

efectuado por la mayoría en el fundamento jurídico 7.º

En lo sucesivo, y de conformidad con esta peligrosa doctrina que inicia la presente sentencia, para justificar la colegiación obligatoria será suficiente que el colectivo profesional concernido invoque genéricamente cualquier bien o interés constitucional para poder obtener, incluso por la vía penal mediante el tipo del intrusismo, dicha colegiación forzosa.

Se abre, así, las puertas a la expansión de un tipo penal que la doctrina de la STC 111/1993 había circunscrito a las clásicas profesiones liberales que inciden en derechos fundamentales, como es el caso de los médicos, arquitectos, abogados e ingenieros, para poderse reclamar ante el ejercicio de cualquier profesión titulada que pueda tener algún genérico anclaje en la Constitución, lo cual, no sólo puede contribuir a expandir el gremialismo, sino también, y lo que es peor, a conculcar los derechos fundamentales a la libertad y de asociación, razones todas ellas que nos obligan a manifestar nuestra respetuosa discrepancia.

Madrid, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y ocho.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmado y rubricado.

**24941** *Pleno. Sentencia 195/1998, de 1 de octubre de 1998. Recurso de inconstitucionalidad 1.705/1992. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en relación con el art. 21.3 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres, y los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992 por la que se declara Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.705/92, promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representado por su Letrado, contra el art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres, y los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El 30 de junio de 1992 se registró en este Tribunal escrito por el que la representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres

y los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja.

2. El recurso se fundamenta en las alegaciones que a continuación se sintetizan:

a) Como cuestión previa se señala que el presente recurso tiene un doble objeto: Por una parte, el art. 21.3 de la Ley 4/1989 y, por otra, por la propia Ley 6/1992, especialmente sus arts. 2 y 3 y el anexo, en cuanto delimitan el espacio físico al que se extiende la declaración de Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja. Esta impugnación conjunta se justifica porque la segunda de las Leyes mencionadas, la 6/1992, deriva su validez de lo dispuesto en el art. 21.3 de la Ley 4/1989, este último precepto conculca frontalmente lo establecido en el art. 149 de la C.E., por cuanto no respeta la distribución competencial, diseñada constitucional y estatutariamente, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

b) Una vez delimitado el objeto del recurso y justificada esta doble impugnación, se exponen las causas de inconstitucionalidad del citado art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres (en adelante, L.C.E.N.), que en el momento de promover el recurso ya era objeto de examen por parte del Tribunal Constitucional, por cuanto otras Comunidades Autónomas habían interpuesto, en su momento y contra el mismo, diversos recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia (núms. 1.220/89 y acumulados).

Del tenor literal del art. 21.3 —«la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos a que se refiere el capítulo anterior corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de bienes de los señalados en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas»— se deriva la reserva al Estado de la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos, cuando tengan por objeto la protección de bienes de los señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, es decir, bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, la ribera del mar y las rías (incluyendo la zona marítimo-terrestre y las playas), el mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Según la representación del Consejo de Gobierno, este contenido es inconstitucional porque altera el orden competencial establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Cantabria, en tanto que estas últimas normas establecen, de una parte, que la Comunidad de Cantabria ejerce sus competencias referidas a su territorio (art. 32 E.A.Cant.), que se encuentra definido en el art. 2.2 del mismo Estatuto, y que, por ello, es indudable que el dominio público marítimo-terrestre enclavado en el territorio de la Comunidad Autónoma es susceptible de ser objeto de ejercicio de las competencias que estatutariamente le vienen atribuidas (STC 149/1991). De otra parte, según el art. 148.9 C.E., corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión en medio ambiente; y esta competencia ha sido asumida en el art. 24 a) del E.A.Cant. En consecuencia, la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, si bien puede implicar una potestad de protección sobre el mismo, no supone necesariamente un reconocimiento al Estado de la competencia para declarar y gestionar los espacios naturales protegidos sobre dicho tipo de dominio, ya que, tal argumentación, que es la pretendida por el cuestionado art. 21.3, conduciría a alterar la distribución competencial prevista en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Se solicita, por fin, en la demanda la acumulación de este recurso, en lo que a esta concreta impugnación se refiere, a los recursos y conflictos contra la Ley

4/1989 pendientes ante el Tribunal Constitucional (núms. 1.220/89 y acumulados).

c) En cuanto al segundo objeto del recurso, esto es, la Ley 6/1992, de 27 de marzo, indica esta parte que, sin perjuicio de que se declare la inconstitucionalidad del art. 21.3 de la Ley 4/1989, norma que habilita al Estado para dictar la Ley 6/1992, esta última, por sí misma, contraviene por exceso lo dispuesto en aquel precepto, en la medida que, al definir los límites territoriales de la Reserva Natural creada, se incluyen zonas que carecen de la calificación de dominio público marítimo-terrestre, sin que, además, se haya utilizado por el legislador estatal la posibilidad que prevé el art. 18 de la L.C.E.N. (establecimiento de zonas periféricas de protección).

La referida delimitación física de la reserva se establece en los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley. El art. 2, que lleva la rúbrica «Ámbito territorial», establece: «El ámbito territorial de esta Reserva Natural se circunscribe al dominio público marítimo-terrestre a que se refiere el anexo de la presente Ley». Sin embargo, el art. 3, referido a la «Extensión del régimen de protección», dispone: «1. El régimen de protección previsto en esta Ley se extiende a todos los bienes, sean o no de dominio público marítimo-terrestre, comprendidos en los polígonos a que se refiere el anexo de la misma, con excepción de los suelos calificados como urbanos a su entrada en vigor, o que tengan reconocido por el planeamiento un aprovechamiento que, con la aplicación de dicho régimen, dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. Los terrenos afectados por este régimen jurídico quedan calificados, a todos los efectos, como suelo no urbanizable de especial protección.

2. La Comunidad Autónoma de Cantabria podrá incorporar al régimen de protección previsto en esta Ley otros bienes colindantes con los delimitados en el anexo».

A juicio del Consejo de Gobierno, es evidente la contradicción entre ambos preceptos, toda vez que el primero, al emplear el término «circunscribir», está calificando como reserva sólo lo que sea dominio público marítimo-terrestre, mientras que el art. 3 está extendiendo el régimen de protección derivado de la calificación de reserva a todos los bienes comprendidos en los polígonos, sean o no de dominio público marítimo-terrestre. Con ello, amplias zonas de las que han sido declaradas espacio natural protegido carecen de la naturaleza de dominio público marítimo-terrestre; o lo que es lo mismo: La competencia estatal derivada de la titularidad demanial, en cuanto coincidente en sus objetivos con la competencia autonómica de gestión en materia de medio ambiente, pretende prevalecer sobre ella, no sólo en su ámbito estricto, si no, sobre todo, más allá de la zona de dominio público que ni incluso ha sido todavía delimitado. En consecuencia, entiende esta parte que se está invadiendo flagrantemente la competencia de la Comunidad Autónoma, alterando el orden competencial establecido en la Constitución y el Estatuto, e incluso el ámbito de la habilitación derivada del art. 21.3 de la Ley 4/1989, además de quebrar el principio de seguridad jurídica, en la medida en que es imposible determinar las zonas a las que se extiende el régimen de protección basado en el precepto contenido en el art. 21.3 de la L.C.E.N.

Por todo ello, se solicita se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad del art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y de los arts. 2 y 3, y anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo. Mediante otrosí se solicita la acumulación del recurso a los entonces pendientes ante el Tribunal relativos a determinados preceptos de la Ley 4/1989, en los términos antedichos. Y, asimismo, se interesa el recibimiento a prueba del recurso, que habría de consistir en «la acreditación de

extenderse el régimen de protección y la calificación de reserva natural fuera de los límites del dominio público marítimo-terrestre».

3. Por providencia, de 20 de julio de 1992, la Sección Cuarta acordó tener por presentado el anterior escrito y oír a la representación procesal de la recurrente para que, en el plazo de diez días, expusiera lo que estimara conveniente en relación con la posible inadmisión parcial del recurso, por extemporáneo, en cuanto a la impugnación del art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

4. El Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, mediante escrito registrado el 2 de septiembre de 1992, si bien reconoce que habían transcurrido los tres meses que establece el art. 33 LOTC para la interposición del recurso contra la Ley 4/1989, considera que el hecho de estar pendientes ante el Tribunal Constitucional varios recursos y conflictos frente a la mencionada norma podría justificar la acumulación del presente a aquéllos.

5. La Sección, por providencia de 22 de septiembre de 1992, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo común de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen procedentes; publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; y oír a las partes mencionadas a fin de que, en igual plazo del traslado, expusieran lo que estimaran pertinente acerca de la acumulación de este recurso con los ya acumulados, núms. 1.120/89 y cinco más, promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y otras cinco Comunidades Autónomas, contra determinados preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y con los ocho conflictos de competencia acumulados a los anteriores, planteados por la Junta de Castilla y León más otras cinco Comunidades Autónomas, a cuyos promoventes también se acordaba oír, por el mismo plazo, sobre dicha acumulación. Por último, se acordó no admitir el recurso, por extemporáneo, en cuanto a la impugnación que se efectúa del art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

6. El Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 30 de septiembre de 1992, comunicó al Tribunal que, aun cuando no se personara en el procedimiento ni formulara alegaciones, ponía a disposición del mismo las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Asimismo, y en virtud de lo acordado en la providencia de 22 de septiembre de 1992, evacuaron escrito de alegaciones las representaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, del Gobierno Vasco, de la Junta de Andalucía, del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, de la Diputación General de Aragón, del Gobierno de las Islas Baleares y del Parlamento de Cataluña, respectivamente.

7. El Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno, se personó ante este Tribunal mediante escrito registrado el 8 de octubre de 1992, en el que, además de solicitar la acumulación del presente recurso al núm. 1.220/89 y acumulados y oponerse al recibimiento a prueba del mismo, adujo las siguientes razones frente a la tesis de la demandante:

a) Esta representación parte de que la providencia de admisión, de 22 de septiembre de 1992, ya redujo

el objeto del debate sólo a los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992, al inadmitir, por extemporánea, la impugnación del art. 21.3 de la Ley 4/1989; por ello, se limita a rebatir el recurso en cuanto al objeto subsistente.

b) Centrándose en esta labor, considera que todo el recurso se basa en la incorrecta interpretación del contenido de los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992; y ello por varios motivos. En primer lugar, recuerda que la Ley 6/1992 ha sido dictada al amparo del art. 15.2 de la Ley 4/1989, precepto expresamente invocado por el último párrafo de su Preámbulo y Disposición adicional primera. Este precepto faculta, excepcionalmente, para declarar parques y reservas naturales sin previa aprobación del plan de ordenación de recursos naturales, «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare». En el caso de la Ley 6/1992 las razones justificativas constan en el Preámbulo de la Ley, se resumen en el art. 1.2 y se reafirman en la Disposición adicional primera.

En segundo lugar, advierte que las competencias de la Diputación General de Cantabria en la materia que nos ocupa son únicamente ejecutivas o de gestión [art. 24 a) E.A.Cant.]; y no le corresponde, por tanto, la facultad de declarar reservas naturales sin previo plan de ordenación, estableciendo además un régimen jurídico singular. Por el contrario, dada la limitación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, corresponde al Estado el hacer uso en territorio cántabro de la facultad del art. 15.2 L.C.E.N., con independencia de que los terrenos integrados en la reserva natural estén o no incluidos en el demanio marítimo-terrestre.

En tercer lugar, señala que el legislador estatal ha circunscrito la reserva natural sólo a terrenos integrados en el dominio público marítimo-terrestre «a que se refiere el anexo de la presente Ley», estableciendo, al propio tiempo, un régimen de protección cuyo ámbito espacial abarca, no sólo los terrenos demaniales incluidos en la reserva natural, sino los predios de una faja colindante con el demanio (la reserva), en cuanto resulten comprendidos en el interior de las líneas poligonales establecidas en el anexo de la Ley 6/1992. Por lo que concierne a tales terrenos de la faja colindante con el dominio público, el régimen protector establecido en esta Ley se basa constitucionalmente, no ya en el art. 149.1.23 C.E., sino en que dentro del territorio cántabro todos los poderes normativos en materia de protección del medio ambiente corresponden al Estado.

En cuarto lugar, recuerda que el art. 18.1 L.C.E.N. dispone que la Ley declaratoria de un espacio natural puede establecer zonas periféricas, como en este caso prevé el no impugnado art. 4 de la Ley 6/1992. La particularidad de esta Ley es que establece en su art. 3.1, por la crítica situación de las Marismas de Santoña y Noja y por estar pendiente de deslinde el dominio público a que la reserva se contrae, un régimen protector uniforme para los terrenos demaniales de la reserva y para una faja de territorio colindante con ella. El límite exterior de esta faja colindante queda fijado en principio —pues la Comunidad Autónoma puede ampliar la zona periférica de protección en los términos del art. 3.2— por las líneas poligonales definidas en el anexo. Así, mediante este régimen uniforme de protección, se impide que la falta de deslinde del dominio público frustre la debida conservación de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

De lo expuesto, el Abogado del Estado concluye que ni se ha violado norma alguna de competencia, constitucional o estatutaria, ni la Ley 6/1992 se separa lo más mínimo de los arts. 15.2, 18.1 ó 23.1 L.E.C., ni, en fin, hay contradicción alguna entre sus preceptos.

c) Por último, considera que la queja sobre la «reducida función» reconocida a la Comunidad Autónoma, o no puede interpretarse como reproche de un vicio de inconstitucionalidad, y, en tal caso, nada opone; o, si con ello se pretende denunciar un vicio de tal tipo, hay que referirlo a los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992, únicos preceptos impugnados. Desde esta perspectiva, la única mención a la Comunidad Autónoma en esos preceptos es la contenida en el art. 3.2, mediante la cual el legislador nacional reconoce la potestad autonómica para ampliar el ámbito territorial del régimen de protección, si bien a otros bienes colindantes con los «polígonos» del anexo, ámbito mínimo del régimen protector.

Por todo ello, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia totalmente desestimatoria del presente recurso.

8. Por sendos Autos de 24 de noviembre de 1992, el Pleno acordó denegar la acumulación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.075/92 al recurso 1.220/89 y demás ya acumulados a éste; y, asimismo, denegar el recibimiento a prueba solicitado por la representación de la Diputación Regional de Cantabria.

9. Mediante providencia, de 6 de noviembre de 1997, se acordó oír a las partes para que, en el plazo de diez días y de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, alegaran lo que estimaran conveniente sobre la incidencia que en el presente recurso pudiera tener la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres y, asimismo, participarles, el Decreto de la Diputación Regional de Cantabria 34/1997, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

10. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 21 de noviembre de 1997. Esta parte entiende que la derogación del art. 21.3 de la Ley 4/1989, mediante la Disposición derogatoria primera de la Ley 41/1997, no supone que las normas o actos que se fundamentan en aquel precepto deban entenderse, por el único motivo de su derogación, inválidos *ab initio*. Por otra parte, pone de relieve que, tras la modificación del Estatuto de Autonomía de Cantabria por Ley Orgánica 2/1994, la Comunidad Autónoma ostenta competencia de desarrollo legislativo y ejecución «en el marco de la legislación básica y en los términos que la misma establezca», y no sólo sobre «espacios protegidos» (art. 23.1 del Estatuto) sino también en materia de «normas adicionales de protección del medio ambiente» (art. 23.7 del mismo Estatuto). Por ello, considera que el Decreto cántabro 34/1997, de 5 de mayo, queda amparado en tales competencias. Concluye, así, que no hay términos hábiles para entender que la Ley 6/1992 haya quedado tácitamente derogada por la Disposición derogatoria primera de la Ley 41/1997 y que el contenido protector de la Ley 6/1992 no es incompatible con la nueva redacción de la Ley 4/1989.

En este contexto, entiende que en el presente proceso no se ha producido una pérdida sobrevinida de su objeto. Al contraerse el recurso a los arts. 2 (ámbito territorial de la reserva) y 3 y anexo de la Ley 6/1992 (que determinan el ámbito territorial al que alcanza el régimen de protección en beneficio de la reserva), de prosperar el recurso y declararse inconstitucionales los mencionados preceptos, resultaría que la declaración de reserva natural —no impugnada— del art. 1 y todo el régimen jurídico previsto en los arts. 4 a 9 y disposiciones de la Ley quedarían sin invalidar, pero (teóricamente) sin posible aplicación al quedar indeterminado tanto el ámbi-

to territorial de la reserva como el de su régimen protector. La laguna que podría crear la estimación del recurso no podría entenderse prevenida por la aprobación del Plan de ordenación de recursos de las marismas por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional (Decreto 34/1997), puesto que este Plan parte justamente de la validez y vigencia del «régimen previsto en la Ley 6/1992, de 27 de marzo». De manera que, si la aplicabilidad de la Ley 6/1992 queda perturbada por la posible declaración de inconstitucionalidad nacida de la estimación del presente recurso, puede ocurrir que resulte comprometida la ejecutividad y obligatoriedad del Plan de ordenación en los ámbitos territoriales a que se refiere la Ley 6/1992.

La conclusión a la que llega el Abogado del Estado es la siguiente: 1) la Ley 41/1997 no ha hecho desaparecer sobrevenidamente el objeto del recurso; 2) el Decreto cántabro 34/1997 no aparece disconforme al orden de competencias; 3) conviene que la decisión de este recurso preserve la finalidad protectora de la Ley 6/1992.

11. El Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria presentó su escrito el 28 de noviembre de 1997. En fundamento único, considera que la publicación de la Ley 41/1997 no afecta ni tiene incidencia en la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, por lo que solicita que continúe el procedimiento por todos sus trámites hasta Sentencia.

12. Por providencia 29 de septiembre de 1998, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad, el día 1 de octubre de 1998.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar a enjuiciar el fondo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, debemos precisar cuál es su objeto, ya que el escrito de interposición puede suscitar dudas al respecto, según se desprende del resumen de las alegaciones expuesto en los antecedentes de esta Sentencia.

El Consejo de Gobierno dirige su recurso contra preceptos de dos disposiciones distintas:

De un lado, el art. 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres (en adelante, L.C.E.N.), en la medida en que habilita al Estado para declarar y gestionar los espacios naturales protegidos que tienen por objeto bienes de dominio público marítimo-terrestre. Para la Comunidad Autónoma este precepto invade sus competencias de gestión en materia de medio ambiente, dado que, a su juicio, la titularidad del Estado sobre este tipo de bienes no lleva automáticamente aparejada la titularidad de todas las competencias que el Estatuto de Autonomía para Cantabria atribuye a la Comunidad Autónoma sobre dichos bienes en materia de medio ambiente.

De otro lado, recurre la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja. Esta Ley se dicta de conformidad con lo establecido en el art. 21.3 L.C.E.N. y haciendo uso de la previsión contenida en el art. 15 de la misma que, con carácter básico, permite en determinados supuestos declarar Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Concretamente, la Ley 6/1992, después de declarar la Reserva Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (art. 1) y de precisar su ámbito territorial (arts. 2, 3 y el anexo), establece un régimen jurídico provisional y un régimen financiero y sancionador

(arts. 4, 7 y 8), determina los órganos de gestión de la Reserva (arts. 5 y 6) y, finalmente, prevé el ejercicio de la acción pública (art. 9).

Pues bien, el Consejo de Gobierno manifiesta, por dos veces, su voluntad de recurrir la Ley 6/1992 en su totalidad y «subsidiariamente» —dice en el encabezamiento del recurso— o «especialmente» —dice en la primera de las alegaciones— sus arts. 2 y 3 y su anexo. Sin embargo, en el suplico, que es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso, ciñe la impugnación únicamente a los citados arts. 2, 3 y el anexo de la Ley 6/1992, además del art. 21.3 L.C.E.N.

Planteado así el proceso de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional, mediante providencia de 22 de septiembre de 1992, acordó inadmitir a trámite por extemporánea (art. 33 LOTC) la queja dirigida contra el art. 21.3 L.C.E.N. y limitó el objeto del recurso a los preceptos y al anexo de la Ley 6/1992, expresamente impugnados en el suplico, en los que se determina el ámbito territorial del dominio público marítimo-terrestre y de otras zonas colindantes a éste a las que se extiende el régimen de protección de la Reserva. Quedó, por tanto, excluida la impugnación global a la Ley a la que se alude en el encabezamiento y en las alegaciones del escrito de interposición, que no sólo no se reproduce en el suplico, sino que, como veremos, no es objeto de argumentación específica en dicho escrito.

Este es, pues, el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y a él debemos limitar nuestro enjuiciamiento. Con todo, esta constatación inicial no impide, como es natural, que, en aplicación de lo establecido en el art. 39.1 LOTC, una hipotética declaración de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos pudiera extenderse por conexión o consecuencia a otros artículos de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja.

Debe recordarse, finalmente, que con posterioridad a la STC 102/1995, que declaró inconstitucional el carácter básico atribuido al art. 21.3 L.C.E.N., este último precepto fue derogado por la Disposición derogatoria primera de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de modo que en la actualidad la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos situados en la zona marítimo-terrestre ya no se atribuye en todo caso al Estado. Igualmente debe destacarse que por Decreto 34/1997 de la Comunidad Autónoma de Cantabria, de 5 de mayo, se aprobó, sin oposición del Estado, el Plan de Ordenación de los recursos naturales de las marismas de Santoña, Victoria y Joyel. Estas modificaciones normativas no han alterado la voluntad de las partes de que el presente proceso constitucional continúe y así ha de ser, ya que el recurso no ha perdido su objeto.

2. El Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria impugna los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992 tanto desde el punto de vista de la titularidad para delimitar el ámbito territorial de la Reserva, como por la forma concreta en la que se ha ejercido la competencia, es decir, por el modo en el que se ha efectuado la delimitación. Cuestiona tanto el quién como el cómo de la delimitación del ámbito territorial. Los argumentos aducidos para fundamentar la primera pretensión son los mismos que los empleados para impugnar la titularidad para declarar la Reserva que, como queda dicho, la recurrente la anuda solamente al art. 21.3 L.C.E.N. Así, como ya hemos apuntado en el fundamento jurídico precedente, sostiene que el hecho de que un determinado Espacio o Reserva Natural se refiera a bienes de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal no conlleva la asunción por parte del Estado de las competencias sobre la declaración y gestión de dichos espa-

cios y, en concreto, sobre la delimitación de su ámbito territorial, sino que esta actividad se encuadra en la competencia autonómica de gestión que en materia de medio ambiente atribuye a la Comunidad Autónoma de Cantabria el art. 24 a) de su Estatuto de Autonomía.

A este alegato la recurrente añade el argumento de que en los arts. 2 y 3 y en el anexo el ámbito de la Reserva Natural desborda el correspondiente al dominio público marítimo-terrestre con lo que, además de no respetar la habilitación legal contenida en el art. 21.3 L.C.E.N. —provocando con ello la consiguiente inseguridad jurídica—, en ese ámbito territorial colindante se produce una indudable invasión de las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma ya que respecto del mismo no cabe alegar ni siquiera el argumento relativo a la titularidad estatal sobre todas las competencias de medio ambiente que afectan a los bienes de dominio público marítimo-terrestre.

El Abogado del Estado defiende la titularidad estatal de las competencias ejercidas con diversos argumentos. Parte de la premisa de que la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos situados en el dominio público marítimo-terrestre corresponden al Estado en virtud de «la titularidad estatal del mismo» y, fuera de este ámbito territorial, por la competencia para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 148.1.23 C.E.). Más concretamente, añade, compete al Estado la declaración de la Reserva Natural controvertida porque en el presente caso esta declaración es consecuencia de la excepción prevista en el art. 15.2 L.C.E.N. que, como también queda dicho, permite declarar Parques y Reservas sin previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales «cuando existan razones que lo justifiquen». Para el Abogado del Estado, la Comunidad Autónoma recurrente sólo tiene competencias ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, por lo que «no le corresponde (...) la facultad de declarar (...) reservas naturales sin previo plan de ordenación, estableciendo además un régimen jurídico singular» y ello «con independencia de que los terrenos incluidos en la Reserva Natural estén incluidos en el demanio público marítimo-terrestre o no». Es más, según esta representación, la zona situada fuera del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la zona periférica de protección a la que se refiere el art. 18 L.C.E.N.

3. Precisados los términos en los que se plantea el presente proceso constitucional y entrando ya en el fondo del mismo, debemos determinar en primer lugar cuál es la materia competencial aquí implicada y cuál la distribución constitucional y estatutaria de las funciones que sobre ella se ejercen.

A tal efecto, debe recordarse que, desde las SSTC 64/1982, 69/1982 y 82/1982 (fundamentos jurídicos 3.º, 1.º y 2.º, respectivamente), hasta la más reciente STC 102/1995 (fundamento jurídico 16), este Tribunal ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente se ha dicho que la materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquélla —«el soporte topográfico» del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1995— y a una determinada forma de actuación —basada sobre todo «en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de

prohibiciones y/o limitaciones», como se dice en la STC 64/1982.

Hecha esta distinción elemental, en diversas resoluciones este Tribunal ha precisado que la declaración de espacios naturales protegidos y la consiguiente delimitación de su ámbito territorial se encuadra con toda naturalidad en la materia de espacios naturales protegidos (por todas, STC 69/1982, fundamento jurídico 1.º).

En esta materia el art. 23.1 del Estatuto de Autonomía para Cantabria atribuye a la Comunidad Autónoma, ya desde su entrada en vigor en 1982, el desarrollo legislativo y la ejecución «en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca». Esa legislación básica se halla contenida primordialmente en la L.C.E.N. y la Comunidad Autónoma debe respetarla en la medida en la que efectivamente sus preceptos tengan este carácter básico.

Es cierto que, como señala el Abogado del Estado, la representación de la Comunidad Autónoma no aduce el título competencial relativo a los espacios naturales protegidos, sino que se refiere únicamente al de medio ambiente, en el que la Comunidad tan sólo tenía atribuidas facultades de gestión [art. 24 a) E.A.Cant.] hasta la ampliación competencial llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria, que otorga a la Comunidad la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución sobre «normas adicionales de protección del medio ambiente» en el marco de la legislación básica y en los términos que la misma establezca. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que como hemos reiterado en múltiples resoluciones, las competencias son indisponibles, de modo que la defectuosa reivindicación procesal de las mismas no produce ningún desapoderamiento de su titularidad (por todas, SSTC 26/1982, fundamento jurídico 1.º; 104/1989, fundamento jurídico 2.º; 153/1989, fundamento jurídico 10, o 167/1993, fundamento jurídico 2.º); igualmente debe recordarse que, según prevé el art. 39.2 LOTC, el Tribunal Constitucional siempre puede fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso.

Por otra parte, es lo cierto que en el presente caso el encuadramiento en uno u otro título competencial carece de consecuencias prácticas. Ello es así, no sólo porque, como queda dicho, desde 1994 la Comunidad Autónoma posee competencias de desarrollo legislativo también en materia de medio ambiente —y, según reiterada jurisprudencia, los conflictos competenciales y los recursos de contenido conflictual deben resolverse a tenor del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias vigente en el momento de llevar a cabo el enjuiciamiento—, sino también, y muy especialmente, porque, como hemos establecido en doctrina consolidada, la declaración de los espacios naturales protegidos y la delimitación de su ámbito territorial son fruto del ejercicio de una actividad ejecutiva. Así se declara, por ejemplo, en la STC 102/1995 al afirmar que «la declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo» (fundamento jurídico 18).

Es más, en esta misma Sentencia se analizó con detenimiento, al enjuiciar el art. 21.3 L.C.E.N., las consecuencias derivadas del hecho de que el espacio natural protegido se halle enclavado en la zona marítimo-terrestre, llegando a la conclusión de que este dato no altera la competencia para declarar y gestionar esos espacios. Concretamente se afirmó que «es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí mis-

ma, competencia alguna (...). Es la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar su idoneidad constitucional (...). La esencia de la declaración como acto ejecutivo no puede quedar desvirtuada por factores ajenos o inoperantes como son los topográficos (...) en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva (...). En consecuencia, la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los sólo efectos de la protección del medio ambiente...» (fundamento jurídico 20).

Finalmente, en la STC 102/1995 (fundamento jurídico 17 en relación con el 16 y el 20) también se estableció que, si se reconoce la competencia autonómica para declarar la Reserva Natural controvertida, también a ella le corresponderá fijar la Zona Periférica de Protección. La previsión de excepcionar la exigencia de aprobación previa del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 15.2 L.C.E.N.), declarada básica en dicha Sentencia, no significa que el Estado sea el único competente para aplicarla. Que esto no es así se confirma, indirectamente al menos, en la STC 163/1995 relativa a la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de espacios naturales protegidos.

4. De cuanto llevamos dicho se deduce que la actividad administrativa de delimitación del ámbito territorial al que se extiende la Reserva Natural de Santoña y Noja es competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria y, en consecuencia, los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992 incurrir en inconstitucionalidad y así debe declararse.

Esta declaración debe extenderse, *ex art 39.1 LOTC*, al art. 1 de la Ley recurrida que contiene la declaración de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña —ya que forma una unidad prácticamente inescindible con las normas que delimitan el ámbito territorial de dicha Reserva— y al resto de los preceptos de la Ley 6/1992, que el legislador estatal ha concebido como un todo unitario. En efecto, los artículos que prevén los órganos de gobierno de la Reserva Natural, su régimen jurídico, su régimen financiero, o su régimen sancionador son una consecuencia directa e inmediata de esa declaración y delimitación de la Reserva Natural y mantienen con ella una conexión también directa e inmediata.

No cabe negar en absoluto que el Estado, desde sus títulos competenciales sobre legislación básica en materia de medio ambiente o sobre legislación procesal, e incluso desde las funciones que en orden a la protección y conservación de los bienes de dominio público puedan derivarse de su titularidad demanial, pueda legítimamente dictar alguna de las previsiones normativas contenidas en alguno de los preceptos de la Ley recurrida. Sin embargo, carece de sentido e incluso podría entrañar una manipulación de la voluntad del legislador intentar identificar esas determinaciones normativas para dejarlas vigentes en el ordenamiento jurídico, aisladas del conjunto normativo en el que nacieron y que les daba pleno sentido.

5. Sentado cuanto antecede, conviene precisar el alcance que debemos dar al fallo de esta resolución, ya que en las actuales circunstancias anudar a la declaración de inconstitucionalidad la nulidad inmediata de la Ley 6/1992 podría producir graves perjuicios a los recursos naturales de la zona objeto de controversia.

En los procesos constitucionales como el presente en los que se dirimen conflictos competenciales entre

el Estado y una Comunidad Autónoma, el objeto primordial de la Sentencia radica en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por ello, una vez alcanzada esta conclusión fundamental, deben evitarse al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia: En el caso aquí enjuiciado, la protección, conservación, restauración y mejora del espacio natural de las Marismas de Santoña. Desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida. Se trata, además, de unos perjuicios ajenos, e incluso abiertamente contrarios, a las pretensiones deducidas en este proceso por quien ha planteado el presente recurso de inconstitucionalidad.

Es cierto que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado ya el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, pero no lo es menos que este Plan es previo a la declaración de Parque, Reserva Natural u otra de las figuras previstas en la legislación vigente. Por ello, en tanto la Comunidad Autónoma no ejerza la competencia que en esta Sentencia le reconocemos, la inmediata nulidad de la Ley 6/1992 podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas. Se trata, además, de intereses y perjuicios que trascienden el plano nacional, como lo demuestra el contenido de la Sentencia, de 2 de agosto de 1993, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la que se condena al Reino de España, al no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona.

Para evitar estas consecuencias, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 no debe llevar aparejada la inmedita declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 5.º en lo que a su nulidad se refiere, los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja, y, por conexión, los restantes preceptos de dicha Ley.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a uno de octubre de mil novecientos noventa y ocho.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vices Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.