – Terrestre del Archipiélago de Cabrera se atribuyen expresamente, mediante Real Decreto, a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears - que se consideró, en base a los elementos que sirvieron de antecedentes para la elaboración y aprobación del R. Decreto 1043/2009, de 29 de junio, que existía continuidad ecológica entre la parte terrestre y las zonas marítimas incluidas, desde su creación, en el ámbito del Parque Nacional de referencia y, consecuentemente, que – en plena congruencia con lo dispuesto en el artículo 16.1 y en el artículo 16.2 de la precitada Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales – tanto la gestión como la administración del aludido Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera correspondía a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

Señala que en ejercicio de sus funciones hizo llegar al Patronato Nacional un "informe" o "estudio bionómico" elaborado por la entidad "OCÉANA" que había llegado a la conclusión de recomendar, como muy conveniente para los fines del propio Parque Nacional, la ampliación del ámbito protegido del Parque Nacional, estudio que dio paso a un posterior documento identificado como "Propuesta Técnica de Ampliación del Parque Nacional de Cabrera" que, en base a las posibilidades de ampliación de los Parques Nacionales que se establecían en el artículo 14.2 de la entonces vigente Ley 5/2007 de 3 de abril, de Parques Nacionales, se completó en enero de 2010. Se refiere a la aprobación de la propuesta por el Patronato, el planteamiento de una proposición de ley por el parlamento autonómico para su remisión al Congreso de los Diputados, que no llegó a prosperar. En fecha 7 de agosto de 2015, el Consejo de Gobierno de les Illes Balears adoptó un Acuerdo por el que instaba al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a que iniciara el procedimiento correspondiente para proponer al Consejo de Ministros la ampliación de los límites geográficos del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, describiendo los aspectos que considera relevantes al efecto. Se refiere, igualmente, a un nuevo informe de la entidad OCEANA emitido en apoyo a dicha propuesta y a un informe anterior del Director General de la Sostenibilidad de la Costa y del Mar (dependiente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) de fecha 24 de octubre de 2014, que, en relación con la declaración de ZEC (Zona Especial de Conservación) de determinados LIC (Lugar de Importancia Comunitaria) en las Illes Balears y la aprobación de sus Planes de Gestión, analizó también la "continuidad ecológica" entre espacios marítimos y terrestres protegidos, y concluye que justificada la continuidad ecológica entré el medio marino y el medio terrestre protegido, entre otros, en el LIC

ESQ00QQ83 Arxipelag de Cabrera. Mediante Decreto n.º 47/2015, de 22 de mayo – una vez validada la continuidad ecológica entre el medio marino y el medio terrestre en el ámbito del Archipiélago de Cabrera y aguas adyacentes según se ha expuesto en el hecho precedente – se procedió a aprobar el Plan de Gestión Natura 2000 del Archipiélago de Cabrera que, en consideración al reconocimiento de la continuidad ecológica del ecosistema marino con el propio ámbito del espacio natural terrestre, vino a establecer las correspondientes disposiciones que la parte reproduce. Invoca, también, el informe de fecha 17 de noviembre de 2016, del Instituto Español de Oceanografía – sobre la continuidad ecológica de los espacios terrestres y marinos de Baleares incluidos en la Red Natura 2000 – que vino a confirmar la referida continuidad ecológica de esos espacios o ecosistemas en base a su constatación a partir de las siguientes argumentaciones principales:

1.La conectividad de la pradera de POSIDONIA oceánica – sistema de duna y playas.

2.La importancia para otros hábitats entre el espacio terrestre y el marino.

3.Relación de las aves marinas con el litoral.

Entiende que aunque el Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera no esté incluido en dicho informe (dado que la continuidad ecológica tierra/mar del mismo estaba ya reconocida desde el R.D. 1043/2009, de 29 de junio) es evidente que, los ecosistemas originarios y el ecosistema marino adicionado con la ampliación, reúnen, con evidente exceso, esas características que – en consideración a los precitados criterios o argumentos – denotan la existencia de continuidad ecológica.

Se refiere la parte, seguidamente, a la tramitación de la ampliación propuesta y establecida en el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, señalando que concurren las circunstancias para la ampliación del Parque Nacional previstas en el art 11.2 de la Ley 30/2014, entiende que de los informes y actuaciones previas resulta al existencia de continuidad ecológica y considera que si – como pretenden declarar los párrafos segundo y tercero del Punto Tercero del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019, de ampliación del Parque Nacional de Cabrera – los espacios marinos que ahora se incorporan a la superficie inicial del mismo no presentaban indicio o evidencia científica alguna que avalase la continuidad ecológica con el ecosistema ya declarado Parque Nacional, parece evidente que no debió

utilizarse el aludido procedimiento especial que regula el artículo 11.2 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, cuando – además – el artículo 33 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en relación con lo dispuesto en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, permitía a la Administración del Estado – respetando la integridad del Parque Nacional de Cabrera conforme a su declaración inicial – optar, sin necesidad de llevar a cabo la ampliación y la subsiguiente e indeseable división de la administración y gestión del Parque Nacional de Cabrera, a la declaración de un nuevo espacio natural protegido en forma de "Área marina protegida" si, como pretende afirmar sin base probatoria alguna, no existía la tantas veces citada continuidad ecológica respecto del área o espacios a los que se refería la ampliación de referencia y supuestamente existieran, en contraste, probadas singularidades que exigieran una protección especial y diferenciada de la que le otorgaría su inclusión en un Parque Nacional Marítimo-Terrestre como el de Cabrera.

Se refiere la parte al requerimiento de la Comunidad Autónoma, fecha 15 de abril de 2019, formulado a la Administración del Estado para la anulación o revocación de los párrafos segundo y tercero del punto Tercero del acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, con indicación de la amplia documentación que lo acompañaba y antes examinada, y especial referencia a la incorporación del informe emitido por D. Enric Ballesteros Sagarra, Investigador Científico perteneciente al CENTRE D'ESTUDIS AVANÇATS DE BLANES dependiente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), especialista en Funcionamiento del Ecosistema Pelágico y Bentónico y en Ecología Marina, que viene a poner de manifiesto la continuidad ecológica del espacio protegido inicialmente (terrestre y marino) con el espacio marino al que se extiende la ampliación operada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019.

Señala que al remitir el expediente administrativo original a solicitud del órgano jurisdiccional actuante, se incluyó un "informe" del Instituto Español de Oceanografía (IEO), con firma electrónica de 7 de agosto de 2019, y que consta que había sido solicitado el 20 de mayo de 2019, con evidente posterioridad al Acuerdo del Consejo de Ministros y después del requerimiento practicado, cuestionando sus apreciaciones y, termina la exposición de hechos de la demanda, refiriéndose al informe recabado, con posterioridad a la interposición del presente recurso contencioso-administrativo, de la Societat d'Història Natural de Balears que – a la vista de la documentación que se ha servido para determinar la ampliación del Parque

Nacional de constante referencia y el propio contenido del acto administrativo recurrido – se pronuncia en favor la existencia de continuidad ecológica entre el ámbito originario y el ampliado y la subsiguiente necesidad de una gestión unitaria de dichos espacios por parte de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

Como fundamentos de derecho, comienza reiterando los expuestos en el requerimiento efectuado en su día. Se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado sobre la gestión de Espacios Naturales en el medio marino, examinando el informe que aprobó la "Comisión del Estudios del Consejo de Estado", en sesión celebrada el 19 de julio de 2016; la evolución legislativa sobre la materia desde la Ley 5/2007, de 3 de abril, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales; se refiere la parte a lo declarado por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 87/2013, de 11 de abril, que se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 36,1 (actual art. 37.2) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y concluye de todo ello: que la continuidad ecológica no precisa – para su existencia y/o reconocimiento- de unidad material o física entre los espacios de que se trate; y que el concepto de continuidad ecológica ha de considerarse como una regla o canon abierto que permite incluir, en su seno, cualquier supuesto en el que las circunstancias y características del espacio a proteger permitan apreciar la existencia de continuidad ecológica o que, esas circunstancias, demanden una gestión unitaria y la consecuente asunción de la competencia de gestión por quién ya la viniera ejerciendo de modo acreditado e indiscutido.

Ya en relación con la ampliación en cuestión, entiende justificada la dimensión geográfica de la misma y que según resulta del propio Acuerdo de ampliación, esa dimensión es la que posibilita los reajustes superficiales imprescindibles – junto al mantenimiento de la unidad de gestión - para mejorar la capacidad de "sostenimiento" de los procesos ecológicos preexistentes y su conservación, mantener altas condiciones de naturalidad y funcionalidad ecológica en todo su ámbito, mantener la continuidad espacial del Parque Nacional y la mejora de la permeabilidad ambiental y la continuidad de los procesos ecológicos entre el Parque Nacional y su entorno. Es decir, todo lo incorporado mediante la ampliación – desde la inicial perspectiva de la continuidad ecológica preexistente – es, conceptualmente, verdadera "continuidad ecológica" y pretende asegurar con su adición a los espacios previamente protegidos, la protección medioambiental – bajo una misma gestión – del íntegro espacio resultante.

En consecuencia, entiende que la conclusión en contrario que se refleja en los apartados del acuerdo a los que se contrae este impugnación, no resulta ajustada a Derecho, reiterando al efecto las consideraciones fácticas ya expuestas al respecto. Añade la denuncia de infracción de la doctrina establecida en la citada sentencia de 20 de febrero de 2014, en el sentido de que la justificación de la inexistencia de continuidad ecológica corresponde a la Administración que instruye el procedimiento y lo resuelve; que dicha justificación ha de producirse en el mismo procedimiento, por lo que no tiene efecto alguno aquella prueba que se pretenda aportar o introducir con posterioridad a la perfección o dictado de la resolución administrativa objeto de la controversia; en consecuencia cuestiona el informe del Instituto Oceanográfico Español, por haberse emitido con posterioridad a la resolución del procedimiento de ampliación y también por el criterio sostenido en el mismo y resalta la importante aportación del Informe Técnico sobre Continuidad Ecológica en el Parque Adicional se Cabrera elaborado por la "SOCIETAT D'HISTÒRIA NATURAL DE LES BALEARS; añade que si – como se considera que ha quedado debidamente acreditado – la ampliación del Parque Nacional se formalizaba sobre la base de lo dispuesto en el artículo 11.2, de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, y, como declara el Punto Primero del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, mediante la incorporación al mismo "de espacios marinos colindantes en una superficie de 80.779,05 ha., por disponer de las características naturales idóneas para ello al incluir sistemas que amplían y complementan a los actualmente protegidos por el parque nacional, tal y como se describen en el anexo I y de acuerdo con límites y linderos que se definen en el anexo II", ha de concluirse que esa ampliación – acordada a partir de la documentación e informes técnicos aportados en su momento, al procedimiento administrativo, por parte de la Comunidad Autónoma – se ha tramitado en todo momento bajo la premisa de que el Estado no ha cuestionado, en ninguna fase del procedimiento, la existencia de la continuidad ecológica y de la unidad de gestión ya reconocidas en cuanto que, la ampliación, en nada variaba esos aspectos del Parque Nacional conforme a los antecedentes de la tramitación. Alega, también, una flagrante infracción de los principios de Buena Fe y de Confianza Legítima (artículo 3.1.e, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre) en cuanto en ningún momento del procedimiento se advirtió a la Administración Autonómica de la intención de variar – de modo trascendental y sin previa justificación – el "status quo" previo del Parque Nacional cuyos límites territoriales se estaban ampliando y cuya ampliación se había solicitado e impulsado en la legítima confianza de que existía continuidad ecológica entre los espacios afectados por el procedimiento. Y termina denunciando la

infracción del Principio de Unidad de Gestión y de la doctrina jurisprudencial emanada del STC 87/2013, de 11 de abril.

Frente a ello, el Abogado del Estado, considerando obvio que para determinar la existencia o no de continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino, únicamente procede basarse en la mejor evidencia científica que exista, invoca al efecto el informe del Instituto Español de Oceanografía de 7 de agosto de 2019, emitido en contestación a la consulta, que concluye que no existe evidencia científica que avale la continuidad ecológica entre la parte terrestre del PNMTAC y la parte marina objeto de ampliación, que considera concluyente; niega virtualidad a los distintos informes a que se refiere la demanda y sintetiza sus alegaciones concluyendo: 1) Conforme a la normativa vigente (principalmente la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley 30/20914, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales) únicamente procede basarse en la mejor evidencia científica que exista para determinar la continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino.

2) El informe de 7 de agosto de 2019 del IEO (organismo de referencia para la declaración de un espacio como Área Marina Protegida así como para el establecimiento de cualesquiera otros espacios naturales protegidos susceptibles de ser integrados en la Red de Áreas Marinas Protegidas) afirma categóricamente que no existe evidencia científica que avale la continuidad ecológica entre la parte terrestre del PNMTAC y la parte marina objeto de ampliación.

3) La Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas españolas, entre ellas la ZEPA ES0000518 Espacio marino del sur de Mallorca y Cabrera incluida parcialmente en la zona ampliada, recoge expresamente que a la fecha de su aprobación no había evidencia científica que avalase que dichos espacios tuviesen continuidad ecológica con el medio terrestre adyacente protegido, por lo que la competencia de gestión de esas ZEPAS es de la Administración General del Estado. A día de hoy, la competencia de gestión de

dichas ZEPAS no ha sido modificada, dado que no consta ninguna evidencia científica que haya permitido otorgar la competencia a ninguna de las comunidades autónomas afectadas. Si se admitiese la pretensión competencial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sin la existencia de evidencia científica que rebata lo indicado en la Orden AAA/1260/2014, se produciría una convergencia de competencias de gestión ambiental de un mismo territorio en diferentes administraciones públicas.

4) No hay constancia, ni evidencia científica, que confirme en ningún espacio natural de competencia autonómica, la existencia de continuidad ecológica de los dos principales sistemas que motivan la ampliación del PNMTAC: los bancos de corales profundos y las áreas pelágicas de paso de cetáceos o grandes peces migradores.

5) La jurisprudencia en la materia se resume en las siguientes consideraciones:

- La competencia en conservación sobre el medio marino recae a priori en la Administración General del Estado.

- La competencia autonómica sólo se justifica en casos excepcionales. En ese caso, debería demostrarse por parte de la comunidad autónoma la continuidad ecológica entre el medio marino y la zona terrestre adyacente ya protegida por la administración autonómica, nunca entre masas de agua adyacentes

- La competencia autonómica no puede colisionar con las competencias estatales sectoriales que se ejerzan legítimamente sobre el mar territorial.

Por último, debe concluirse que si se acoge la tesis del recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de las Illas Balears contra el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se amplía el PNMTAC se vulneraría el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la

Biodiversidad, así como el artículo 21 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

Por su parte, la representación procesal de Pescadores de Carboneras, Sociedad Cooperativa Andaluza, indica que tienen interpuesto contra el mismo acto el recurso número 126/2019, en el que solicitan que se anule dicha disposición, bien en su totalidad por vulneración del procedimiento legalmente establecido para la toma del acuerdo y haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente, bien en sus apartados, Primero, Segundo y Tercero, primer párrafo, así como su ANEXO IV en sus apartados 1 y 2 que habrán de ser modificados en el sentido de no imponer restricciones a la flota artesanal profesional y a la de palangre de superficie, por lo que existiría litispendencia.

En cuanto al presente recurso, cuestiona en los mismos términos que el Abogado del Estado los informes y documentos invocados en la demanda y concluye que: en definitiva, conforme a la normativa vigente (principalmente la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley 30/20914, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales) únicamente procede basarse en la mejor evidencia científica que exista para determinar la continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino.

No hay constancia, ni evidencia científica, que confirme en ningún espacio natural de competencia autonómica, la existencia de continuidad ecológica de los dos principales sistemas que motivan la ampliación del PNMTAC: los bancos de corales profundos y las áreas pelágicas de paso de cetáceos o grandes peces migradores.

En consecuencia, no procede acoger la pretensión del recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, ya que vulneraría el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como el artículo 21 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

SEGUNDO.- La impugnación del acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019 se refiere de manera concreta a los párrafos segundo y tercero, del punto Tercero de la parte dispositiva, que tienen el siguiente tenor literal:

«La ampliación supone la incorporación de aguas exteriores marinas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. No existen evidencias científicas que avalen la continuidad ecológica con el ecosistema terrestre ya declarado parque nacional, según lo previsto en el artículo 6.4 de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

El Organismo Autónomo Parques Nacionales ejercerá dicha gestión sin perjuicio de las competencias que la normativa general o sectorial atribuya a otros órganos de la Administración General del Estado o a sus organismos públicos vinculados o dependientes. Asimismo, en tanto no se apruebe una nueva ley que asegure la gestión integral del parque nacional, el Organismo Autónomo Parques Nacionales y el órgano de gobierno de las Illes Balears establecerán mecanismos de coordinación y colaboración orientados especialmente a facilitar la consecución de los objetivos del parque nacional, evitar impactos procedentes del exterior y contribuir a la conectividad funcional y a la gestión homogénea y efectiva del conjunto del territorio protegido.»

La discrepancia de la Administración demandante se concreta en la atribución de la gestión de la ampliación del Parque Nacional – en la superficie ampliada – al Estado (Organismo Autónomo Parques Nacionales) en base a una infundada declaración de que «… no existen evidencias científicas que avalen la continuidad ecológica con el ecosistema terrestre ya declarado parque nacional...», que considera contraria a Derecho, dado que esa continuidad entre el entorno marino y el terrestre que originariamente conformó el Parque Nacional ya estaba reconocida desde la entrada en vigor del Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, que, en consecuencia, atribuyó la gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera (incluidas

las aguas exteriores que formaban parte del mismo) a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears y cuando, además, nada se había probado o acreditado – respecto de esa supuesta “inexistencia” de continuidad ecológica – durante la tramitación del procedimiento de ampliación.

Pues bien, las controversias sobre el régimen de competencias en la gestión de los espacios naturales protegidos se han ido clarificando por la doctrina del Tribunal Constitucional y las sucesivas leyes sobre la materia, que se refleja en la inicial sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002, de 14 de marzo, en la que se pone de manifiesto la problemática que presenta la competencia de las comunidades autónomas en el ámbito marítimo, teniendo en cuenta, de una parte, que el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil — las aguas— que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural —gran parte de la vida marina— que se halla más necesitado de protección, de lo que «se deducen dos consecuencias: la primera que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión.»

Y ante la invocación, por la comunidad autónoma allí afectada, de la unidad del ecosistema del espacio natural, el Tribunal Constitucional comparte parcialmente su planteamiento señalando que: «aunque las competencias de la Junta de … en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico.»

Tal doctrina constitucional tuvo su reflejo en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red Parques Nacionales, en cuyo art. 16 se estableció que: “1. La gestión y organización de los Parques Nacionales corresponde directamente a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados.

2. Corresponderá a la Administración General del Estado la gestión de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma.”

Se mantiene la regla general de competencia para la gestión de los espacios naturales protegidos en el ámbito marino de la Administración del Estado y se concreta la excepcional atribución a las comunidades autónomas a los supuestos de continuidad ecológica del sistema protegido, con el fundamento, que ya se indicaba en aquella sentencia del Tribunal Constitucional, en la exigencia de continuidad y unidad del espacio protegido.

Avanzando en la regulación de la materia, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece en el art. 6, números 1, 2 y 3 la competencia de la Administración General del Estado en materia de biodiversidad marina para el ejercicio de las funciones a que se refiere la ley: uno, con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas del litoral; dos, en la zona económica exclusiva, plataforma continental, y espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar; tres, el establecimiento de cualquier limitación o prohibición de la navegación marítima y de sus actividades conexas, así como la prevención y la lucha contra la contaminación en las aguas marinas objeto de esta disposición; y cuatro, el ejercicio de las funciones objeto de los puntos anteriores de este artículo en los espacios marinos situados en los estrechos sometidos al Derecho Internacional o en alta mar.

Junto a estas reglas generales se establece la competencia concreta de las comunidades autónomas, para el ejercicio de las funciones a que se refiere la ley con respecto a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

Se mantiene el criterio de la continuidad ecológica del ecosistema del ámbito marino con el espacio natural terrestre y se introduce la previsión de que dicha continuidad resulte justificada y evidenciada científicamente.

En congruencia con ello el art. 37.2 de la misma Ley establece que: corresponde a la Administración General del Estado la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el medio marino, excepto en los casos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las comunidades autónomas.

Las previsiones de este precepto, en relación con la redacción inicial en el art. 36.1 (luego art. 37.2) impugnado por el Gobierno de Canarias, fue objeto de interpretación en sentencia del Tribunal Constitucional 87/2013, de 11 de abril, en la que reitera la doctrina establecida en la anterior sentencia 38/2002, en el sentido de que: «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido» y, en todo caso, esta competencia se encontrará limitada por la competencia estatal sobre pesca marítima ya que, «al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección, resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión».

Pero añade precisiones clarificadoras cuando señala que: «en definitiva, hemos entendido que, si bien las competencias autonómicas sobre espacios naturales no alcanzan, por regla general, al mar territorial, cabe que

«las circunstancias y características específicas del espacio a proteger» demanden «en ocasiones excepcionales», que el ejercicio de esas competencias «se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico» (STC 38/2002, FJ 7) y siempre que el ejercicio de esas competencias autonómicas pueda articularse con otras competencias estatales sectoriales que se proyecten también sobre el mismo ámbito a través de fórmulas de cooperación, pues en caso de que estas fórmulas resultaren insuficientes habrían de prevalecer las competencias exclusivas del Estado (STC 38/2002, FJ 7).

De lo anteriormente expuesto se deduce que, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 38/2002, ni el carácter móvil de las aguas del mar territorial, ni la confluencia de otras competencias del Estado sobre el mismo espacio suponen una exclusión absoluta –como afirma la representación procesal autonómica– del posible ejercicio de las competencias autonómicas en materia de espacios naturales. No obstante, hemos afirmado que el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales en el mar territorial es excepcional y sólo se encuentra justificado cuando las propias circunstancias o características del espacio natural demandan una gestión unitaria, porque –y este es el argumento central de la STC 38/2002, más allá de los argumentos secundarios sobre el carácter móvil de las aguas y la concurrencia de otras competencias estatales sobre el espacio– el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas y la competencia de protección de espacios naturales no lleva implícita, con carácter general, su proyección sobre el mar, a diferencia de lo que ocurre en otras materias, como la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), el marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero) o la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre). Son, pues, razones de protección ecológica, esto es, de adecuada protección del espacio desde una perspectiva medioambiental, las que pueden determinar, a la luz de las características y circunstancias singulares de cada espacio natural, la necesidad de una gestión conjunta de la zona terrestre y marina y, por tanto, la proyección del ejercicio de las competencias autonómicas sobre espacios naturales ubicados en el

mar. O dicho de otra manera, de la naturaleza de la competencia sobre espacios naturales protegidos se deduce una proyección parcial o limitada del ejercicio de las competencias autonómicas sobre el mar territorial que se circunscribe a los espacios naturales que cuentan con una zona terrestre y marina que, por razones medioambientales, requieren un régimen de protección común o unitario.

Esas circunstancias y características singulares pueden consistir ciertamente en la continuidad física de la superficie terrestre y marina, como ya dijimos en la STC 38/2002, pero también, como igualmente señalamos en esta resolución, en otras circunstancias y características distintas que aconsejen un régimen de protección unitario, como puede serlo la interrelación del espacio terrestre y marino, esto es, la unidad ecológica del parque, sin necesidad de que exista una continuidad o unidad material o física entre ambos espacios.

… lo cierto es que el precepto no contempla la competencia autonómica para la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales sólo para aquellos casos en los que existe una continuidad y unidad física del espacio terrestre y marino del parque; la contempla para los casos en los que existe «continuidad ecológica» del ecosistema marino con el espacio natural terrestre. En efecto, el art. 36.1 de la Ley 42/2007 dispone que «corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente». El término «continuidad ecológica» no hace referencia a la continuidad y unidad física del espacio, pues puede haber continuidad ecológica, esto es, del ecosistema de ambas zonas, terrestre y marina, sin que exista continuidad o unidad física de las mismas (por ejemplo, por la estrecha interrelación o identidad de su flora y fauna). Por tanto, el art. 36.1 de la Ley 42/2007 no restringe la competencia autonómica a los supuestos en los que la zona marina y la zona terrestre están conectados o unidos materialmente, sino que establece una regla más abierta (la de la «continuidad ecológica») que

permite incluir otros supuestos en los que, sin existir conexión física entre el espacio marino y el terrestre, las características y circunstancias singulares del espacio demandan una gestión unitaria por la Comunidad Autónoma. Debemos, por tanto, rechazar también este último reproche dirigido al art. 36.1 y, consiguientemente, desestimar el recurso.»

Esta doctrina del Tribunal Constitucional se ha aplicado por el Tribunal Supremo en diversas sentencias como la de 20 de febrero de 2014 (rec. 3732/2011) que cita las de 2 de julio de 2008 (rec. 4583/2004), 10 de mayo de 2011 (rec 2102/2007) y 7 de octubre de 2011 (rec. 4607/2007).

Todo ello se refleja en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, aplicada en este caso por razones temporales, cuyo art. 21 dispone que: «la gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados, incluidos los marítimo-terrestres cuando exista continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino, lo cual deberá estar avalado por la mejor evidencia científica existente y estar así reconocido expresamente en la ley declarativa.»

TERCERO.- La aplicación de dicho régimen jurídico al presente caso ha de tener en cuenta, necesariamente, dos circunstancias que resultan determinantes, cuales son: primera, la situación de partida, dado que no se trata de una declaración de parque nacional sino de la ampliación de uno ya existente, cuyo régimen de gestión no puede desconocerse ni desvirtuarse; y la segunda, que ante la existencia de tal parque nacional, cuya delimitación se modifica, la Administración ha optado por un procedimiento excepcional, como es el previsto en el art. 11.2 de la Ley 30/2014, para determinados supuestos y circunstancias.

En cuanto a la primera, fue la Ley 14/1991, de 29 de abril, publicada en el B.O.E. n.º 103, de 30 de abril de 1991, la que procede a declarar el Archipiélago de Cabrera, junto a las aguas y fondos marinos que lo rodean, como Parque Nacional Marítimo-Terrestre de la Red Estatal, conforme a lo

dispuesto en los artículos 12 y 22.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre, señalando en el art. 1.2, como objeto específico:

«a) Proteger la gea, flora y fauna, tanto terrestre como marina, y los fondos marinos, así como el paisaje y los valores culturales que contienen.

b) Conservar los sistemas naturales existentes en su ámbito territorial y colaborar en programas internacionales de conservación.

c) Asegurar la preservación, el mantenimiento y el establecimiento de los biotipos y los hábitats.

d) Contribuir a la investigación científica de sus valores naturales, así como a fomentar las actividades educativas y culturales que permitan un mejor conocimiento de este espacio.

e) Aportar a la Red Estatal de Parques Nacional aspectos significativos de los sistemas naturales ligados a las Zonas Costeras y Plataforma Continental Mediterráneas.»

Inicialmente se atribuyó la gestión a la Administración del Estado, a través del ICONA, pero en el año 2009, declarada la doctrina del Tribunal Constitucional citada y estando ya en vigor la Ley 5/2007 y la Ley 42/2007 antes referidas, se publica el Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera), cuyo art 1 dispone que: «se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears, adoptado por el Pleno en su reunión de 17 de junio de 2009, por el que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional

Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera) y, en consecuencia, según el art. 2, "quedan traspasados a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears las funciones y servicios, así como los bienes, derechos y obligaciones, y medios personales que figuran en las relaciones adjuntas al propio acuerdo de la Comisión Mixta, en los términos y condiciones que allí se especifican, así como los créditos presupuestarios determinados según el procedimiento establecido en el propio acuerdo.»

En el Anexo, letra B se precisan las funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: «1. La Comunidad Autónoma de las Illes Balears asume la administración y gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales ubicados dentro de su ámbito territorial.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la aprobación y ejecución de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales existentes en su territorio, determinar la composición del Patronato, su régimen interno de funcionamiento y el nombramiento de su Presidente, en el marco de la legislación básica del Estado.»

Tales previsiones sobre el Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, en cuanto atribuyen a la Comunidad Autónoma su gestión, en las mismas condiciones que lo venía haciendo la Administración del Estado, y tratándose de un Parque Nacional en el ámbito marino, implica reconocer que se dan las circunstancias exigidas al efecto y con ello la existencia de continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, reconocimiento que no puede considerarse circunstancial o irrelevante si se tiene en cuenta que el Parque en cuestión tenía inicialmente una extensión de 10.021 hectáreas , que incluían la totalidad del archipiélago de dicho nombre (Isla Cabrera Gran y 18 islas menores, que alcanzaban una extensión de 1.218 hectáreas) y su entorno marítimo alcanzaba a 8.703 hectáreas, de manera que se trataba ya desde el inicio de un Parque Nacional que se proyectaba, en su mayor parte, sobre el ámbito marino, por lo que la atribución de su gestión a la Comunidad

Autónoma se justifica por la consideración de que atendidas sus circunstancias y características de continuidad medioambiental demandaba una gestión unitaria. Por lo tanto, para el examen de la controversia planteada en este recurso, ha de partirse de la existencia de un Parque Nacional marítimo terrestre, en el que la continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino ha determinado la atribución de la gestión a la Comunidad Autónoma.

Desde esta situación, como segunda circunstancia significativa, se produce la ampliación del mismo, exclusivamente en el ámbito marino, al amparo del art. 11.2 de la Ley 30/2014, según el cual: «excepcionalmente, por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente por iniciativa propia, o a iniciativa de la comunidad autónoma correspondiente, podrán incorporarse a un parque nacional espacios terrestres o marinos colindantes al mismo, de similares características o cuyos valores resulten complementarios con los de aquél, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que sean de titularidad del Estado o de las comunidades autónomas.

b) Que sean incorporados al patrimonio público para el mejor cumplimiento de los fines de la presente ley.

c) Que sean aportados por sus propietarios para el logro de dichos fines

Se trata de una excepción al régimen general de modificación de un parque nacional, que según el número 1 del mismo precepto ha de tramitarse conforme al procedimiento previsto para la declaración o de acuerdo con lo establecido específicamente en su ley declarativa.

Como tal excepción, la utilización de dicho procedimiento queda sujeto a la concurrencia de las concretas circunstancias indicadas en el precepto, que justifican su reducida tramitación y la competencia para su resolución, en

cuanto la ampliación se proyecta sobre espacios cuya titularidad corresponde a la Administración, por alguno de los títulos indicados, y, por otra parte, se trata de la incorporación de espacios naturales semejantes o complementarios de aquellos que ya pertenecen al Parque Nacional existente.

Son estas últimas circunstancias las que destacan, a los efectos objeto de la controversia planteada en este recurso, en cuanto se trata de la incorporación de espacios terrestres o marinos colindantes al mismo, de similares características o cuyos valores resulten complementarios con los de aquél, con lo que se está aludiendo a espacios naturales que puedan asimilarse al que es objeto de ampliación o que presenten valores que completen la protección medioambiental perseguida con la declaración del Parque Nacional.

No se trata, por lo tanto, de una declaración por ley de un espacio natural protegido en la cual, como establece el art. 21.1, in fine, haya que hacerse constar expresamente el aval de la mejor evidencia científica sobre la existencia de continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino, sino de una ampliación a espacios naturales que reúnan semejantes características a las iniciales, en este caso además relativa exclusivamente al ámbito marino, que determinaron el reconocimiento de la continuidad ecológica entre el medio terrestre y el marino y la consiguiente atribución de la competencia para su gestión a la Comunidad Autónoma.

Esta misma configuración del procedimiento de ampliación, al limitar su aplicación a la incorporación de espacios terrestres o marinos semejantes o complementaros, pone de manifiesto que se trata de mantener, mejorar y ampliar los objetivos de protección inicialmente previstos, conformando un espacio natural protegido único en su naturaleza y consecuencias, como la competencia para su gestión que, en principio y salvo justificación en contrario, no desaparece con la ampliación.

Así resulta significativamente del procedimiento seguido en este caso y las valoraciones que han determinado la adopción del Acuerdo de ampliación

impugnado, que se produce a iniciativa de la Comunidad Autónoma que gestiona el Parque Nacional, cuya justificación, desde el inicial informe o estudio bionómico de la entidad OCEANA, la Propuesta Técnica de Ampliación de enero de 2010, informadas favorablemente por el Patronato en 2011, pasando por el acuerdo del Consejo de Gobierno de las Illes Balears de 7 de agosto de 2015, para instar del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la iniciación de procedimiento y propuesta de ampliación al Consejo de Ministros, se centra en la procedencia de la ampliación, por concurrir las circunstancias establecidas en el referido art. 11.2, señalando con distintas expresiones que la ampliación supondría la protección de 9 de los 13 sistemas naturales a que se refiere el anexo de la Ley 30/2014, similares o complementarios de los ya existentes, de tal manera que la justificación de la ampliación se argumenta desde la concurrencia de las circunstancias que permiten incorporar a la gestión del Parque Natural esos sistemas naturales del ámbito marino, para su adecuada protección integrada en un ámbito espacial así ampliado.

Y este es el planteamiento reflejado en el propio Acuerdo del Consejo de Ministros objeto de este recurso, señalando en el apartado primero, que: “De conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, se acuerda la ampliación de los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, incorporando al mismo espacios marinos colindantes en una superficie de 80.779,05 ha, por disponer de las características naturales idóneas para ello al incluir sistemas que amplían y complementan a los actualmente protegidos por el parque nacional, tal y como se describen en el anexo I, y de acuerdo con los límites y linderos que se definen en el anexo II».

Se reconoce en el acuerdo como fundamento de la ampliación del Parque Natural la protección de sistemas naturales que amplían y complementan los que ya formaban parte del mismo, precisando en el Anexo I, en cuanto a la consideración medioambiental, que: «en abril de 1991, el Archipiélago de Cabrera, juntamente con 8.703 hectáreas marinas, fue declarado parque nacional mediante la Ley 14/1991, de 29 de abril, de creación del Parque Nacional Marítimo

Terrestre del Archipiélago de Cabrera, abarcando una superficie total de 10.021 ha. Este espacio ha sido también declarado Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Interés Comunitario (LIC). Mediante Decreto 47/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 del Archipiélago de Cabrera, adquirió la categoría de Zona Especial de Conservación (ZEC). Así mismo está incluido en la Lista de Zonas de Especial Protección de Importancia para el Mediterráneo, o ZEPIM, figura de conservación panmediterránea creada en el marco del Convenio de Barcelona».

Se indica que la ampliación viene a dar respuesta a las demandas de la comunidad científica, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de la sociedad en general, y que a nivel nacional, el Congreso de los Diputados aprobó por una amplia mayoría una Proposición No de Ley con fecha de 20 de junio 2017, que entre otras iniciativas destinadas a mejorar la protección del medio marino en nuestro país, recogía también esta ampliación.

Como justificación de la ampliación al amparo del procedimiento establecido en el art. 11.2 de la Ley 30/2014, se efectúan completas consideraciones específicas sobre valores ambientales de la zona, hábitats marinos y especies de fauna y flora de interés objetivo de la ampliación, concluyendo que:

«En cumplimiento de estos requisitos la ampliación propuesta aporta:

– Representatividad: El territorio que se incluye contribuye a asegurar y mejorar la representatividad de los sistemas naturales marinos que la legislación señala para ser incluidos en la Red de Parques Nacionales.

– Extensión: La ampliación posibilita reajustes superficiales en el parque nacional que permiten mejorar su capacidad para sostener los procesos ecológicos así como su conservación.

– Estado de conservación: El área propuesta presenta altas condiciones de naturalidad y funcionalidad ecológica, o está en condiciones de poder alcanzarla como consecuencia de su inclusión en el parque nacional.

– Continuidad: Se mantiene la continuidad espacial del parque nacional.

– Protección exterior: El resultado de la ampliación mejora la permeabilidad ambiental y la continuidad de los procesos ecológicos entre el parque nacional y su entorno.

La ampliación propuesta cumple estrictamente los criterios señalados.

En cuanto a la complementariedad, los valores naturales que se incorporan permiten el logro de los siguientes objetivos.

3.1 Objetivos generales de la ampliación.

1. Contribuir a la conservación y recuperación del medio marino de las Islas Baleares y de España y del mar Mediterráneo en su conjunto.

2. Incorporar por primera vez, tanto en nuestro país como en el Mediterráneo, el medio marino pelágico al sistema de conservación basado en áreas marinas protegidas mediante la figura de protección espacial que otorga los más altos estándares de conservación, como es la de parque nacional.

3. Regular y consolidar un tejido de actividad económica compatible con la figura del Parque Nacional, particularmente la pesca profesional de carácter artesanal, importante bien cultural inmaterial en el Mediterráneo, para convertirlo en sostenible a largo plazo y mejorar la calidad social y ambiental del área de influencia socioeconómica del Parque Nacional.

4. Apoyar la investigación científica para desarrollar un conocimiento de los procesos naturales de la zona que redunde en una gestión más eficaz y eficiente, y que convierta al Parque Nacional ampliado en un referente en la investigación marina en el Mediterráneo.

5. Fomentar actividades educativas para difundir los valores del parque a la sociedad en general y a los usuarios del medio marino en particular, promoviendo el compromiso social por la conservación.

3.2 objetivos específicos de la ampliación.

1. Incorporar dos de los sistemas naturales definidos en el anexo de la Ley 30/14 de Parques Nacionales sin representación no solo en la superficie actual del PNMTAC sino en el conjunto de la Red de Parques Nacionales:

a) Bancos de corales profundos.

b) Áreas pelágicas de paso, reproducción o presencia habitual de cetáceos o grandes peces migradores.

2. Incrementar el porcentaje de dos de los sistemas naturales insuficientemente representados en la Red actual, como son los «Veriles y escarpes de pendiente pronunciada» y los «Bajos rocosos».

3. Proteger por primera vez en España una amplia zona de talud -el denominado Talud Emile Baudot, situado al SE de Cabrera Gran-, de extraordinaria importancia ecológica como zona de presencia y alimentación de cetáceos, grandes filtradores y escualos, y que conecta en un gradiente de alta intensidad hidrodinámica y ecológica comunidades de plataforma con comunidades bentónicas profundas, mediante un gradiente ambiental y una zonificación de hábitats que incrementa extraordinariamente la biodiversidad local.

4. Regular las actividades humanas que se desarrollan en las aguas de la zona de ampliación para hacerlas compatibles con los objetivos primordiales de conservación.

5. Proteger extensas zonas de plataforma continental sometidas a fuerte explotación pesquera de carácter intensivo como es la plataforma del mar balear.

6. Aumentar significativamente el porcentaje de aguas territoriales protegidas por España, contribuyendo al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de protección del medio marino, en particular el llamado objetivo 11 de las Metas de Aichi del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del Convenio para la Diversidad Biológica.»

El propio Acuerdo, al justificar la concurrencia de las circunstancias que permiten llevar a cabo la ampliación por los cauces establecidos en art. 11.2 de la Ley 30/2014, no se limita a acreditar que se trata de la incorporación de sistemas naturales similares o complementarios sino que señala la incidencia que tal incorporación tiene en la funcionalidad del Parque, precisando que «posibilita reajustes superficiales en el parque nacional que permiten mejorar su capacidad para sostener los procesos ecológicos así como su conservación», que «el área propuesta presenta altas condiciones de naturalidad y funcionalidad ecológica, o está en condiciones de poder alcanzarla como consecuencia de su inclusión en el parque nacional» y que «se mantiene la continuidad espacial del parque nacional», con lo que se está reconociendo que la ampliación, lejos de suponer una ruptura en la

funcionalidad del ecosistema que permita una gestión independiente, supone reajustar y mejorar los procesos ecológicos afectados y que es precisamente la inclusión en el PNMTAC la que permite mantener las condiciones de naturalidad y funcionalidad ecológica que se pretende proteger.

En este sentido son significativas las remisiones en el propio Acuerdo (apartado Tercero y Anexo IV) a una futura ley que asegure la gestión integral del Parque Nacional.

Todo ello pone de manifiesto que la ampliación, además de la continuidad física con el medio marino, viene a dar continuidad a la protección del ecosistema, reajustando y mejorando su funcionalidad, lo que justifica el mantenimiento de una gestión unitaria, como señala el Tribunal Constitucional, que en este caso tenía atribuida ya la Comunidad Autónoma.

No se justifica, por lo tanto, la ruptura de esta gestión unitaria que se establece en el párrafo segundo del apartado Tercero del Acuerdo impugnado, en el que además, tratándose de la resolución del procedimiento de modificación de los límites de un parque nacional, regulada en el art. 11.2 la Ley 30/2014, de Parques Nacionales, cuya competencia para su gestión se regula, igualmente en el art. 21 de la misma Ley, el controvertido párrafo segundo invoca como fundamento el art. 6 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que lo que regula son las competencias de las Administraciones Públicas sobre la biodiversidad marina en general, prescindiendo, tanto de la norma concreta (art. 37) que en la propia Ley 42/2007 se refiere a la competencia para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, como a la específica Ley de Parques Nacionales, a la que se ha sujetado y responde el procedimiento de ampliación del PNMTAC. Con ello no se tiene en cuenta que: no estamos ante la regulación general de las funciones contempladas en la Ley 42/2007 y ni siquiera ante una ley de declaración de parque nacional a que se refiere la previsión del art. 21.1 de la Ley 30/2014, sino ante la ampliación de un parque nacional; que en este caso la continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino estaba reconocida y plasmada en la atribución de la gestión del PNMTAC a la Comunidad

Autónoma; que se trata de una ampliación en los términos del art. 11.2 de la Ley 30/2014 de un parque nacional con un régimen de gestión establecido, que no se altera en cuanto responda a la incorporación de sistemas naturales que reúnan los requisitos exigidos en dicho precepto y supongan la continuidad funcional de ecosistema, a salvo que en el procedimiento se justifique la ruptura de la continuidad ecológica, lo que en este caso, además de que la ampliación se proyecta únicamente sobre el espacio marino cuya continuidad ecológica con el espacio terrestre ya estaba reconocida, no se ha planteado directamente en los informes o estudios reflejados en el procedimiento administrativo, en los que solo se contienen referencias a la continuidad ecológica con ocasión de los informes relativos a la concurrencia de las circunstancias medioambientales que justifican la ampliación, o declaraciones LIC y ZEPA, sin que en ellos exista una apreciación técnica fundada y referida a la ampliación en el sentido de la inexistencia de continuidad ecológica, de manera que el pronunciamiento del Acuerdo impugnado en el párrafo segundo del apartado Tercero sobre la inexistencia de evidencias científicas que avalen la continuidad ecológica con el ecosistema terrestre, carece de justificación.

Y a la misma conclusión se llega tras el examen de los informes que, ante la publicación del Acuerdo y el pronunciamiento efectuado en el mismo, se aportaron por las partes, fundamentalmente el informe emitido por D. Enric Ballesteros Sagarra, Investigador Científico perteneciente al CENTRE D'ESTUDIS AVANÇATS DE BLANES dependiente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), especialista en Funcionamiento del Ecosistema Pelágico y Bentónico y en Ecología Marina, incorporado por la Comunidad Autónoma en su requerimiento a la Administración del Estado, al que responde el informe emitido por el Instituto Español de Oceanografía de 7 de agosto de 2019, remitido con el expediente administrativo en este recurso, y el informe de la Societat d'Història Natural de Balears emitido con posterioridad a la interposición del presente recurso contencioso-administrativo, concluyéndose en el primero, tras un documentado análisis de los flujos de materia, distribución de los hábitats afectados y las numerosas especies que campean indistintamente entre los distintos hábitats, que: «Habida cuenta de lo expuesto en este informe, resulta evidente la

conectividad entre los hábitats someros y profundos (o lo que es lo mismo los presentes en la antigua y en la nueva delimitación del Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera) y, en muchos casos, la contigüidad física de algunos hábitats. No solamente hay un aporte de sedimentos y materia orgánica entre los hábitats someros y los profundos que ayuda a la manutención energética de estos últimos, sino que numerosas especies campean indistintamente entre estos hábitats, bien en etapas distintas de su ciclo de vida, bien en sus desplazamientos temporales habituales. La conectividad y contigüidad es todavía más patente en el sistema pelágico donde las pequeñas y las grandes especies -desde el plancton a los grandes cetáceos o las aves marinas- circulan indistinta y libremente por todas las áreas de la nueva delimitación del Parque Nacional. Asimismo, debido a la vida larvaria pelágica de muchas especies bentónicas, hay una transferencia de organismos sésiles entre los distintos hábitats del parque, lo cual incide en la fuerte conectividad existente entre el área delimitada anteriormente y la nueva delimitación. Todo ello sugiere la necesidad de la existencia de un plan de gestión y manejo único para todo el nuevo ámbito del Parque Nacional.»

Argumentos y conclusiones que hace suyos la Societat d'Història Natural de Balears, entendiendo que la parte marina y terrestre declarada Parque Nacional el 2001 y la actual ampliación de 2019 cuentan con una clara continuidad ecológica, abundando en otros aspectos relevantes sobre la continuidad ecológica, como el clima, la estructura geológica, aves marinas, cuevas y fauna anquihalina o comunidades vegetales y terminando con la valoración de las consecuencias de la nueva propuesta administrativa, entre otros aspectos, por la duplicidad de estructuras administrativas, ocasionando problemas de gestión en la conservación y protección de los hábitats, reiterando que: «la continuidad ecológica entre al Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera declarado en 2001 y la ampliación actual no admite duda, ni tal como se ha expresado entre la parte terrestre y marina, una sin la otra no tendrían sentido»

Las conclusiones de ambos informes no resultan desvirtuadas por el que emite el Instituto Español de Oceanografía de fecha 7 de agosto de 2019,

que parte de la consideración de la “continuidad ecológica” como un concepto jurídico-administrativo, lo que se combate de manera fundada en el informe de la Societat d’Història Natural de Balears, señalando que nació de la ecología y abundando en los supuestos en que se ha venido utilizando. Ciertamente, que el derecho administrativo establezca, como criterio para atribución de competencias de gestión, la continuidad ecológica, no altera la naturaleza del concepto. Por otra parte, se cuestiona por el IEO el informe emitido por el Sr. Ballesteros al considerar que la direccionalidad de la dependencia apreciada por el mismo, de los hábitats susceptibles de protección en la zona ampliada respecto del hábitats y organismos de los límites anteriores del Parque, es justo la contraria de la que se debería argumentar para solicitar la competencia de gestión de la Comunidad Autónoma en la zona ampliada, planteamiento que, además de reducir la continuidad ecológica apreciada en el informe cuestionado a un solo aspecto de los múltiples advertidos en el mismo, en modo alguno resulta de las previsiones legales al contemplar la continuidad ecológica como situación de hecho que justifique la gestión unitaria del espacio natural establecido. La afirmación en relación con las aves, en el sentido de que su presencia no puede utilizarse como argumento a favor de la continuidad ecológica, al no existir la unidad del ecosistema, con invocación de la STC 38/2002, no tiene en cuenta que, como se ha indicado antes, el propio Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia 87/2013, que: «el art. 36.1 de la Ley 42/2007 no restringe la competencia autonómica a los supuestos en los que la zona marina y la zona terrestre están conectados o unidos materialmente, sino que establece una regla más abierta (la de la «continuidad ecológica») que permite incluir otros supuestos en los que, sin existir conexión física entre el espacio marino y el terrestre, las características y circunstancias singulares del espacio demandan una gestión unitaria por la Comunidad Autónoma». Finalmente, las demás valoraciones sobre el referido informe tienen un alcance muy concreto que no desvirtúan las conclusiones del mismo, que han sido asumidas y confirmadas en el informe de la Societat d’Història Natural de Balears.

Todo ello pone de manifiesto que el criterio plasmado en los párrafos segundo y tercero del apartado tercero del acuerdo impugnado, resulta

injustificado, invocando una disposición genérica en lugar de la norma específica a la que responde el procedimiento de ampliación del PNMTAC, por el que ha optado la propia Administración y disociando el régimen de gestión del mismo, en la consideración de que en la línea divisoria en el medio marino del límite establecido en la inicial declaración del PNMTAC se produce la ruptura o corte del ecosistema marino, lo cual, además de resultar contradictorio con el procedimiento de ampliación por el que se ha optado y la justificación que de ello se recoge en los informes de la propia Administración y el mismo Acuerdo impugnado, que implica la incorporación de sistemas naturales similares o complementarios, precisaría, por su singularidad, de una especial acreditación de la falta de continuidad ecológica, que en este caso no se ha producido.

CUARTO.- Por todo ello procede estimar el recurso y, en consecuencia, anular los párrafos segundo y tercero del apartado Tercero del acuerdo impugnado, por ser contrarios al ordenamiento jurídico en cuanto, negando la continuidad ecológica, atribuyen la gestión de la ampliación del PNMTAC a la Administración del Estado, y declarar la procedencia de la gestión unitaria del Parque Nacional resultante de la ampliación por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sin perjuicio de las competencias que la legislación general o sectorial atribuya a distintos órganos de la Administración General del Estado o a sus organismos públicos vinculados o dependientes y de los correspondientes mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativa.

QUINTO.- La estimación del recurso determina, de conformidad con el art. 139.1 LJCA, la imposición de las costas a las partes demandadas, que la Sala, haciendo uso de las facultades establecidas en n.º 4 de dicho precepto y atendiendo a las circunstancias del caso, establece en la cantidad máxima, por todos los conceptos, de 2.500 euros, más IVA si se devengara, a cargo de cada una de las partes demandas y en favor de la Administración demandante.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Estimar el recurso contencioso administrativo n.º 299/2019, interpuesto por el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra los párrafos segundo y tercero del punto Tercero de la parte dispositiva del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, (B.O.E. n.º 43, de 19 de febrero de 2019) por el que se ampliaron los límites del Parque Nacional Marítimo – Terrestre del Archipiélago de Cabrera por la incorporación de espacios marinos colindantes al mismo, párrafos que anulamos por ser contrarios al ordenamiento jurídico en cuanto, negando la continuidad ecológica, atribuyen la gestión de la ampliación del PNMTAC a la Administración del Estado, y declaramos la procedencia de la gestión unitaria del Parque Nacional resultante de la ampliación, por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sin perjuicio de las competencias que la legislación general o sectorial atribuya a distintos órganos de la Administración General del Estado o a sus organismos públicos vinculados o dependientes y de los correspondientes mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativa; con imposición de las costas a las partes demandadas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy

Francisco Javier Borrego Borrego Mª Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.