

**T. S. J. ILLES BALEARS SALA CON/AD
PALMA DE MALLORCA**

SENTENCIA: 00248/2021

PLAÇA DES MERCAT, 12

Teléfono: 971 71 26 32 **Fax:** 971 22 72 19

Correo electrónico: tsj.contencioso.palmademallorca@justicia.es

N.I.G: 07040 33 3 2018 0000519

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000530 /2018 /

Sobre ADMINISTRACION AUTONOMICA

De ASOCIACION ESPAÑOLA DE GRANDES YATES, ASOCIACION MALLORQUINA DE PESCA RECREATIVA RESPONSABLE, PUERTOS DEPORTIVOS DE BALEARES ASOCIADOS, ASOCIACION DE INSTALACIONES NAUTICAS DEPORTIVAS, ASOCIACION DE CLUBS NAUTICOS DE BALEARES, ASOCIACION DE NAVEGANTES DEL MEDITERRANEO

Abogado: LEON VON ONDARZA FUSTER, RAFAEL NICOLAU FRAU, MIGUEL GALMES ROTGER, LEON VON ONDARZA FUSTER

Procurador: MARIA MAGINA BORRAS SANSALONI, JOSE FRANCISCO BUJOSA SOCIAS, NANCY RUYS VAN NOOLEN, MARIA MAGINA BORRAS SANSALONI, XIM AGUILO DE CACERES PLANAS, XIM AGUILO DE CACERES PLANAS

Contra CONSELLERIA MEDIO AMBIENTE

Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD

SENTENCIA

En Palma, a 21 de abril de 2021.

ILMOS SRS.

PRESIDENTE

D. Gabriel Fiol Gomila

MAGISTRADOS

D. Fernando Socías Fuster

D^a Alicia Esther Ortuño Rodríguez.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears los autos N^o **530/2018** dimanantes del recurso contencioso administrativo seguido a instancias de la **ASOCIACION DE CLUBS NAUTICOS DE BALEARES**; la **ASOCIACION DE NAVEGANTES DEL MEDITERRANEO**; y la ASOCIACION ESPAÑOLA DE GRANDES YATES, la ASOCIACION DE INSTALACIONES NAUTICAS DEPORTIVAS, la ASOCIACION MALLORQUINA DE PESCA RECREATIVA RESPONSABLE, y PUERTOS DEPORTIVOS DE BALEARES ASOCIADOS y como Administración demandada la de la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES BALEARS**.

Constituye el objeto del recurso el Decreto 25/2018 de 27 de julio, sobre la conservación de la Posidonia oceánica en las Illes Balears

La cuantía se fijó en indeterminada

El procedimiento ha seguido los trámites del ordinario.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES PROCESALES

PRIMERO. Interpuesto el recurso en fecha 1 de octubre de 2018 por las entidades ASOCIACION DE CLUBS NAUTICOS DE BALEARES; la ASOCIACION DE NAVEGANTES DEL MEDITERRANEO, se le dio traslado procesal adecuado, ordenándose reclamar el expediente administrativo.

SEGUNDO. En fechas posteriores se personaron las siguientes asociaciones: *la ASOCIACION ESPAÑOLA DE GRANDES YATES (el 26/11/2018) , *la ASOCIACION DE INSTALACIONES NAUTICAS DEPORTIVAS (el 29/11/2018), * la ASOCIACION MALLORQUINA DE PESCA RECREATIVA RESPONSABLE (el 03/12/2018) , y PUERTOS DEPORTIVOS DE BALEARES ASOCIADOS (el 04/12/2018)

Recibido el expediente administrativo, se puso de manifiesto el mismo en Secretaría a la parte recurrente para que formulara su demanda, lo que así hizo en el plazo legal, al igual que las entidades indicadas en el párrafo anterior, alegando los hechos y fundamentos de derecho que tuvieron por conveniente, suplicando a la Sala que se dictase sentencia estimatoria del mismo, por ser contrario al ordenamiento jurídico, el decreto administrativo impugnado, y se declare nulo.

TERCERO. Dado traslado del escrito de la demanda a la representación de la Administración demandada para que contestara, así lo hizo en tiempo y forma oponiéndose a la misma y suplicando se dictara sentencia confirmatoria de los acuerdos recurridos.

CUARTO. No recibido el pleito a prueba y declarada conclusa la discusión escrita, se ordenó traer los autos a la vista, con citación de las partes para sentencia, se señaló para la votación y fallo, el día 20 de abril de 2021.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Planteamiento de la cuestión litigiosa.

Las asociaciones recurrentes impugnan el Decreto del Consejo de Gobierno de Illes Balears núm. 25/2018, de 27 de julio, sobre la conservación de la Posidonia oceánica en las Illes Balears (BOIB 28.07.2018).

La indicada norma reglamentaria se dicta al amparo de las competencias exclusivas en materia de protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado, así como en normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 30.46 del Estatuto de Autonomía aprobado por LO 1/2007, de 28 de febrero).

La posidonia oceánica es una fanerógama marina endémica del mar Mediterráneo que aparece incluida en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero.

Según el Preámbulo del decreto, el mismo *“viene a desarrollar la normativa básica estatal, en particular la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, así como la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, estableciendo normas adicionales de protección (artículo 3.1). En el ámbito autonómico, el Decreto también supone un desarrollo de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental (LECO), en tanto buena parte de la posidonia se encuentra en espacios de la Red Natura 2000 cuya gestión corresponde a la Comunidad Autónoma”*.

Continúa el Preámbulo expresando que el decreto pretende establecer un marco jurídico homogéneo para la protección y conservación de la Posidonia oceánica, sin perjuicio de la regulación específica establecida en los instrumentos de planificación derivados de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental (LECO) en las zonas ya protegidas. Se reseña que *“la iniciativa normativa está justificada por la*

necesidad de desarrollar el régimen normativo aplicable a la posidonia como especie incluida en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, a partir tanto de la previsión del anexo del Real Decreto 139/2011 («las Comunidades Autónomas o, en su caso, la Administración General del Estado, podrán reglamentar las operaciones de anclaje de embarcaciones u otras similares»), como del régimen aplicable previsto en los artículos 57 y siguientes de la Ley 42/2007, y como normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, a fin de adaptarlo a la realidad de las Illes Balears. La eficacia de la norma pasa por partir de la base del régimen de prohibiciones preestablecidas en el artículo 57 de la Ley 42/2007 y establecer las excepciones pertinentes mediante una regulación clara sin ambigüedades, logrando así garantizar el principio de seguridad jurídica. Esta seguridad jurídica se deriva también del hecho de que este decreto es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, pues se dicta a partir del régimen previsto en la Ley 42/2007, con el fin tanto de regular y especificar el régimen de protección general, las excepciones aplicables a este y las operaciones de fondeos, tal como se indica en el Real Decreto 139/2011”.

Las Asociaciones recurrentes interesan que se declare la nulidad de la indicada norma reglamentaria, invocando para ello (en síntesis):

1º) El Decreto vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE) al proyectar su régimen de protección y sancionador sobre una actividad potencialmente lesiva para la posidonia (el fondeo incontrolado de embarcaciones), pero omitiendo cualquier medida efectiva para corregir la acción más dañina para la conservación de la planta: el vertido al mar de aguas residuales no debidamente depuradas o la emisión de salmueras procedentes de desaladoras, para los cuales no se contempla sanción alguna.

2º) Vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25,1º CE y 128 LPAC) en la medida en que dicha norma reglamentaria tipifica infracciones que no tienen la cobertura de norma con rango de Ley.

3º) Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3º CE) al no concretarse con la necesaria exactitud cuáles son aquellas zonas en las que las embarcaciones no podrán fondear, dependiendo de una posterior cartografía a aprobar por Orden de la Consejería correspondiente.

4º) Vulneración de la Ley 10/2005, de Puertos de Balears, con lo indicado en la Disposición Transitoria Primera del Decreto.

5º) El Decreto contiene una serie de prohibiciones que contravienen la legislación estatal, como en concreto: * la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, del medio marino ; *el RDL 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de al Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante (LPEMM), * la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad; el RD 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

La Administración de la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES BALEARS se opone a la demanda, alegando:

1º) Inadmisibilidad del recurso con respecto a los demandantes ASOCIACION ESPAÑOLA DE GRANDES YATES, la ASOCIACION DE INSTALACIONES NAUTICAS DEPORTIVAS, la ASOCIACION MALLORQUINA DE PESCA RECREATIVA RESPONSABLE, y PUERTOS DEPORTIVOS DE BALEARES ASOCIADOS, toda vez que su personación en el recurso para adherirse como recurrentes se produjo una vez transcurrido el plazo previsto en el art. 46,1º LJCA.

2º) Inadmisibilidad del recurso interpuesto por la ASOCIACION DE CLUBS NAUTICOS DE BALEARES; la ASOCIACION DE NAVEGANTES DEL MEDITERRANEO, al no acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para las personas jurídicas al tiempo de interponer el recurso, por lo que carecen de capacidad procesal.

3º) Inadmisibilidad del recurso interpuesto por las asociaciones recurrentes, al carecer de interés legítimo.

4º) Oposición en cuanto al fondo.

SEGUNDO. Acerca de la inadmisibilidad del recurso de las asociaciones personadas como “codemandantes”.

Publicado el edicto de interposición del recurso interpuesto por la ASOCIACION DE CLUBS NAUTICOS DE BALEARES y la ASOCIACION DE NAVEGANTES DEL MEDITERRANEO, se personaron en autos otras cuatro asociaciones (ASOCIACION ESPAÑOLA DE GRANDES YATES, la ASOCIACION DE INSTALACIONES NAUTICAS DEPORTIVAS, la ASOCIACION MALLORQUINA DE PESCA RECREATIVA RESPONSABLE, y PUERTOS DEPORTIVOS DE BALEARES ASOCIADOS).

Conferido trámite para la formulación de la demanda, estas otras cuatro entidades presentaron demanda, con lo que su personación no respondía a la causa prevista en el art. 47,2º LJCA (interés legítimo en sostener la conformidad a Derecho de la disposición impugnada) sino, antes al contrario, interés en que se declare su ilegalidad.

Se personaron así en condición de “codemandantes” ejercitando una pretensión para la cual están inhabilitadas en el presente proceso. Es más, debieron ser expulsadas del mismo.

En cualquier caso, de entenderse que los indicados escritos de personación equivalían a escritos de interposición de recurso contencioso-administrativo contra el Decreto, tales recursos eran extemporáneos al formularse fuera del plazo previsto en el art. 46,1º LJCA. Concretamente, publicado en BOIB de 28.07.2018, los escritos de personación de las indicadas entidades tuvieron entrada una vez superado el plazo de los dos meses.

En consecuencia, los recursos de estas cuatro entidades son inadmisibles al haber caducado el plazo de interposición, no pudiendo tomarse en consideración sus alegaciones como codemandantes.

TERCERO. Acerca de la inadmisibilidad del recurso interpuesto por las demandantes, al no acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para las personas jurídicas al tiempo de interponer el recurso.

La administración demandada invoca que las dos recurrentes iniciales no aportaron el documento o documentos a que se refiere el art. 45.2.d) LJCA.

No obstante, lo cierto es que:

1º) Al escrito de interposición del recurso formulado por la ASOCIACIÓN DE CLUBS NÁUTICOS DE BALEARES se acompaña certificado de su Secretario acreditando que en Asamblea General de la Asociación se tomó el acuerdo de autorizar al Presidente de la asociación para interponer acciones legales contra el citado Decreto, incluido el de “interponer los recursos contencioso administrativos en todas las instancias”. Se acompañan los Estatutos de la asociación

2º) Al escrito de interposición del recurso de la ASOCIACIÓN DE NAVEGANTES DEL MEDITERRANEO se acompañan los estatutos, y, tras requerimiento, se aportó certificación del Secretario de su Junta Directiva en la que habilitaba a su Presidente para la interposición del recurso. Procede, en consecuencia, desestimar este motivo de inadmisibilidad.

CUARTO. Acerca de la falta de legitimación activa de las asociaciones demandantes.

La Administración demandada invoca que las dos recurrentes carecen de interés legítimo al no acreditar una afectación concreta a su círculo de derechos e intereses legítimos, más allá de un simple interés en el cumplimiento de la legalidad.

En este punto debe precisarse que el art. 19.1.b) LJCA otorga legitimación en este orden jurisdiccional a las asociaciones que resulten afectadas o estén legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

La Asociación de Navegantes del Mediterráneo, tiene como uno de sus fines (art. 2 Estatutos) el de defender los derechos intereses de los navegantes, la conservación del medio marino y promover las actividades relacionadas con la navegación en el ámbito de Illes Balears (art. 3).

Y la Asociación de Clubs Náuticos de Baleares, constituye una organización empresarial para la promoción, fomento y defensa de los intereses de sus miembros ante los poderes públicos.

Ambas entidades han participado en el proceso de elaboración de la norma reglamentaria impugnada, efectuando alegaciones a los distintos borradores.

El Decreto contiene disposiciones que afectan a la navegación y fondeo, incluyendo disposiciones –como la Disp. Trans. Primera– que establece prescripciones en ámbito de los puertos e instalaciones portuarias competencia de la CAIB, dentro de los cuales se encuentran Clubs Náuticos representados por la Asociación.

En definitiva, ambas asociaciones representan intereses de sus asociados que, directamente, se ven afectados por el Decreto impugnado. Singularmente, al limitar el fondeo de los navegantes pudiendo ser sancionados por la comisión de conductas descritas en el Decreto, o comprometer el uso y gestión de los clubs náuticos.

Procede así, desestimar este motivo de inadmisibilidad del recurso.

QUINTO. El Principio de Igualdad.

Ya se ha indicado que las recurrentes denuncian que el Decreto vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE) al considerar que proyecta su régimen de protección y sancionador sobre una actividad potencialmente lesiva para la posidonia (el fondeo incontrolado de embarcaciones), pero omitiendo cualquier medida efectiva para corregir la acción más dañina para la

conservación de la planta: el vertido al mar de aguas residuales no debidamente depuradas o la emisión de salmueras procedentes de desaladoras, acciones para las cuales no se contempla sanción alguna. En base a lo anterior afirman que al igual que no se propone limitación efectiva a tales vertidos *“por la misma razón no se deberían limitar los fondeos (estando la planta suficientemente protegida por el art. 57 de la Ley 42/2007)”*.

El principio de igualdad ante la ley se encuentra recogido en el art. 14 CE, respecto del cual el Tribunal Constitucional ha identificado los rasgos esenciales (entre otras, en SSTC 76/1990, de 26 de abril ; 96/2002, de 25 de abril; 193/2004, de 4 de noviembre; 255/2004, de 23 de diciembre , FJ 4; 10/2005, de 20 de enero , FJ 5; 57/2005, de 14 de marzo; 273/2005, de 27 de octubre; y 33/2006, de 13 de febrero) que pueden resumirse en los siguientes:

- a) No toda desigualdad de trato en la Ley supone infracción del art. 14 , sino que dicha infracción la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.
- b) El derecho a la igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas.
- c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.
- d) Para que la diferenciación resulte lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue sino que es indispensable que las consecuencias que resulten de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido superen un juicio de proporcionalidad evitando resultados gravosos o desmedidos.
- e) Lo que el principio de igualdad en la aplicación de la Ley exige no es tanto que la Ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que los sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio, que pueda reconocerse como tal.

En suma, la verificación del cumplimiento de la igualdad ante la Ley requiere un análisis relacional entre las situaciones a comparar, para con ello comprobar si existe una diferencia de trato entre personas o grupos de personas que se encuentran en situaciones subjetivas

comparables, para luego determinar si esta eventual diferencia de trato tiene una causa justificada y razonable.

Pues bien, en el caso que nos ocupa es cierto que el Decreto impugnado ofrece una diferente respuesta a las personas/entidades responsables de actuaciones potencialmente dañinas a la posidonia oceánica, pues en unos casos impone una respuesta sancionadora ante el incumplimiento de las obligaciones de protección que impone (pesca de arrastre, fondeos incontrolados,...) mientras que en el supuesto de los vertidos de tierra al mar por conducción submarina o emisario submarino se limita a recabar análisis periódicos a las entidades responsables y con la sola consecuencia de requerimiento de corrección, en el caso de que los informes sean negativos (D.T. 4ª).

Puede compartirse la apreciación de las asociaciones recurrentes en el sentido que la proclamada acción administrativa en defensa de la protección de la especie amenazada nace ya recortada cuando se renuncia a adoptar medidas efectivas para el control de unas de las principales causas de dicha amenaza. Sin duda por la implicación de la propia Administración en tales vertidos.

No obstante, dicha evidencia carece de trascendencia jurídica desde el momento en que la competencia para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 30.46 del EA) y el principio de igualdad (art. 14 CE) no exigen de la administración autonómica la imposición de idénticas medidas ante actuaciones distintas.

Las riesgos para la *posidonia oceánica* provienen de acciones humanas distintas (ocupación del fondo marino para obras de puertos, los dragados, la pesca de arrastre, el efecto acumulativo del anclaje de embarcaciones, el vertido de aguas deficientemente depuradas y las salmueras de desalación, entre otras) por lo que las respuestas necesariamente serán distintas. Así, con independencia de la que parezca más oportuna para cada acción, no puede pretenderse que el derecho a la igualdad (art. 14 CE) justifique que el tratamiento sea el mismo para lo que son actuaciones dispares.

En cualquier caso, debe precisarse que el Decreto no desplaza el régimen sancionador de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que se aplica por igual a cualesquiera de las actividades ilícitas tipificadas en dicha Ley. Por tanto, sigue constituyendo infracción “*la utilización de productos químicos o de sustancias biológicas, la*

realización de vertidos, tanto líquidos como sólidos, el derrame de residuos, así como el depósito de elementos sólidos para rellenos, que alteren las condiciones de los ecosistemas con daño para los valores en ellos contenidos” (Art. 80.1ª a). Lo que la Disposición Transitoria 4ª del Decreto impugnado impone son medidas adicionales de control para los emisarios existentes, combinado con la prohibición de nuevos emisarios en que la correspondiente tramitación ambiental determine que puedan tener efectos negativos sobre la posidonia (art. 4.2.b del Decreto).

En consecuencia, no puede prosperar este motivo de impugnación pues no se vulnera el principio de igualdad ante el tratamiento dispar de actividades distintas.

SEXTO. La vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora.

La parte recurrente invoca que el Decreto impugnado vulnera el principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25,1º CE y 128 LPAC) en la medida en que dicha norma reglamentaria tipifica infracciones que no tienen la cobertura de norma con rango de Ley.

En este punto conviene examinar separadamente: i) el contenido del indicado principio constitucional; ii) la definición de las infracciones en el Decreto impugnado; y iii) la aplicación del principio de legalidad al catálogo de las infracciones detalladas en el Decreto.

A) El principio de legalidad en derecho administrativo sancionador.

El art. 25,1º de la CE establece que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento. Y la expresión “legislación vigente” ha de interpretarse como expresiva de reserva de Ley. Esto es, las normas administrativas –como el Decreto aquí impugnado– no pueden tipificar infracciones al margen de la Ley.

El art. 128,2º LPAC recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional que luego se citará señala que la potestad reglamentaria de la administración permite una función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, pero sin que ello alcance para tipificar infracciones administrativas. Y el art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público precisa:

«Artículo 27. Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.»

La STC, 160/2019, de 2 de diciembre (ECLI:ES:TC:2019:160) resume de este modo la doctrina de dicho Tribunal:

«2. La jurisprudencia constitucional sobre el principio de legalidad (art. 25.1 CE) en relación con las remisiones normativas contenidas en las normas sancionadoras administrativas.-

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, aplicable también al ámbito del procedimiento administrativo sancionador, comprende una doble garantía material y formal. La garantía material se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. Esto implica que la norma sancionadora permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa. No cabe, por ello, constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que su efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador. Por su parte, la garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas sancionadoras e implica que el término "legislación vigente" contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. Esta reserva, en relación con las infracciones y sanciones

administrativas, tiene una eficacia relativa más limitada que respecto de los tipos penales, ya que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, siempre que tales remisiones no posibiliten una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Esto exige que la ley deba contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento solo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley.

De este modo, se vulnera el art. 25.1 CE cuando la remisión de la ley al reglamento se hace sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica (así, por ejemplo, SSTC 13/2013, de 28 de enero, FJ 2; 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19; 218/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, y 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 3).

De dicha doctrina, nos importa aquí la que incide en: i) la extensión y límites de la potestad reglamentaria para introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente; ii) el mandato de taxatividad, que se refleja en la exigencia de claridad en la normas legales y reglamentarias, de modo que definan con precisión tanto las conductas que constituyen infracción, como las sanciones que van asociadas a su comisión.

La exigencia de *lex certa* ha sido analizada en la STC 14/2021, de 28 de enero (ECLI:ES:TC:2021:14) que con remisión a otras anteriores, precisa:

«La garantía constitucional de lex certa, como faceta específica del derecho a la legalidad sancionadora, se desenvuelve, en nuestra doctrina (vid, por todas, las SSTC 146/2015, de 25 de junio, FJ 2; 219/2016, de 19 de diciembre, FJ 5, y 220/2016, de 19 de diciembre, FJ 5), en dos ámbitos distintos: a) Ámbito normativo. De un lado, la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador objeto de escrutinio; vulneración que afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5). b) Ámbito aplicativo. En cambio, aun cuando la redacción de la norma

sancionadora resulta suficientemente precisa, la garantía de lex certa puede verse afectada por la aplicación irrazonable de dicha norma, vertiente que se desdobra, a su vez, en dos planos, (i) el de la indebida interpretación ad casum del alcance semántico del precepto, más allá de su sentido literal posible (analogía in malam partem), y (ii) el de la subsunción irrazonable, en el precepto ya interpretado, de la conducta que ha sido considerada probada. En estos casos, pese a la "calidad" de la ley, su aplicación irrazonable se proyecta sobre la exigencia de previsibilidad del alcance de su aplicación (STC 220/2016, de 19 de diciembre, FJ 5). Así, en efecto, una vez que el autor de la norma, el legislador, ha cumplido suficientemente con el mandato al dar una redacción precisa al precepto sancionador, la garantía de certeza exige igualmente de los órganos sancionadores que están llamados a aplicarlo "no solo la sujeción [...] a los dictados de las leyes que describen ilícitos e imponen sanciones, sino la sujeción estricta, impidiendo la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente pero similares a los que sí contempla" (SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 6, y 146/2015, de 25 de junio, FJ 2). Por tanto, tal y como hemos señalado en nuestra doctrina, el derecho fundamental a la legalidad penal, reconocido en el art. 25.1 CE, ha de reputarse vulnerado cuando la conducta que ha sido declarada probada en la sentencia "es subsumida de un modo irrazonable en el tipo penal" (SSTC 91/2009, de 20 de abril, FJ 6; 153/2011, de 17 de octubre, FJ 8, y 196/2013, de 2 de diciembre, FJ 5)».

En la impugnación directa del Decreto, nuestro escrutinio acerca del respeto al mandato de taxatividad de la norma sancionadora ha de garantizar que únicamente superen el filtro aquellos preceptos que permitan al ciudadano determinar de antemano y con claridad qué conducta podrá ser sancionada, de modo que si “*el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica*” (STC 96/2002, de 25 de abril).

B) El régimen sancionador del Decreto 25/2018 de 27 de julio, sobre la conservación de la *Posidonia oceánica* en las Illes Balears, en relación con las Leyes de cobertura.

El art. 13 del Decreto recurrido señala:

«*Artículo 13*

Régimen sancionador

1. El incumplimiento de lo dispuesto en este decreto constituye una infracción administrativa de conformidad con lo previsto en el artículo 80 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y en los artículos 50 a 52 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental (LECO).

2. Con el fin de especificar las infracciones previstas en el artículo 80.1 de la Ley 42/2007, en particular las previstas en los apartados h, j, m, n, o, q, s, t y x, se consideran incluidas las actuaciones relativas a la retirada de restos de posidonia en contra de las previsiones de este decreto, la alteración del hábitat por anclaje, el arranque manual de fajos de posidonia en actividades de buceo, la alteración de la pradera para la instalación de sistemas de acuicultura u otras obras y el vertido de productos químicos, sustancias biológicas, aguas residuales insuficientemente depuradas y salmueras procedentes de desalinizadoras, siempre que alteren las condiciones del hábitat o la especie provocando su deterioro o destrucción.

A los efectos de la Ley 42/2007, se entiende por alteración significativa cualquier afectación, con resultado de destrucción o muerte, de la Posidonia oceanica como especie o hábitat, mediante la ocupación perenne o temporal de su espacio, la roturación, la tala, el arranque, la desestabilización de su sustrato u otras acciones que supongan un deterioro de sus condiciones naturales. No se entiende como alteración significativa el fondeo al que se refiere el artículo 2.1 e de este decreto.

3. Para la graduación de las sanciones se aplicarán los criterios previstos en el artículo 81.2 de la Ley 42/2007 y el artículo 55 de la Ley 5/2005, según corresponda. Con este fin, se considerará especialmente la superficie de pradera de posidonia afectada o destruida.»

Así pues, la Administración nos indica en el punto primero que cualquier incumplimiento de las disposiciones del decreto, constituyen una infracción del art. 80 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (sin especificar apartado) y de los arts. 50 a 52 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, con respecto a la posidonia que se encuentre en espacios de la Red Natura 2000.

En el punto segundo ya sí concreta las actuaciones que constituyen especificación de las infracciones del artículo 80.1 de la Ley 42/2007, “en particular las previstas en los apartados h, j, m, n, o, q, s, t y x”.

El art. 80,1º de la Ley 42/2007, considera infracciones administrativas, “sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica”, las que luego relaciona. Las infracciones tipificadas en la Ley y que son citadas en la norma administrativa como fundamento de su función de especificación de estos tipos infractores de la Ley son:

- «(h) La alteración de las condiciones de un espacio natural protegido o de los productos propios de él mediante ocupación, roturación, corta, arranque u otras acciones.*
- j) El deterioro o alteración significativa de los componentes de hábitats prioritarios de interés comunitario o la destrucción de componentes, o deterioro significativo del resto de componentes de hábitats de interés comunitario.*
- m) La captura, persecución injustificada de especies de fauna silvestre y el arranque y corta de especies de flora en aquellos supuestos en que sea necesaria autorización administrativa, de acuerdo con la regulación específica de la legislación de montes, caza y pesca continental, cuando no se haya obtenido dicha autorización.*
- n) La destrucción, muerte, deterioro, recolección, posesión, comercio o intercambio, captura y oferta con fines de venta o intercambio o naturalización no autorizada de especies de flora y fauna incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que no estén catalogadas, así como la de propágulos o restos.*
- o) La destrucción del hábitat de especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial que no estén catalogadas, en particular del lugar de reproducción, invernada, reposo, campeo o alimentación.*
- q) La alteración significativa de los hábitats de interés comunitario.*
- s) El incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en las normas reguladoras y en los instrumentos de gestión, incluidos los planes, de los espacios naturales protegidos y espacios protegidos Red Natura 2000.*
- t) El suministro o almacenamiento de combustible mediante el fondeo permanente de buques-tanque en las aguas comprendidas dentro de los espacios naturales protegidos y de los espacios protegidos Red Natura 2000, la recepción de dicho combustible así como el abastecimiento de combustible a los referidos buques-tanque.*

Se considerará que el fondeo es permanente aunque haya eventuales períodos de ausencia del buque o se sustituya o reemplace el mismo por otro de la misma compañía, armador o grupo, siempre que la finalidad del fondeo sea el almacenamiento para el suministro de combustible.

x) El incumplimiento de los demás requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidos en esta ley.»

C) El respeto del principio de legalidad en el art. 13 del Decreto 25/2018 de 27 de julio.

Una vez expuesto que el principio de legalidad incluye el principio de taxatividad entendido como la exigencia de claridad en la normas reglamentarias, de modo que definan con precisión la conductas que constituyen infracción, advertimos que la genérica afirmación de la administración respecto a que cualquier incumplimiento de su norma es una infracción de las tipificadas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre y en la Ley 5/2005, de 26 de mayo –así lo expresa el punto 1º del art. 13– es una determinación que no cumple con las limitaciones que impone el art. 27,3º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La afirmación del art. 13,1º de Decreto: *“El incumplimiento de lo dispuesto en este decreto constituye una infracción administrativa de conformidad...”* con las leyes que cita, genera la duda relativa a si constituye infracción cualquier incumplimiento del mandato del Decreto. La respuesta afirmativa conduciría a absurdos, como que fuese infracción el incumplimiento de la obligación del Comité Posidonia de reunirse una vez cada seis meses (art. 9.5º del Decreto). Y si resulta que para indagar si cada incumplimiento de los mandatos del Decreto constituye o no infracción debemos acudir al art. 80 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y arts. 50 a 52 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, ocurre que el Decreto no cumple su función de especificar y complementar la legislación vigente, sino que el proceso es el contrario, de modo que requerimos la asistencia de la Ley para que nos precise qué concreto incumplimiento de los mandatos del Decreto constituyen infracción. El art. 13,1º del Decreto no cumple así su función de desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley. El TC proscribió *“formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”* (STC 34/1996, de 11 de marzo). Y esto es lo que ocurre con el párrafo 1º del art. 13.

A mayor abundamiento, algunas de las obligaciones que impone el Decreto o no están suficientemente definidas o carecen de soporte en los tipos legales que de modo genérico indica este párrafo 1º.

A modo de ejemplo. El art. 7 referido a la regulación del fondeo de embarcaciones indica en su apartado 3º que “*en el caso de que haya praderas de posidonias cercanas, queda prohibido que la cadena u otros elementos del fondeo puedan afectarlas*”. Esto es, queda prohibido el fondeo fuera de las praderas de posidonia cuando la cadena o elementos de fondeo puedan afectarlas. Se configura así como infracción la mera posibilidad de afectación, con independencia del daño efectivo, lo que no guarda correlación o amparo con alguno de los tipos de la Ley 42/2007 o de la Ley 5/2005 y que ligan la infracción con la alteración del hábitat o espacio protegido y no al mero riesgo o peligro de afectación. Afectación que ya no se exige que sea significativa como en algunos apartados del catálogo de infracciones de la Ley 42/2007. Se aprecia aquí como la Administración ocupa la posición del Legislador y describe acciones que, a su juicio, constituyen infracciones administrativas, sin el debido soporte legal. Se configura así “una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley” (STC 42/1987, de 7 de abril). Por esa razón debe procederse a declarar la nulidad del indicado art. 7,3º del Decreto.

Siguiendo con el incumplimiento del principio de taxatividad que se advierte en el genérico art. 13,1º del Decreto –al remitirse en bloque a los incumplimientos del mismo– advertimos que una de las prohibiciones más relevantes, adolece de indefinición. Concretamente, el art. 7.1º del Decreto afirma “*queda prohibido, con carácter general, el fondeo de embarcaciones sobre Posidonia oceánica*”. Como consecuencia, el incumplimiento de esta obligación, constituiría infracción conforme al art. 13,1º del Decreto de mantenerse su vigencia. No obstante, se genera la duda respecto a si al referirse al fondeo “sobre *Posidonia oceánica*” se refiere a la planta, al hábitat de la misma, o las praderas de posidonia que se cartografían en el Anexo del Decreto con carácter provisional o en las que se han de cartografiar en posterior Orden del Consejero (art. 3). Más concretamente, en la cartografía del anexo 1 se grafían zonas de litoral en las que, sin duda, en su ámbito se incluyen mayoritariamente zonas de pradera de posidonia, pero en las que se entremezclan zonas de arena sin pradera de posidonia. Así se aprecia de una simple visión de tales anexos realizados sobre fotografías aéreas. De este modo, siendo indudable que el art. 7,1º prohíbe el fondeo sobre la planta *posidonia oceánica*, ya no está tan claro que la indicada prohibición se extienda al fondeo, dentro de la zona delimitada, pero no sobre la planta. Si se entendiese que el fondeo en zona delimitada constituye infracción, aunque

no se altere o deteriore la planta o su hábitat, la Administración estaría configurando una infracción nueva y distinta de las fijadas por el Legislador. La Administración demandada no señala qué precepto del art. 80,1º de la Ley 42/2007 o de la LECO ampararía la sanción al fondeo que no comporte deterioro o alteración de la *posidonia oceánica* pero que constituya infracción por el mero de hecho de realizarse en zona delimitada.

No discutimos que la efectividad de las medidas de protección puede requerir criterio sancionador ligado a actuaciones en una determinada delimitación espacial. Pero es decisión que le corresponde al Legislador, no a la Administración.

Pero hay más. La propia Disposición Transitoria Tercera, tras indicar que para la zonificación debe estarse provisionalmente a la referencia cartográfica del anexo 3, luego, y de modo contradictorio, indica que “*para la aplicación de lo establecido en este decreto se tendrá en cuenta la mejor cartografía disponible*”. Que puede ser una distinta de la del Anexo 3. Esto es, la misma norma transitoria que fija como referencia la cartografía del Anexo 3, luego la desacredita si se cuenta con otra mejor, con lo que, a efectos del mandato de taxatividad derivado del art. 25,1º CE, no podría fundamentarse sanción por fondeo en una de las zonas cartografiadas en el Anexo, por el mero hecho de fondearse en su interior y con independencia de si el concreto fondeo afecta o no a la planta, pues dicha zonificación es provisional y siempre que no hay otra mejor, que será la que se tomará en consideración. Por ello, ya advertimos que el art. 7,1º no puede interpretarse como prohibición general de fondeo sobre las zonas cartografiadas en el Anexo 3, ni sobre las zonas del Anexo 1, sino sobre la planta *posidonia oceánica*.

Ya se ha indicado que el mandato de taxatividad conecta con el principio de seguridad jurídica, lo que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones (entre otras, SSTC 142/1999, de 22 de julio). Y de ligarse la infracción a la cartografía del Decreto que se advierte que no es la que se tendrá en cuenta si existe otra mejor disponible –que no se sabe cuál será– el ciudadano ya no puede vincular su actuación a la cartografía.

El mandato de *Lex certa* obliga a que el legislador –y con mayor razón la administración en su labor de complementación y especificación– configure las leyes sancionadoras con el “*máximo esfuerzo posible*” (STC 62/1982, de 15 de octubre) para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

En consecuencia, el art. 7,1º del Decreto únicamente entendido en su sentido literal (fondeo sobre la planta *Posidonia oceánica*) no es disconforme a Derecho. No obstante, la

eficacia de la prohibición queda debilitada en la medida en que este incumplimiento solo podrá sancionarse si se cumplen las condiciones de alteración del art. 13,2º del Decreto, que luego se examinarán.

Es cierto que el artículo 80.1 de la Ley 42/2007 indica que “A los efectos de esta ley, y sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica, se considerarán infracciones administrativas” las que luego relaciona. Pero la remisión a la norma autonómica, lo es a la de rango legal, no a la de rango reglamentario como lo es el Decreto impugnado.

Por otra parte, también es cierto que el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, prevé específicamente que las Comunidades Autónomas podrán reglamentar las operaciones de anclaje de embarcaciones. Pero ello no habilita para establecer un catálogo de infracciones al margen de norma con rango de Ley.

Por ello, debe declararse la nulidad del art. 13,1º del Decreto al configurar una infracción genérica (el incumplimiento de lo dispuesto en este Decreto), desligada de los concretos tipos infractores de las normas con rango de Ley.

---000---

A la solución contraria llegamos con respecto al párrafo 2º del art. 13 que antes hemos transcrito. Dicho precepto sí especifica las concretas acciones que la norma reglamentaria identifica como conductas previstas en los tipos legales que cita. A modo de ejemplo, aquí sí concreta que constituye infracción “*la alteración del hábitat por anclaje*”... “siempre que con ello se alteren las condiciones del hábitat o la especie provocando su deterioro o destrucción”, lo que supone una correcta especificación de la infracción del art. 80.1.n) de la Ley 42/2007 que sanciona la destrucción, muerte o deterioro, de especies de flora y fauna incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, siendo la *posidonia oceánica* una de ellas.

Igualmente correcta, y cumple las funciones que se encomienda a la norma administrativa que complementa el régimen sancionador legal, la precisión respecto a:

- i) qué se entiende por “alteración significativa” (párrafo 2º del art. 13,2º) en los preceptos legales que exigen dicha alteración para poder sancionar;

ii) el criterio de graduación de las sanciones del artículo 81.2 de la Ley 42/2007 y el artículo 55 de la Ley 5/2005, que, según el art. 13,3º del Decreto, debe tomarse en consideración a tal fin, la superficie de pradera de posidonia afectada o destruida.

Sin embargo, el criterio de graduación del art. 7.4º del Decreto (*4. Se valorará como circunstancia agravante el caso del achique de sentinas o el vertido de residuos en el interior de un campo de boyas*) es disconforme a Derecho al no quedar concretada la infracción que supuestamente queda agravada. Esto es, al venir referida a actuación en zona habilitada con campos de boyas en los que el fondeo se realiza mediante el mecanismo del art. 8, el vertido no sería así una agravante de no se sabe qué infracción, sino una verdadera infracción autónoma, con lo que se infringe nuevamente el principio de reserva de Ley en materia sancionadora (art. 25,1º CE). Y si es una simple agravante, no se detalla de qué infracción, con lo que se vulnera el mandato de taxatividad que deriva del principio de legalidad y de seguridad jurídica.

SÉPTIMO. El principio de seguridad jurídica en relación con la zonificación de las praderas de posidonia.

Las demandantes invocan vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3º CE) al no concretarse con la necesaria exactitud cuáles son aquellas zonas en las que las embarcaciones no podrán fondear, dependiendo de una posterior cartografía a aprobar por Orden de la Consejería correspondiente, de modo que las indicadas en el Anexo 3 del Decreto, cumplen una función provisional.

En este punto importa recordar que la D.T 3ª del Decreto precisa:

«Disposición transitoria tercera

Cartografía de la Posidonia oceánica en las Illes Balears

Hasta que la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca no apruebe la cartografía a la que se refiere el artículo 3.1 de este decreto, la referencia cartográfica a disposición es la prevista en el anexo 3 de este decreto. Para la aplicación de lo establecido en este decreto se tendrá en cuenta la mejor cartografía disponible.»

Y efectivamente, con anterioridad ya nos hemos referido a la indefinición respecto al ámbito espacial de la prohibición general de fondeo de embarcaciones que se menciona en el art. 7,1º del Decreto. Prohibición que, según su tenor literal, afecta al fondeo sobre la planta y cuyas consecuencias sancionadoras quedan vinculadas a la alteración descrita en el art. 13,2º.

Desligada la respuesta sancionadora a la cartografía, la contenida de modo provisional en los Anexos, tendrá utilidad a los efectos de la planificación administrativa en las medidas de gestión, seguimiento, difusión, sensibilización etc. Pero en lo que se refiere a eventuales sanciones, la infracción por fondeo o actividades que causen deterioro de la planta precisa que se acredite el mismo en el seno del procedimiento sancionador, con independencia de la zonificación provisional o “de la mejor cartografía disponible”.

Descartada la utilidad de esta cartografía a los efectos sancionadores, no se resiente el principio de seguridad jurídica pues en la ordenación de la gestión administrativa, es perfectamente útil la delimitación de zonas de actuación. Como mediante la distinción entre zonas con praderas de algo valor y zonas de praderas a regular para los fines de la ordenación que se indican en el Decreto.

OCTAVO. La vulneración de la Ley de Puertos de Baleares.

Las demandantes invocan que la Disposición Transitoria Primera del Decreto vulnera la Ley 10/2005, de 21 de junio de Puertos de Balears.

Esta Disposición Transitoria Primera precisa en su punto 2º que:

«2. Cuando en el dominio público portuario autonómico haya praderas de posidonia, la administración portuaria, en el marco establecido en el artículo 13.4 de la Ley 10/2005, debe incorporar en los propios planes de uso y gestión, en el plazo de dos años, un plan de conservación de la posidonia o bien medidas de compensación. La Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca emitirá, con carácter preceptivo y previo a su aprobación, un informe en relación con la conservación o medidas de compensación de la especie y hábitat»

No advertimos que la previsión indicada entre en contradicción el art. 116 de la Ley de Puertos de Illes Balears en cuanto previene que el plan director del puerto tiene que adoptar las medidas adecuadas para la preservación de los valores medioambientales de los espacios portuarios. El Decreto se limita a concretar que en esta adopción de medidas de preservación que le corresponde al plan director, se incorporará un plan de conservación de la posidonia o bien medidas de compensación. En definitiva, la indicación del Decreto no colisiona, sino que complementa, la previsión legal.

NOVENO. La vulneración de la normativa estatal.

Las demandantes invocan que el Decreto contiene una serie de prohibiciones que contravienen la legislación estatal.

Concretamente, señalan:

1º) La prohibición de extracción de áridos sobre *posidonia oceánica* del art. 4,2.a del Decreto vulnera el art. 130 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, del medio marino.

No entendemos la razón por la que dicha prohibición colisiona con el art. 130 de la citada Ley que prevé que el Estado podrá declarar zonas de prohibición de extracción áridos. Son medidas de protección complementarias que nos e interfieren. Ya se ha indicado que la CAIB goza de competencias para adoptar medidas adicionales de protección.

2º) La prohibición de fondeo sobre *posidonia* vulnera el RDL 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante (LPEMM) en cuanto recoge las competencias estatales sobre la navegación marítima.

No obstante, las demandantes no detallan qué preceptos de la LPEMM se verían vulnerados por el Decreto. Debe recordarse que el mismo limita su ámbito a las aguas interiores y excluye los proyectos que sean competencia del Estado.

El Decreto se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, y de acuerdo con lo previsto en el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial en cuanto prevé que las Comunidades Autónomas podrán reglamentar las operaciones de anclaje de embarcaciones u otras similares.

3º) El Decreto vulnera la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad en cuanto su art. 6.2º prevé que sea la Administración General del Estado la que establezca cualquier limitación o prohibición de la navegación marítima o sus actividades conexas, y el fondeo, es parte de la navegación.

No obstante, debe repetirse que sin perjuicio de las medidas de protección que recoja la Ley estatal, la CAIB goza, de acuerdo con el artículo 30.46 del Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado, así como en normas adicionales de protección del medio ambiente.

El art. 6.1 de la Ley 42/2007 precisa que dicha Ley no interfiere en “las competencias de las comunidades autónomas del litoral” y ya se ha indicado que el Decreto se proyecta sobre el espacio terrestre y marino en aguas interiores, después de haber salvaguardado expresamente las competencias estatales como titular del dominio público.

La libertad de navegación no es absoluta, como tampoco el fondeo. De la misma forma que la legislación estatal y autonómica establecen limitaciones de fondeo en ámbitos portuarios, idénticas limitaciones pueden establecerse para la preservación de especies protegidas. Ya se ha dicho que el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, prevé específicamente que las Comunidades Autónomas podrán reglamentar las operaciones de anclaje de embarcaciones.

4º) El Decreto vulnera la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, pues dicha Ley no contempla la prohibición de fondeo.

No obstante, repetimos una vez más que la legislación estatal de protección del medio ambiente, como en el caso de la Ley 41/2010 sobre el medio marino, no excluye ni desplaza las competencias autonómicas para adoptar normas adicionales de protección.

Por último, el propio Decreto ya precisa (art. 1.2º) que sus disposiciones lo son “sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1 de la Constitución, especialmente en su apartado 23, así como de las facultades que corresponden al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre previstas en el artículo 132.2 y en la legislación en materia de costas y de sus competencias de gestión en materia de biodiversidad marina previstas en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino” con la cautela que el ámbito espacial de aplicación del Decreto se limita al ámbito terrestre y marino competencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 1.3º). Lo que se reitera en la Disposición adicional primera al señalar que “Las previsiones contenidas en este decreto sobre la protección de la posidonia oceánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se entienden sin menoscabo ni perjuicio de las competencias de la Administración General del Estado de gestión en materia de biodiversidad marina previstas en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino”.

Así pues, no advertimos la colisión competencial denunciada.

En conclusión, procede la estimación parcial del recurso, concretada en la declaración de nulidad del punto 1º del art. 13 y punto 3º del art. 7 del Decreto impugnado.

DÉCIMO. Costas procesales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, y ante la estimación parcial del recurso, no procede expresa imposición de costas.

Vistos los preceptos legales mencionados y demás de general y pertinente aplicación,

F A L L A M O S

1º) DECLARAMOS inadmisibles los recursos interpuestos por la ASOCIACION ESPAÑOLA DE GRANDES YATES, la ASOCIACION DE INSTALACIONES NAUTICAS DEPORTIVAS, la ASOCIACION MALLORQUINA DE PESCA RECREATIVA RESPONSABLE, y PUERTOS DEPORTIVOS DE BALEARES ASOCIADOS.

2º) ESTIMAMOS PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por la ASOCIACION DE CLUBS NAUTICOS DE BALEARES y la ASOCIACION DE NAVEGANTES DEL MEDITERRANEO.

3º) DECLARAMOS disconformes a Derecho y nulos el punto 1º del art. 13 y los puntos 3º y 4º del art. 7 del Decreto 25/2018 de 27 de julio, sobre la conservación de la *Posidonia oceánica* en las Illes Balears.

4º) Desestimamos las restantes pretensiones de la demanda.

5º) No ha lugar a la expresa imposición de costas procesales.

Contra la presente sentencia, cabe recurso de casación a preparar ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación de la presente, y para: * el Tribunal Supremo, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea; * la Sección de casación de la Sala de los Contencioso-administrativo de



este Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, si el recurso pretende fundarse en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

En la preparación del recurso de casación ante el TS téngase en cuenta Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE nº 162 de 6 de julio de 2016).

Así por esta nuestra sentencia de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por el Magistrado de esta Sala Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Letrado de la Administración de Justicia, rubricado.