

(SSTC 174/1987, de 3 de noviembre, 75/1988, de 25 de abril, 84/1988, de 28 de abril, y 14/1991, de 28 de enero), incluso en supuestos de motivación por remisión (SSTC 174/1987, de 3 de noviembre, 146/1990, de 1 de octubre, y 27/1992, de 9 de marzo).

4. En el presente caso -frente al resuelto en la STC 25/2000, de 31 de enero, en el que la suspensión se solicitaba con fundamento en los efectos negativos que el ingreso en prisión del condenado tendría para la evolución de su enfermedad, de forma que se alegaba el riesgo de afección de la integridad física (art. 15 CE) que la ejecución de la pena privativa de libertad conllevaría, además de la afección del valor libertad-, el razonamiento de los Autos impugnados, a pesar de su concisión, desvelan el criterio que condujo a su adopción y cumplen la función de exteriorizar tal *ratio decidendi*. Se alude, por sí mismos y por remisión, a los informes del Ministerio Fiscal, a la naturaleza del delito, su forma de comisión y a la gravedad de los hechos, de lo que se deduce que dichos aspectos fueron relevantes para la denegación de la concesión del beneficio, no obstante las circunstancias alegadas por el condenado para justificar la eliminación o desaparición de su peligrosidad social. Existió una ponderación de los bienes y derechos en conflicto, si bien el resultado de tal ponderación resultó desfavorable para el quejoso.

En suma, procede la desestimación de la demanda de amparo formulada frente a las resoluciones denegatorias de la suspensión de la ejecución de la pena impuesta al recurrente, sin apreciar una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Juan Baltasar Pozo Carrión.

Publíquese esta Sentencia en el «Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de enero de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

3233 *Pleno. Sentencia 9/2001, de 18 de enero de 2001. Recurso de inconstitucionalidad 2728/93. Promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación respecto a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia.*

Competencias sobre pesca marítima, marisqueo y ordenación del sector pesquero. Nulidad parcial de la ley autonómica. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido

Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2728/93, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente a diversos artículos y la Disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Junta de Galicia, representado por los Letrados don Heriberto García Seijo y don Daniel Varela Suanzes-Carpegna, y el Parlamento de Galicia, representado por su Presidente. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 20 de agosto de 1993 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6, primer guión de su letra a), en cuanto al inciso «planes de pesca», cuatro primeros guiones de su letra d), e inciso «la ejecución de la legislatura [*sic*] en materia de despacho ... de buques» de su letra n), y 10, apartados a) y b), así como, por conexión con estos últimos, el art. 21.a.3 y los arts. 45 a 73 y contra el art. 13 y el apartado 7 de la Disposición adicional primera, en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43, de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia (en adelante, LPG).

A continuación se sintetizan las alegaciones en que se fundamenta el recurso:

a) El Abogado del Estado configura un primer bloque de preceptos a que se extiende la impugnación: el constituido por el art. 6, primer guión de su letra a), inciso «planes de pesca», y los tres primeros guiones de su letra d), así como el art. 13.

Los expresados guiones del art. 6 regulan diversas cuestiones que, según el legislador gallego, «deben considerarse incluidas en la ordenación pesquera». Dichas cuestiones son las relativas a la elaboración de «planes de pesca», «el establecimiento de zonas y épocas de veda y la fijación de fondos y arrecifes artificiales», «el establecimiento de zonas de especial interés pesquero, marisqueo o de acuicultura», y «la reglamentación de las artes, aparejos e instrumentos de pesca en las costas del ámbito territorial de Galicia, respetando en todo caso los acuerdos y convenios internacionales en los que el Estado sea parte».

El art. 13 define determinados objetivos prioritarios de la Administración autonómica, entre los que se encuentran los siguientes: la regulación del «esfuerzo pesquero real»; la autorización del «incremento controlado y gradual del esfuerzo pesquero real» de los recursos en estado de subpesca, la regulación de los recursos marinos de modo que se alcance «el nivel de rendimiento máximo sostenible que corresponda a la selectividad de las artes y tamaños mínimos», y, «al objeto de recuperar los recursos marinos», la reducción del «esfuerzo de pesca real de aquellos recursos que se encuentren sobreexplotados».

Para el Abogado del Estado las expresadas regulaciones no constituyen aspectos propios de la materia «ordenación del sector pesquero», sino que han de refe-

rirse a la de «marítima», atribuida al Estado con carácter exclusivo (art. 149.1.19 CE), por lo cual entiende resultan inconstitucionales.

Apoya su posición en reiterada doctrina constitucional (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 56/1989, de 16 de marzo; 103/1989, de 8 de junio; 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, de 2 de abril; 57/1992, de 9 de abril; 68/1992, de 30 de abril, y 149/1992, de 19 de octubre), según la cual es necesario distinguir, de acuerdo con el art. 149.1.19 CE, entre las materias «pesca marítima», que corresponde en exclusividad al Estado si se ejerce en aguas marítimas, la «pesca en aguas interiores» (arts. 148.1.11 CE y 27.15 EAG), exclusiva de la Comunidad Autónoma, y la «ordenación del sector pesquero», que es materia compartida entre el Estado, al que le corresponde la normativa básica, y las Comunidades Autónomas que disponen de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución (como es el caso de la gallega, en virtud de lo establecido en el art. 28.5 EAG).

La referida doctrina constitucional, a partir de la STC 56/1989, distingue, pues, entre las materias «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero». E incluye en la primera la normativa referida a los recursos y zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a las zonas y medios de realización de la actividad extractiva (artes, medios de pesca). En cambio la «ordenación del sector pesquero» hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa sino organización del sector, incluyendo la determinación de quiénes pueden ejercer directamente la pesca, las condiciones que han de reunir tales sujetos y su forma de organización. Al margen de este deslinde teórico queda la competencia exclusiva autonómica sobre «pesca en aguas interiores», «marisqueo» y «acuicultura». Este esquema de distribución competencial se refleja en el art. 14 de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, que deja a salvo de la expresada transferencia de competencias a las relativas a la «pesca marítima» a que se ha hecho referencia.

En función de este planteamiento, el Abogado del Estado señala que los preceptos impugnados tienen un ámbito de aplicación que no se limita a las aguas interiores de Galicia, que, según el Real Decreto 3318/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de pesca, son las «situadas en el interior de las líneas de base rectas del mar territorial, establecidas en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto». Por el contrario, el art. 7 LPG extiende su ámbito de aplicación funcional a «las aguas y costas de ámbito territorial», sin ceñirlo a las aguas interiores. Por ello, habida cuenta de que los aspectos a que antes se hizo referencia, contenidos en los arts. 6 y 13 del mismo texto legal, han de quedar claramente integrados en la materia «pesca marítima», se produce la vulneración competencial denunciada, ya que «entra dentro de la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima la protección del recurso natural (STC 56/1989), lo que incluye también las medidas de contención del esfuerzo pesquero y de explotación racional de los recursos, que sólo cobran sentido y garantizan su eficacia unitariamente contempladas, pues sólo desde una ordenación unitaria del caladero nacional pueden fijarse criterios efectivos de protección de un recurso natural necesariamente móvil y por ello difícilmente separable entre Comunidades Autónomas limítrofes (STC 147/1991, FJ 5)» (STC 57/1992, FJ 2).

La infracción constitucional queda patente, según el Abogado del Estado, por el hecho de que la Disposición adicional segunda LPG define el «esfuerzo pesquero»

como «cualquier medida que indique simultáneamente el grado de actividad pesquera y su efecto en las unidades de población en consideración», combinando entre ellas aspectos tales como «número de días de pesca, días de caladero, tipos de arte, dimensiones de las mismas, características de las embarcaciones o cualquier otra circunstancia o característica que influya en la efectividad de la explotación pesquera».

b) El art. 6, apartado d), cuarto guión, LPG, atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia para «la tramitación ante la Administración del Estado de autorizaciones de desplazamiento de los barcos que habitualmente faenasen en las zonas de la Comunidad Autónoma de Galicia afectadas por vedas a otras Comunidades Autónomas».

Según el Abogado del Estado, esta regulación se inscribe en la materia «ordenación del sector pesquero» y forma parte de su núcleo básico, reservado al Estado (SSTC 147/1991, 57/1992 y 149/1992), pues este tipo de autorizaciones forma parte de la unidad económica y jurídica de los caladeros y posee una dimensión supracomunitaria que exige la centralización de las medidas de carácter ejecutivo, por lo que la Comunidad Autónoma no puede atribuirse la tramitación de dichas autorizaciones.

c) El inciso «la ejecución de la legislatura [sic] en materia de despacho ... de buques», contenido en el art. 6, letra n), LPG, al asignar a la Comunidad Autónoma la titularidad de la facultad contemplada, invade la competencia exclusiva estatal en materia de «marina mercante» (art. 149.1.20 CE).

El llamado «rol de despacho y dotación» es, según el preámbulo de la Orden de 7 de octubre de 1958 sobre despacho de buques, el documento acreditativo de que el buque cumple determinados requisitos de orden laboral y marítimo, así como las normas vinculadas a compromisos internacionales. Según el art. 1 de dicha Orden toda embarcación debe ir provista del rol de despacho o de la licencia de pesca o navegación.

El despacho de buques se encuadra, según la representación procesal del Estado, en la materia «marina mercante», sobre la cual el Estado dispone de competencia exclusiva según el art. 149.1.20 CE. Así lo dispone el art. 6.1 i) de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que incluye entre los aspectos propios de dicha materia el «despacho» de buques, «sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras autoridades», confirmándose la competencia estatal al respecto en el art. 86.3 de la misma Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

d) El cuarto bloque de preceptos objeto del recurso de inconstitucionalidad es el integrado por el art. 10, apartados a) y b), y por conexión, el art. 21.a.3 y los arts. 45 a 73 LPG. El art. 10, apartados a) y b), atribuye a la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura de la Comunidad Autónoma la competencia para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para el uso privativo anormal y normal de bienes de dominio público marítimo o marítimo-terrestre. Los arts. 45 a 73 LPG establecen el régimen jurídico de las concesiones y autorizaciones del dominio público estatal y el art. 21.a.3 atribuye a la Comunidad Autónoma la toma y evacuación de agua del mar con obras desmontables para establecimientos de cultivos marinos o auxiliares de cualquier índole.

Todos estos preceptos son contrarios a los arts. 51, 64 y 110 b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que sujetan toda ocupación del dominio público marítimo-terrestre a la previa autorización o concesión, según se trate de instalaciones desmontables o no, de la Administración del Estado.

La STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4, dejó sentado que la Ley de Costas ha configurado la concesión demanial como título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de las leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad, la obra o incluso la zona a que se refiere la concesión, de modo que el art. 65 de la Ley de Costas dispone que el otorgamiento de la concesión demanial no exime a su titular de la obtención de las concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones Públicas, en aplicación de las legislaciones específicas que regulen su actividad, pues, a través de la concesión demanial, la Administración del Estado hace valer exclusivamente su condición de *dominus* de las costas.

El art. 150 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que aprobó el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (RC) establece un procedimiento administrativo coordinado cuando una misma actividad precisa, simultáneamente, el otorgamiento de autorizaciones o concesiones por las Comunidades Autónomas por razón de la materia y la autorización o concesión del Estado en virtud de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Este precepto fue considerado constitucional por la STC 198/1991, de 17 de octubre, FJ 4, por lo que la representación estatal concluye que, al no sujetarse los artículos de la LPG integrados en este bloque a dicho procedimiento, vulneran las competencias del Estado como titular del dominio público.

e) Se impugna, por último, la Disposición adicional primera, apartado 7, en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 LPG, todos ellos relativos a la materia «marisqueo».

El marisqueo se define en la Disposición adicional primera LPG como la «modalidad específica de pesca consistente en la actividad extractiva dirigida a la captura de animales invertebrados marinos susceptibles de comercialización para el consumo». Para el Abogado del Estado, ello supone una extensión inconstitucional de la competencia autonómica derivada de los arts. 148.1.11 CE y 27.15 EAG.

La LPG distingue en su art. 28 entre el marisqueo a flote y el marisqueo a pie, lo que se reitera en los arts. 30 y 32. El art. 43 se refiere a la actividad de marisqueo en la zona marítima. Pues bien, el Abogado del Estado manifiesta que nada hay que oponer a la atribución a la Comunidad Autónoma de Galicia de la competencia relativa al marisqueo a pie, es decir, al que se realiza en la zona marítimo-terrestre y en la zona marítima sin necesidad de embarcación o con apoyo en embarcación auxiliar (Disposición adicional segunda, apartado 22). Sin embargo, en su opinión, con la definición de marisqueo contenida en el apartado 7 de la Disposición adicional primera y con la regulación del marisqueo a pie, la Comunidad Autónoma intenta asumir competencias sobre la pesca industrial del marisco, invadiendo la competencia exclusiva del Estado en materia de «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE).

El alcance de la competencia autonómica sobre el «marisqueo» debe deducirse de su significado literal y de su interpretación teleológica. En cuanto a su alcance literal, la acción de mariscar, según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, es la de «coger mariscos» y coger es «asir, agarrar, tomar». Por tanto, el término excluye la utilización de artes industriales y se refiere a una actividad artesanal que se practica «en las playas, zona marítimo-terrestre, lecho y subsuelo del mar territorial y del adyacente» (Orden de 25 de marzo de 1970, sobre normas para la explotación de bancos naturales y épocas de veda del marisco). Esta era la concepción de la Ley del Parlamento de Galicia 15/1985, de 23 de octubre, derogada por la LPG,

que circunscribe el marisqueo a «las aguas marítimas de competencia de la Comunidad» (art. 1.2).

A la misma conclusión se llega a partir de la interpretación finalista del art. 148.1.11 CE, que debe realizarse teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional. En la delimitación de la materia «pesca marítima», es decir, de la pesca en aguas exteriores, aquél se ha guiado por un doble criterio: la unidad del caladero nacional y la movilidad de los recursos naturales. De acuerdo con ello es de la exclusiva competencia estatal, en cuanto que actividad pesquera en las aguas exteriores, la regulación del recurso natural y del esfuerzo pesquero. Ahora bien, este principio esencial de articulación de competencias estatales y autonómicas en materia de pesca quebraría si se considerara que el marisqueo consiste en la pesca de un tipo de recurso natural, el marisco, realizada de modo distinto al ejercicio ordinario de la actividad pesquera, pues no existe razón que justifique un diverso tratamiento competencial para los «pescados» y para los «mariscos», que muchas veces se encuentran reunidos en los mismos caladeros y bancos.

En suma, para el Abogado del Estado, el art. 148.1.11 CE permite a las Comunidades Autónomas del litoral la asunción de competencias sobre una modalidad artesanal de pesca que sólo se distingue por las especies que constituyen su objeto y por el modo y la forma de su ejecución, y que no afecta a los grandes caladeros nacionales sino a los bancos naturales de las proximidades del litoral y a las playas de la Comunidad Autónoma, siendo sus instrumentos propios los descritos en la Orden de 25 de marzo de 1970. Sin embargo la LPG extiende la actividad propia del marisqueo al mar territorial y a la zona económica exclusiva (art. 5).

Partiendo de ello se impugnan por la representación del Estado la Disposición adicional primera, apartado 7, y los arts. 28, 30, 32 y 43 LPG. Al art. 20 se le achaca, además, el establecimiento de un régimen de protección del recurso que sólo al Estado corresponde en las aguas exteriores. Y se entiende, asimismo, que el art. 30 vulnera también la competencia estatal para establecer las bases en materia de «ordenación del sector pesquero», ya que dispone en su último párrafo que «el permiso de explotación no se expedirá a embarcaciones con más de 30 años» y esta limitación no está prevista en la legislación estatal, lo que supone una discriminación respecto de los armadores radicados en otros territorios.

Termina su escrito el Abogado del Estado solicitando la suspensión de los preceptos recurridos y que la Sentencia que en su día se dicte declare inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 21 de septiembre de 1993, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y a la Junta de Galicia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Igualmente acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, así como publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Mediante escrito registrado el día 30 de septiembre de 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones.

Mediante escrito registrado el día 8 de octubre de 1993, el Presidente del Senado se personó en nombre de la Cámara y ofreció su colaboración al Tribunal.

4. Los Letrados del Gobierno de la Junta de Galicia presentaron sus alegaciones en el Registro del Tribunal con fecha 15 de octubre de 1993. En síntesis, éste es su contenido:

a) Hacen referencia, en primer lugar, al régimen jurídico internacional y comunitario de la pesca, que constituye el marco jurídico general de necesaria referencia en este procedimiento y que está integrado, esencialmente, por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de Montego Bay de 1982, así como por las normas supranacionales del Derecho Comunitario que configuran la política común de pesca, ámbito en el que merece una especial mención la política de estructuras y la de gestión y conservación de recursos pesqueros.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta, en relación con el Derecho Comunitario, que de él no se deriva alteración alguna del sistema interno de distribución de competencias, según tiene declarado el Tribunal Constitucional de modo reiterado a partir de la STC 252/1988, de 20 de diciembre.

Como principios generales que han de ser tenidos en cuenta la representación autonómica señala dos que resultan, en su opinión, singularmente relevantes para el caso. De un lado, la posibilidad de que los actos de la Comunidad Autónoma puedan producir efectos fuera de su ámbito territorial (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6). De otro, la necesaria ponderación del «interés autonómico» como principio informador de la distribución de competencias, según se deriva de los arts. 2 y 137 CE. En este sentido considera que no existe en nuestra Constitución una cláusula expresa de interés estatal o nacional que juegue como límite específico de las competencias exclusivas autonómicas; los límites a éstas han de venir establecidos expresamente en la Norma Suprema, lo que hace improcedente la pretensión de restringir o limitar las competencias autonómicas en función de una pretendida e inexistente regla de «interés general».

b) A continuación abordan la concreta distribución de competencias contenida en nuestro sistema constitucional en relación con las materias que están implicadas en este procedimiento: el «marisqueo», la «pesca marítima» y la «ordenación del sector pesquero».

En relación con el «marisqueo» aducen que su concepto ha de asentarse en tres elementos: el territorio, la actividad desarrollada y el objeto de ésta.

Desde la perspectiva del territorio debe partirse de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuyo art. 2 declara que la soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores, alcanzando la franja de mar adyacente designada como mar territorial, de modo que dicha soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, así como a su lecho y subsuelo. También debe tenerse en cuenta que la Ley 15/1978, de 20 de febrero, cuyo art. 1 se refiere a la denominada zona económica exclusiva, extiende ésta hasta doscientas millas a partir del límite exterior del mar territorial español. De lo expuesto se deriva que, en principio, la competencia autonómica sobre el «marisqueo» puede ejercerse en el ámbito de las aguas llamadas exteriores, es decir, en el mar territorial y en la zona económica exclusiva, puesto que ni el art. 148.1.11 CE ni el art. 27.15 EAG limitan esta competencia a las llamadas «aguas interiores». Así lo confirma la STC 103/1989, que declaró que las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de «marisqueo» y «acuicultura» no están circuns-

critas estatutariamente a los límites de las aguas interiores.

En lo relativo a la actividad del «marisqueo», los Letrados autonómicos consideran necesario partir de los criterios hermenéuticos que se contienen en el art. 3.1 del Código Civil, a cuyo tenor «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas». De aquí que disientan de la interpretación restrictiva de la demanda en cuanto a las técnicas tradicionales que han de caracterizar al marisqueo y, en concreto, de su limitación al «marisqueo a pie». Citan al respecto el preámbulo de la Ley estatal 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, que alude a los avances científicos en el desarrollo de éstos, resultando insuficiente la legislación anteriormente vigente para ordenar la maricultura.

Respecto al objeto material de la actividad desarrollada, la Ley 59/1969, de Ordenación Marisquera, define el marisco como «cualquier animal invertebrado marino susceptible de comercialización para el consumo humano», lo que implica que el marisco no se define por el lugar donde se encuentra, sino por sus características biológicas y de destino. Dado que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar regula en sus arts. 2.4 y conexos los recursos naturales de la plataforma continental, que incluyen los organismos vivos de especies sedentarias, y que la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 declara el interés del Estado ribereño en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial, se entiende lógico concluir que la Comunidad Autónoma de Galicia puede proyectar su competencia sobre marisqueo fuera de las aguas interiores y no limitarla a las técnicas tradicionales.

Seguidamente, la representación autonómica aborda la distribución de competencias en las materias de «pesca marítima» y de «ordenación del sector pesquero» y la distinción entre ambas.

Partiendo de las SSTC 56/1989, 147/1991 y 149/1992 se constata que la competencia estatal sobre la materia «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE) es de carácter exclusivo y comprende la normativa relativa a los recursos y zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), así como a los períodos (vedas, horas) y a las formas, artes o medios de realización de la actividad extractiva. La «ordenación del sector pesquero» es, en cambio, una materia de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo que al Estado le corresponde la calificación de lo básico y a las Comunidades Autónomas su desarrollo y aplicación. Esta última materia hace referencia a la organización del sector económico y productivo y engloba la determinación de quiénes pueden ejercer la actividad pesquera, las condiciones que deben reunir los integrantes del sector y su forma de organización, aparte de otras facultades no básicas. En esta materia, dada su naturaleza compartida, las bases estatales han de definir un régimen unitario, dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan establecer las normativas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses (STC 147/1991).

La materia de «ordenación del sector pesquero» guarda conexión con otras competencias autonómicas, como son el «fomento y planificación de la actividad económica de Galicia», la «industria» y el «comercio interior» (art. 30.1, números 1, 2 y 4 EAG). Se trata, en definitiva, de conectar las competencias con la esfera de intereses de la Comunidad Autónoma, de modo que ésta disponga del margen de actuación necesario para satisfacer los que le son peculiares.

En virtud de esta conexión entre interés autonómico y nivel de competencia necesario para atenderlo, la representación procesal autonómica aduce que existen una serie de medios, instrumentos o mecanismos que, sin perjuicio de su posible acotación como pesca marítima a tenor de la reciente doctrina constitucional, afectan a la organización de la producción y que, por su prevalente interés autonómico (principio informador ex art. 137 CE), por no constituir actividad extractiva directa (STC 44/1992), y por razones de política comercial, encontrarían una más adecuada incardinación en la rúbrica de la ordenación del sector pesquero, de modo que cabría atribuir a la Comunidad Autónoma de Galicia, para la mejor ordenación de dicho sector, el establecimiento de medidas más restrictivas en cuanto a tamaños mínimos de las especies, cupos de capturas, y algunas reglamentaciones sobre artes de pesca en orden a una mejor regulación de la comercialización del producto, «claro está, siempre respetando las bases del Estado o infiriéndolas del ordenamiento en vigor».

c) Tras ello indican que los guiones de los arts. 6 y 13 LPG que se impugnan responden a competencias autonómicas.

En cuanto al art. 6, si el objeto de la impugnación no se considerase incluido en el ámbito de la competencia de ordenación del sector pesquero propia de la Comunidad, se produciría un daño considerable a los «intereses» autonómicos, pues todos los aspectos impugnados afectan a la potencialidad de los elementos integrantes del «sector económico y productivo» y no constituyen «actividad extractiva directa», que es lo que define a la «pesca marítima». Además, las cuestiones que han sido impugnadas guardan estrecha relación con el contenido del Real Decreto 665/1984, de traspaso de servicios y funciones a Cataluña en materia de ordenación pesquera. Aunque los Reales Decretos de transferencias sólo tengan valor interpretativo, lo cierto es que su contenido no puede ignorarse, como no lo ignoró la STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 5, que confirmó la inclusión de los temas controvertidos en la materia de «ordenación del sector pesquero».

Lo propio debe entenderse respecto del contenido del art. 13, que se refiere a determinados principios reguladores del «esfuerzo pesquero», pues la gestión de los intereses autonómicos comporta necesariamente el acceso a los recursos pesqueros. Así, la asignación a España de cupos de pesca por las autoridades comunitarias deberá ser repartida entre las Comunidades Autónomas, lo que no veda la existencia de la normativa básica estatal, pero permite que la Comunidad Autónoma de Galicia fije la política pesquera que conviene a sus intereses. Además, no puede olvidarse que el art. 13 no incide directamente en la actividad extractiva y se dirige únicamente a la protección de los recursos pesqueros.

d) En lo concerniente al art. 6, apartado n), que configura como competencia autonómica «la ejecución de la legislación en materia de despacho e inspección de buques, tanto de pesca como de acuicultura», sostienen que la finalidad del precepto no es la de atribuir a la Comunidad Autónoma competencias específicas sobre el rol, despacho y dotación de buques. Simplemente se trata de una norma que viene referida a barcos de pesca y de acuicultura en su dimensión de mera ejecución, aunque la redacción del precepto no haya sido la más afortunada.

e) A continuación analizan los arts. 10 a) y b) y, por conexión, el art. 21.a.3 y los arts. 45 a 73, relativos todos ellos a las autorizaciones de pesca, marisqueo y acuicultura.

El art. 10, que condiciona la impugnación de los restantes, guarda relación directa con la ocupación del

dominio público marítimo-terrestre, y dispone que el ejercicio por toda persona física o jurídica de actividades de pesca, marisqueo o acuicultura requerirá de título habilitante previo, en la forma de concesión o autorización, según cual sea la modalidad, normal o anormal, de ocupación del dominio público y la finalidad de la instalación que se ubique en él.

La incidencia o afección entre las competencias estatales y las autonómicas es inevitable en un Estado compuesto, y, así, los preceptos impugnados guardan indudable conexión con la Ley de Costas y también con la Ley de Cultivos Marinos, si bien son el contenido y las prescripciones de esta última las que deben prevalecer.

En opinión de la representación autonómica, la Ley de Cultivos Marinos diseña en su art. 3 un sistema complejo para la instalación de cualquier establecimiento de fauna marina y sus correspondientes tomas de agua, que requieren la autorización o concesión del organismo competente en materia de pesca, previos los informes que procedan tanto en zonas de dominio público como en terrenos de dominio privado. Pues bien, la Ley de Cultivos Marinos ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional, cuya STC 103/1989 proclama en su FJ 6 que no cabe afirmar la competencia estatal directa y principal del Estado sobre los espacios físicos a que hace referencia el art. 1 de la Ley por el hecho de tener el carácter de bienes de dominio público, pues tal carácter no delimita competencias ni exime a los terrenos afectados de las competencias de los diferentes entes públicos. La misma Sentencia entiende que la previsión del informe vinculante es «un instrumento de preservación de la competencia estatal que no ha de desplazar, sin embargo, la correlativa competencia autonómica para todas las demás actuaciones administrativas sobre las concesiones y autorizaciones cuyo otorgamiento así se condiciona».

En definitiva, los artículos impugnados que ahora se analizan integran, con la Ley de Cultivos Marinos, un «grupo normativo» específico que no queda afectado por la Ley de Costas, la cual no deroga la Ley de Cultivos Marinos. Además, la propia Ley de Costas no menciona en su art. 110 b) a los cultivos marinos, mientras que su art. 112 a) mantiene que las declaraciones de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones se regirán por su normativa específica.

En conclusión, la LPG no está afectada por la Ley de Costas, debiendo entenderse que los informes vinculantes del Estado a que se ha hecho referencia no tienen como objeto la titularidad del dominio público, sino otras competencias sectoriales de aquél (puertos, pasos navegables, defensa, etc.).

f) Por último, examinan los preceptos impugnados que se refieren a la materia «marisqueo»: el apartado 7 de la Disposición adicional primera en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43.

La representación autonómica considera que todo este bloque de preceptos es acorde con el orden constitucional de competencias, ya que el marisqueo no se limita a su ejercicio a pie, como sostiene el Abogado del Estado, pues ya el art. 6 de la Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera, prevé que podrá realizarse en las playas, zona marítimo-terrestre, lecho y subsuelo del mar territorial y del adyacente, teniendo como objeto, según la propia Ley, cualquier animal invertebrado marino susceptible de comercialización para el consumo humano. Además la Orden de 25 de marzo de 1970, sobre normas para la explotación de los bancos naturales y épocas de veda, incluye en su Anexo I algunas especies de marisco que se encuentran fundamentalmente en las aguas exteriores. Sobre esta base, y considerando, de modo complementario, que la STC 103/1989 ya declaró que la competencia autonómica en materia de marisqueo no se circunscribe a las aguas

interiores, se concluye que dicha competencia puede proyectarse sobre las aguas del litoral gallego (comprendiendo en ellas la zona marítimo-terrestre, el mar territorial y el adyacente), y que la actividad de marisqueo incluye como técnicas de captura, no sólo las artesanales de carácter tradicional, sino las que puedan derivarse de la evolución tecnológica del sector, sin que pueda ser atraída hacia la materia «pesca marítima» en virtud de su configuración como «pesca industrial del marisco».

El examen específico del art. 20 LPG, que prevé la realización de una auditoría de impacto ambiental o el establecimiento de planes plurianuales para la eliminación y depuración de residuos o vertidos industriales, lleva a rechazar la incardinación de este precepto en la materia «pesca marítima» y a referirlo a otras materias de competencia autonómica; las correspondientes a: «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego», «ordenación del litoral» y «normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje» (arts. 29.4 y 27.3 y 30 EAG).

En cuanto al art. 30 LPG, que dispone que las embarcaciones con más de treinta años no podrán obtener permisos de explotación, manifiesta la representación autonómica que dicha norma se inscribe en la materia «ordenación del sector pesquero», pues hace referencia al sector económico y productivo de la pesca. La falta de regulación estatal, salvo la contenida en el Real Decreto 222/1991, de 22 de febrero, no impide que la Comunidad Autónoma de Galicia considere que los barcos de más de treinta años de antigüedad no reúnen las condiciones de ordenación reguladas en el art. 16 y siguientes del citado Real Decreto. Habida cuenta de que el propio Real Decreto 222/1991 prevé en su art. 18 que las obras de modernización y reconversión se regirán también por la normativa específica de cada censo, caladero, pesquería y modalidad de pesca, se deduce que esta normativa ha de ser la autonómica. Por tanto, el artículo 30 LPG no vulnera la competencia estatal.

Termina su alegato la representación autonómica solicitando que el Tribunal declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

5. Mediante escrito registrado el día 10 de octubre de 1993, el Presidente del Parlamento de Galicia comparece en el procedimiento y formula las alegaciones que a continuación se sintetizan:

a) Realiza en primer lugar unas consideraciones generales acerca de la distribución de competencias en las materias de pesca en aguas exteriores e interiores, marisqueo, acuicultura y ordenación del sector pesquero.

En la materia «pesca marítima», configurada como actividad extractiva de los recursos naturales pesqueros, se integran actividades como la conservación, mejora y protección de las especies, fijación de las zonas de pesca (fondos, caladeros, distancias y cupos), períodos de pesca (vedas y horas) o medios de pesca (artes) de acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 56/1989, 147/1991, 44/1992 y 57/1992). En cuanto al espacio marítimo de proyección de la expresada competencia debe distinguirse entre las aguas exteriores, de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.19 CE) y las aguas interiores, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 148.1.11 CE y 27.15 EAG).

La materia «ordenación del sector pesquero», compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma, es definida por el Tribunal Constitucional como la relativa a la «actividad organizativa del sector pesquero», e incluye las condiciones profesionales de los pescadores, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas y horarios de trabajo, sin que tal enumeración pueda entenderse que constituye una lista cerrada (SSTC 56/1989 y 68/1992). En esta materia

se consideran básicas las actuaciones concernientes a la organización económica que persigan la contención del esfuerzo pesquero con el propósito de proteger el recurso natural (SSTC 147/1991 y 57/1992).

El «marisqueo» y la «acuicultura» son materias en las cuales la competencia autonómica no se constriñe a las aguas interiores (STC 103/1989, FJ 2 y 6).

b) Respecto a las impugnaciones del art. 6 a) y d), con exclusión de su cuarto guión, manifiesta que el objeto regulado, como señala el Abogado del Estado, no debe incardinarse en la materia «ordenación pesquera», sino en la de «pesca». Sin embargo no estima que los guiones impugnados del precepto sean inconstitucionales, pues han de entenderse referidos exclusivamente a la «pesca en aguas interiores», en congruencia con los trasposos de servicios efectuados por el Real Decreto 3318/1982, de 24 de julio, y con los arts. 5 y 13 a) LPG.

En lo concerniente al art. 13, que describe determinados objetivos prioritarios de la Administración autonómica acerca del esfuerzo pesquero, es necesario, a fin de que no se produzca el vaciamiento de la competencia autonómica, que exista una mínima actividad de conservación, mejora y recuperación de las especies marítimas situadas en el interior de las líneas de base recta y de las rías.

c) Respecto al cuarto guión del art. 6 d), que atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia para la tramitación ante la Administración del Estado de las autorizaciones de desplazamiento de los barcos que habitualmente faenen en zonas de la Comunidad Autónoma afectados por vedas a otras Comunidades Autónomas, considera que esta regulación se incluye en la materia de «ordenación del sector pesquero». Sin embargo, el precepto no atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia la ejecución de tal prescripción, sino sólo la tramitación, lo que implica que las solicitudes serán canalizadas hacia el Estado, que es quien debe resolverlas.

d) El art. 6 n) faculta a la Comunidad Autónoma de Galicia para ejecutar la legislación en materia de despacho de buques.

No se pone en duda por el Presidente del Parlamento autonómico que la regulación del rol del despacho de buques es una actividad subsumible en la materia de «marina mercante» (art. 149.1.20 CE). Sin embargo, cuando la embarcación que deba proveerse de dicho documento se destina a la pesca o a la acuicultura, razones de operatividad justifican que la ejecución de dicha regulación forme parte de la materia «ordenación del sector pesquero», y que sea, por ello, de competencia autonómica, máxime cuando el art. 6.2 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante no considera «marina mercante» a la ordenación de la flota pesquera.

e) El art. 10 a) y b) y, por conexión, el art. 21 a).3 y los arts. 45 a 73 LPG, se impugnan porque otorgan títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre vulnerando la titularidad estatal de dicho dominio público.

El Presidente del Parlamento autonómico entiende que no existe la vulneración denunciada. Para justificar su adecuación al orden constitucional de competencias parte de que el dominio público no constituye un título atributivo de competencia, sino que es un ámbito físico en el que pueden converger actuaciones de distintos centros de poder. La titularidad de dicho dominio corresponde, ciertamente, al Estado, pero no pueden ignorarse las competencias autonómicas que se han de ejercer en el espacio físico sobre el que se predica el dominio estatal. Así ocurre con la actividad extractiva y acuícola.

El art. 3 de la Ley de Cultivos Marinos reconoce al organismo competente en materia de pesca la facultad de otorgar autorizaciones y concesiones, previos los

informes que procedan, tanto en zonas de dominio público como en terrenos privados. Resulta evidente que el mencionado organismo es, en este caso, el autonómico, que deberá disponer de los expresados informes vinculantes de los órganos competentes implicados.

En esta misma línea se sitúan los arts. 31.2 y 49.1 CE, o el art. 14.4 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, preceptos de los que se deriva que las Comunidades Autónomas pueden otorgar autorizaciones y concesiones sobre el dominio público.

En definitiva, es necesario armonizar e integrar la competencia estatal sobre el dominio público, que tiene como objeto garantizar su integridad, y la autonómica sobre la actividad extractiva y acuícola. Ambas competencias se concilian mediante las dos técnicas previstas en la legislación estatal: la concesión demanial integrada, que rige para el dominio portuario adscrito [STC 149/1991, FJ 4 D) b) a')] y que es también la técnica propia de la Ley de Cultivos Marinos, la cual no está derogada sino que sigue vigente (Disposición adicional primera de la Ley de Costas); y la dualidad concesional, que tiene como cauce procedimental el art. 150 del Reglamento de Costas.

Por todo ello, las autorizaciones y concesiones de competencia autonómica que se impugnan son distintas de las autorizaciones y concesiones demaniales que corresponde otorgar al Estado, de modo que, mediante las técnicas antes expuestas, pueden ser integradas, coordinadas o ejercerse de modo independiente, pero todo ello sin que se vulnere la titularidad estatal del dominio público.

f) Por último, se valora la impugnación de la Disposición adicional primera, en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 LPG, preceptos que regulan el marisqueo.

La Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia exclusiva en materia de «marisqueo» (art. 27.15 EAG) y dicha competencia, según la STC 103/1989, no se encuentra limitada al ámbito de las aguas interiores. De otro lado dicha materia tiene un objeto determinado: la actividad social de extracción de un recurso distinguible científica y jurídicamente del pescado, cual es el marisco, según se deduce de numerosas normas preconstitucionales (Orden de 25 de marzo de 1970, Orden de 28 de septiembre de 1974) o comunitarias (Reglamento CEE 3094/86). Por tanto, el marisqueo es la actividad extractiva del marisco, cualquiera que sea el ámbito en el que se realice esa operación.

El Abogado del Estado no manifiesta oposición a la distinción entre «marisqueo» y «pesca» cuando el primero se realiza en las aguas interiores, pero sí lo hace cuando se trata de las exteriores, pues, en este caso, estima que el marisqueo invade el ámbito de la «pesca industrial del marisco». En conclusión, sólo admite el marisqueo en las aguas interiores (marisqueo a pie) y no en las exteriores (marisqueo a flote). Este planteamiento no resulta admisible, pues la competencia estatutaria no tiene limitación de aguas y presenta un objeto bien definido, de modo que el planteamiento del Abogado del Estado sólo conduce al vaciamiento de la competencia autonómica. Sobre la base del rechazo del planteamiento impugnatorio el Presidente del Parlamento de Galicia defiende la constitucionalidad de los preceptos de este bloque.

El art. 5 distingue entre el ámbito de la pesca, que ha de realizarse en las aguas interiores, y el del marisqueo y acuicultura, que puede realizarse en el mar territorial y en la zona económica exclusiva correspondiente al litoral gallego. El art. 7 define el ámbito funcional de las diferentes materias objeto de regulación, y ha de interpretarse dentro del contexto de la legislación estatal y autonómica que corresponda. El art. 20, que regula la auditoría de impacto ambiental, no invade la com-

petencia estatal sobre la «pesca marítima», pues la «zona marítima» a que dicha auditoría puede extenderse incluiría las aguas interiores, pero no necesariamente las exteriores. El art. 28 tampoco es inconstitucional. Regula el oportuno permiso de explotación para pescar, mariscar o recolectar algas, que habrá de ajustarse a las aguas en que cada una de dichas actividades pueden ser realizadas por la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con las competencias asumidas en la correspondiente materia. Y lo propio cabe decir de los arts. 30 y 32. Sin perjuicio de lo anterior, alude al último párrafo del art. 30, objetado por el Abogado del Estado, que dispone que «el permiso de explotación no se expedirá a embarcaciones con más de treinta años». Esta previsión normativa no es inconstitucional, pues, aunque no se prevea en el Real Decreto 222/1991, nada impide que los barcos de más de treinta años no obtengan permiso de explotación, salvo que se sometieran a la reconversión o modernización reguladas en dicho Real Decreto, en cuyo caso no regiría la prohibición legal que se objeta. En cuanto al art. 43, ya se ha hecho la defensa de que el marisqueo se pueda realizar en la zona marítima.

Por todo lo expuesto el Presidente del Parlamento autonómico solicita del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad en su integridad.

6. Mediante providencia de 10 de diciembre de 1993, la Sección Segunda acordó oír a las partes personadas en el procedimiento para que expusieran lo que considerasen conveniente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos acordada en su día. Mediante Auto de 8 de febrero de 1994, el Tribunal acordó el levantamiento de la suspensión de todos ellos.

7. Por providencia de 16 de enero de 2001, se señaló el día 18 para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad núm. 2728/93 ha sido promovido por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia (LPG). Las tachas que formula el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se refieren todas ellas a la vulneración de competencias estatales. Se trata, pues, de un recurso de inconstitucionalidad planteado por razones competenciales. Las vulneraciones del acervo competencial del Estado que la representación estatal aduce pueden sistematizarse del modo siguiente:

a) Infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima (art. 149.1.19 CE). Afecta al primer párrafo del art. 6 a); los tres primeros párrafos del art. 6 d); el art. 13; y la Disposición adicional primera, 7, en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 LPG.

b) Invasión de la competencia estatal para establecer la normativa básica en materia de «ordenación del sector pesquero» (art. 149.1.19 CE). Implica al cuarto párrafo del art. 6 d) LPG.

c) Infracción de la competencia estatal en materia de «marina mercante» (art. 149.1.20 CE). Se atribuye al inciso «la ejecución de la legislatura [sic] en materia de despacho ... de buques» del art. 6 n) LPG.

d) Por último, vulneración de las competencias del Estado para otorgar, en cuanto titular de los bienes de dominio público estatal, las autorizaciones o concesiones de ocupación de dichos bienes. En este apartado se incluyen el art. 10 a) y b) y, por conexión, el art. 21.a.3 y los arts. 45 a 73 LPG.

Para las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Galicia, sin embargo, los preceptos objeto del recurso de inconstitucionalidad han sido dictados de acuerdo con las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia, en concreto, en virtud de sus competencias exclusivas en materia de «pesca en las rías y demás aguas interiores», «marisqueo» y «acuicultura» (art. 27.15 EAG) y de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de «ordenación del sector pesquero» (art. 28.5 EAG).

Siendo diferentes los títulos competenciales esgrimidos por las partes comparecientes en este proceso respecto de cada uno de los bloques de preceptos objeto de impugnación a que hemos aludido conviene que abordemos separadamente el examen de cada uno de ellos.

2. En el primer grupo de preceptos debemos distinguir, a su vez, en razón a los títulos competenciales que cada parte aduce en su defensa, entre el conjunto integrado por el primer párrafo del art. 6 a), los tres primeros párrafos del art. 6 d) y el art. 13, de un lado, y, de otro, el constituido por la Disposición adicional primera, 7, y los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 LPG.

3. Comenzando por el primer subgrupo, los arts. 6 a) y d) y 13 LPG disponen lo siguiente en cuanto al objeto recurrido:

«Art. 6. La presente ley tiene por objeto la regulación de las materias competencia de la Comunidad Autónoma relativas a la ordenación pesquera y la íntegra gestión económica de la misma.

Deben considerarse incluidas en la ordenación pesquera, con carácter indicativo:

a) En materia de distribución de licencias de pesca para faenar en aguas internacionales o de terceros países:

La ejecución de tratados y convenios internacionales sobre la materia, para lo cual la Administración autonómica elaborará los planes de pesca correspondientes.

d) En materia de conservación y mejora de los recursos pesqueros:

El establecimiento de zonas y épocas de veda y la fijación de fondos y arrecifes artificiales.

El establecimiento de zonas de interés especial pesquero, marisqueo o de acuicultura.

La reglamentación de artes, aparejos e instrumentos de pesca en las costas del ámbito territorial de Galicia, respetando en todo caso los acuerdos y convenios internacionales en los que el Estado sea parte».

«Art. 13. Las actuaciones de ordenación pesquera por parte de la Administración autonómica se orientarán de cara a los siguientes objetivos prioritarios:

a) Regular que el esfuerzo pesquero real ejercido sobre los recursos en aguas de competencias de la Comunidad Autónoma no exceda de los límites alcanzados en la fecha de entrada en vigor de la presente ley.

b) Para los recursos que se encuentren en estado de subpesca podrá autorizarse el incremento controlado y gradual del esfuerzo pesquero real en los mismos.

c) La regulación de los recursos marinos se hará de manera que se alcance, en un plazo razonable, el nivel de rendimiento máximo sostenible que corresponda a la selectividad de las artes y

tamaños mínimos que se autoricen en el mayor número posible de unidades de población.

d) Al objeto de recuperar los recursos marinos, la Administración autonómica procederá a reducir paulatinamente el esfuerzo de pesca real de aquellos recursos que se encuentren sobreexplotados, a fin de que este esfuerzo se sitúe a un nivel igual o inferior de aquel que produzca el rendimiento máximo sostenible correspondiente a las condiciones descritas en el apartado anterior, para el mayor número posible de unidades de población.».

4. Ambas partes discrepan acerca de la materia en que deben encuadrarse estos preceptos. Para el Abogado del Estado la doctrina constitucional ha distinguido entre las materias «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero». En la primera de ellas, atribuida al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.19 CE, se incluye la normativa relativa a los recursos y zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas), y a las zonas y medios de realización de la actividad extractiva (artes y medios de pesca), siempre que esta regulación no afecte a la actividad desarrollada en rías o aguas interiores. La materia «ordenación del sector pesquero», por el contrario, hace referencia al sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva.

Partiendo de la distinción material expuesta, el Abogado del Estado considera que los aspectos impugnados de los arts. 6 y 13 LPG, en la medida en que se refieren a la elaboración de planes de pesca, a diversos aspectos de la actividad pesquera extractiva y a la regulación del esfuerzo pesquero, se inscriben en la materia «pesca marítima», y puesto que no circunscriben su ámbito de aplicación a las «aguas interiores», sino que la extienden a «las aguas y costas de ámbito territorial» (art. 7 LPG) de la Comunidad Autónoma, vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de «pesca marítima».

Este planteamiento no es compartido por las representaciones del Gobierno y del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia, aunque una y otra no coinciden plenamente en sus planteamientos.

La representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia, tras citar las SSTC 56/1989, de 16 de marzo; 147/1991, de 4 de julio, y 149/1992, de 19 de octubre, manifiesta que, aun cuando existan instrumentos, medios o mecanismos que pudieran ser acotados como propios de la materia «pesca marítima» desde la perspectiva competencial, también afectan a la organización de la producción, lo cual, teniendo en cuenta la afectación existente al interés autonómico derivado de la conexión con otros títulos competenciales (industria, comercio interior, fomento y planificación de la actividad económica de Galicia, entre otros), determina que deban incardinarse en la materia «ordenación del sector pesquero». Así, estima que ocurre con lo regulado en los arts. 6 y 13 LPG, pues los aspectos que se impugnan afectan a la potencialidad del sector económico y productivo y no constituyen actividad extractiva directa. Y en esta orientación entiende que se pronuncia la STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 5, al enjuiciar cuestiones similares a las aquí debatidas, que se contenían en el Real Decreto 665/1984, de traspaso de servicios y funciones a Cataluña en materia de ordenación del sector pesquero.

La representación del Parlamento de Galicia sostiene, simplemente, que los aspectos impugnados que ahora se analizan de la LPG se incardinan, efectivamente, en la materia de «pesca», si bien no resultan inconstitucionales, pues han de entenderse referidos a la «pesca en aguas interiores», competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en congruencia con los trasposos efec-

tivamente recibidos a través del Real Decreto 3318/1982, de 24 de julio.

Expuestas las posiciones de las partes procede examinar el contenido de los arts. 6 y 13 LPG, a fin de determinar la materia en la que ambos se incardinan para, posteriormente, dilucidar la Administración que resulta competente de acuerdo con lo dispuesto al efecto en el bloque de la constitucionalidad.

5. En relación con el art. 6 a), primer párrafo, se controvierte la competencia autonómica para la elaboración de planes de pesca respecto de la distribución de licencias de pesca para faenar en aguas internacionales o de terceros países, ejecutando los Tratados y Convenios internacionales.

Para realizar el deslinde entre las materias «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» disponemos ya de una doctrina consolidada, pues «la STC 56/1989, de 16 de marzo (FJ 5), estableció también los criterios para diferenciar el alcance de cada una de estas materias, que constituyen desde entonces doctrina constante de este Tribunal (SSTC 147/1991, de 4 de julio, 44/1992, de 2 de abril, 57/1992, de 9 de abril, 68/1992, de 30 de abril, 149/1992, de 19 de octubre, y 184/1996, de 14 de noviembre,...). Sintéticamente, por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, mientras que la ordenación del sector pesquero hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa. De manera más detallada, la pesca marítima incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca), mientras que la ordenación del sector pesquero abarca todo lo relativo a la organización de tal sector económico, que, desde el punto de vista de los sujetos o empresarios intervinientes, comprende las medidas referentes a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares» (STC 147/1998, de 7 de julio, FJ 7).

Partiendo de esta doctrina, la elaboración de planes de pesca, en relación con la distribución de licencias de pesca para faenar en aguas internacionales o de terceros países como consecuencia de compromisos o tratados internacionales, se incardina en la materia «pesca marítima», pues en tal sentido ya hemos dicho que dichos planes «se inscriben claramente en el título competencial que atañe a la conservación de los recursos pesqueros y a la regulación de la actividad extractiva, al ser directa consecuencia de las limitaciones de acceso, o de esfuerzo pesquero, a los caladeros comunitarios establecidos para nuestros barcos de altura en el Acta de Adhesión, por lo que han de ser enmarcados dentro del título de pesca marítima, competencia exclusiva del Estado, y no en el de ordenación del sector pesquero», pues, en definitiva, «tales planes no vienen a ser otra cosa que actos administrativos de distribución de los cupos de licencias de presencia simultánea diaria en determinados caladeros ..., y, como hemos declarado en anteriores Sentencias, el establecimiento de cupos de autorizaciones para pescar y de los requisitos para obtener tales autorizaciones debe incluirse dentro del título de pesca marítima, sin que pueda considerarse organización económica del sector, sino protección directa del recurso marítimo a través de un régimen de autorizaciones para ejercer la actividad extractiva (STC 56/1989, FJ 8, y STC 44/1992, FJ 3)» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 8).

En definitiva, es claro que la elaboración de estos planes de pesca para faenar en aguas internacionales o de terceros países excede sin ninguna duda del ámbito de las «aguas interiores», al que debe ceñirse la competencia pesquera de la Comunidad Autónoma de Galicia, y se inscribe en el seno de la competencia estatal exclusiva en materia de pesca marítima (art. 149.1.19 CE), por lo que el art. 6 a), primer párrafo, vulnera esta competencia estatal.

6. Los tres primeros párrafos del art. 6 d) atribuyen a la Comunidad Autónoma, como competencia de ordenación del sector pesquero, la adopción de diversas medidas de conservación y mejora de los recursos pesqueros (zonas y épocas de veda, fijación de fondos y arrecifes artificiales, zonas de interés pesquero, marisqueo o de acuicultura y reglamentación de artes, aparejos e instrumentos).

Dejando para un momento posterior el análisis específico de la cuestión relativa a las zonas de marisqueo o de acuicultura, hemos ahora de afirmar que todas estas cuestiones se incardinan, de acuerdo con la doctrina constitucional reproducida en el fundamento jurídico anterior, en la materia «pesca marítima», competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.19 CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales. Por el contrario, sólo en el caso de que la disciplina de dichas cuestiones se ciña a las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Galicia resultará ésta competente para establecerla.

Debemos determinar, pues, el ámbito espacial de aplicación de la normativa a considerar, dilucidando si los preceptos cuestionados, como señala la representación del Parlamento autónomo, limitan o no su ámbito aplicativo a las aguas interiores.

En este sentido se aprecia que el art. 5 LPG dispone que «la presente ley abarca la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, sus aguas interiores en pesca marítima, así como el mar territorial y la porción de la zona económica exclusiva española del litoral de Galicia para el marisqueo y la acuicultura marina».

El art. 6 LPG incurre en una imprecisión técnica, pues incluye a los Planes de Pesca y a otras cuestiones propias de la «pesca» en la materia «ordenación del sector pesquero». Idéntica tacha afecta al art. 7 de la misma Ley, que extiende el ámbito de aplicación funcional de ésta en lo relativo a «las actividades de ordenación pesquera» a las «aguas y costas de ámbito territorial». Sin embargo estas deficiencias técnicas no tienen que conllevar necesariamente causa de inconstitucionalidad (SSTC 149/1991, de 4 de julio, 226/1993, de 8 de julio, y 195/1996, de 28 de noviembre, entre otras).

En la STC 184/1996, de 14 de noviembre, resolvimos un asunto en el que se controvertía una norma reglamentaria «cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe a las aguas interiores, sino, con mayor extensión, a las aguas de las Islas Baleares, sin determinar su límite externo». Pues bien, en aquella resolución declaramos que «nos encontramos ante la regulación por la Comunidad Autónoma de una modalidad autónoma (el arrastre de fondo) en aguas situadas más allá de las aguas interiores ..., lo que, según queda dicho, pertenece a la competencia exclusiva del Estado conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.19 de la Constitución» (STC 184/1996, FJ 4).

Sin embargo, en este caso no podemos llegar a una conclusión semejante, pues, aun con la imprecisión técnica apuntada, no puede ignorarse que el art. 5 limita la aplicación de la LPG en lo relativo a la materia de pesca a las «aguas interiores», mientras que respecto del marisqueo o la acuicultura lo hace en relación con el mar territorial y la zona económica exclusiva correspondiente al litoral de Galicia. Por tanto se ha de entender

que los tres primeros párrafos del art. 6 d) LPG resultan conformes con el orden constitucional de competencias, ya que sólo resultan de aplicación a las «aguas interiores» de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Lo expuesto hasta aquí conlleva desatender la argumentación de la representación procesal del Gobierno gallego, tendente a sostener la aplicabilidad de las regulaciones controvertidas más allá de las aguas interiores de Galicia con apoyo en lo establecido en el Real Decreto 665/1984, de traspaso de servicios y funciones a Cataluña en materia de ordenación del sector pesquero, en la STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 5. Con posterioridad la STC 56/1989, de 16 de marzo, FJ 6, rectificó el anterior criterio, estableciendo el deslinde material a que se ha hecho cumplida referencia y que ha constituido desde entonces doctrina constante de este Tribunal. Así, en relación con los Reales Decretos de traspasos, «ya en anteriores sentencias sobre temas pesqueros hemos respondido a alegaciones similares, negando valor a los referidos decretos de transferencias para alterar el sistema de reparto de competencias resultante de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, doctrina a la que se ha de estar igualmente en el caso presente. En efecto, como se dijo en tales ocasiones, los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias (STC 147/1991, FJ 4 E), y, en idéntico sentido, las SSTC 56/1989, FJ 6, y 44/1992, FJ 1)» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 10).

7. Por su parte, el art. 13 establece una serie de orientaciones acerca de las medidas que la Administración autonómica ha de adoptar en materia de «ordenación pesquera», las cuales se dirigirán a la regulación y control del esfuerzo pesquero, al rendimiento máximo sostenible de los recursos pesqueros cuando proceda y a la reducción del esfuerzo de pesca en caso de necesidad de recuperación de los recursos marinos.

En este caso se aprecia también la misma deficiencia técnica antes apuntada, ya que la regulación del esfuerzo pesquero y de los recursos marinos son cuestiones que en modo alguno pueden inscribirse en la materia «ordenación del sector pesquero», sino que han de hacerlo en la de «pesca».

Sin embargo, y pese a ello, tampoco podemos alcanzar la conclusión de que el precepto vulnere la competencia estatal. Y esto, ante todo, porque el apartado a), que debe entenderse como marco de referencia de los restantes, se refiere a «los recursos [pesqueros] en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma», que interiores», lo cual reconoce, como hemos visto, el art. 5 de la Ley.

En definitiva, ha de entenderse que el art. 13, en relación con el art. 5, no infringe la competencia estatal en materia de «pesca marítima», ya que el ámbito de aplicación de la norma contenida en aquel precepto limita su ámbito de actuación a las «aguas interiores» de la Comunidad Autónoma de Galicia.

8. Cumple ahora examinar el bloque de preceptos integrado por la Disposición adicional primera, 7, y, por conexión, los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 LPG.

La Disposición adicional primera, 7, define el marisqueo como una «modalidad específica de pesca consistente en la actividad extractiva dirigida a la captura de animales invertebrados marinos susceptibles de comercialización para el consumo».

Puesto que los arts. 28, 30 y 32 distinguen entre el marisqueo a pie y el marisqueo a flote, y el art. 43 también prevé la realización del marisqueo en la llamada zona marítima, el Abogado del Estado considera que tal regulación normativa excede del ámbito propio de lo que puede considerarse como «marisqueo» desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad (arts. 148.1.11 CE y 27.15 EAG).

Para el Abogado del Estado el alcance de la actividad conocida como «marisqueo» debe extraerse de su significado literal y de su interpretación finalista. La acción de mariscar es la de coger mariscos, según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, es decir, consiste en asir, agarrar o tomar mariscos. Se trata, por ello, de una actividad artesanal, que se realiza fundamentalmente en las playas y en la zona marítimo-terrestre, y que, consiguientemente, excluye la utilización de las artes industriales de la pesca. Desde una perspectiva finalista el marisqueo no puede perturbar el ejercicio de la «pesca marítima», que presenta un carácter unitario como consecuencia de la no compartimentación de los caladeros y de la movilidad de los recursos pesqueros. Ello conduce a que en el ejercicio de la actividad pesquera en las aguas exteriores no pueda distinguirse entre pescados y mariscos. Puesto que la LPG concibe que el marisqueo puede realizarse a pie y a flote, es decir, en las zonas marítimas sin limitación a las aguas interiores, se deriva de todo ello que tal concepción del marisqueo pretende atraer hacia la Comunidad Autónoma competencias propias de la «pesca marítima», confundiendo con la pesca industrial del marisco, que debe formar parte de la materia «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE). En conclusión, para el Abogado del Estado el marisqueo consiste en la extracción del marisco con las artes que se han venido utilizando tradicionalmente para ello y no puede proyectarse más allá de las aguas interiores.

Los representantes del Gobierno y del Parlamento autónomos discrepan de este planteamiento. En lo sustancial mantienen que el objeto material de la actividad de marisqueo es la captura de «cualquier animal invertebrado marino susceptible de comercialización para el consumo», en términos de la Ley 59/1969, de Ordenación Marisquera. Es decir, el marisco se define por sus características biológicas y no por el lugar en el que se encuentre. Desde la perspectiva del ámbito especial de la actividad no puede limitarse el marisqueo al efectuado a pie o, a lo sumo, dentro de las aguas interiores, sino que puede proyectarse al que se practica en el mar territorial y en la zona económica exclusiva, pues no existe limitación de aguas para su ejercicio ni en el art. 148.1.11 CE ni en el art. 27.15 EAG, y así se desprende también del art. 6 de la Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera, y de la Orden de 25 de marzo de 1970, de normas para la explotación de los bancos naturales y épocas de veda, habiendo sido confirmada la no limitación de aguas por la STC 103/1989, de 8 de junio. Por último las técnicas con que ha de desarrollarse la actividad de marisqueo no pueden limitarse a las tradicionales del marisqueo a pie o con apoyo en embarcación auxiliar, ya que deben incluir las que puedan derivarse de la evolución tecnológica del sector.

9. Lo que se debate respecto a este grupo de preceptos, de acuerdo con lo expuesto por las partes, es la delimitación entre las materias de «marisqueo» y de «pesca marítima», pues, aun existiendo un acuerdo gene-

ral en que el marisqueo tiene como objeto la extracción del marisco, se mantienen, sin embargo, entre una y otra radicales discrepancias sobre el ámbito físico en el que puede realizarse dicha extracción y sobre las técnicas que pueden emplearse en ella.

Como punto de partida para el deslinde de ambas materias debemos partir de nuestra doctrina, contenida en la STC 56/1989, de 16 de marzo. En esta resolución procedimos a realizar una delimitación material que puede orientarnos a los efectos que proceden en el caso ahora debatido. Se trataba entonces de determinar si la pesca del coral se incardinaba en la materia de «marisqueo» o en la de «pesca marítima» y señalamos que, para resolver el problema planteado, debíamos averiguar «lo que sobre marisqueo y extracción del coral dice nuestra legislación vigente, e incluso algunas normas ya derogadas, pero ilustrativas a este respecto».

Operando ahora en igual sentido debemos señalar que la Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera, conceptúa como marisco a «cualquier animal invertebrado marino susceptible de comercialización para el consumo humano». Su art. 6 precisa que el marisqueo puede realizarse, con independencia del que tenga lugar en bancos naturales o en instalaciones sometidas a concesión o autorización, «en las playas, zonas marítimo-terrestres, lecho y subsuelo del mar territorial y del adyacente». Y también ha de tenerse presente que la citada Orden de 25 de marzo de 1970 dispone en su norma 1 que el marisqueo podrá ser ejercido por los españoles que estén en posesión del carnet de mariscador «en los bancos y yacimientos naturales que no hayan sido objeto de concesión o autorización, ... así como en las playas, zonas marítimo-terrestres, lecho y subsuelo del mar territorial y del adyacente». Esta Orden prevé la posibilidad de que el marisqueo se realice a pie o a flote (norma 6), y regula los instrumentos mediante los cuales puede realizarse la actividad en los bancos y criaderos sumergidos y también a flote, siendo relevante a tal efecto que los contemplados son artes específicas o selectivas para determinados tipos de marisco (norma 8). Existen, pues, específicas artes marisqueras (norma 17), pudiendo emplearse otros instrumentos que no perjudiquen la conservación de los espacios o de los fondos (norma 9) e, incluso, las «nuevas artes técnicas de marisqueo que exija la aparición de especies en fondos del litoral situados fuera de las rías» (norma 17).

De cuanto se lleva expuesto pueden deducirse las siguientes notas acerca de la legislación sobre marisqueo: a) Marisqueo es la actividad extractiva o de explotación de mariscos que se realiza en bancos naturales, en instalaciones situadas en el dominio público marítimo-terrestre, en el mar territorial y en el adyacente, esto es, en alta mar. b) Requiere el empleo de artes o instrumentos específicos y selectivos, previéndose la posibilidad de uso de nuevas técnicas.

Es claro que la citada normativa contradice dos de los criterios que el Abogado del Estado considera determinantes para sostener que la actividad marisquera regulada en la LPG vulnera la competencia estatal de pesca marítima: el empleo de técnicas tradicionales vinculadas al marisqueo a pie o, a lo sumo, con embarcación auxiliar, y la limitación de la actividad efectuada a las aguas interiores. Sin embargo el deslinde material que debemos efectuar entre las materias «pesca marítima» y «marisqueo» debe partir de los propios enunciados que, respecto de ellas, figuran en el bloque de la constitucionalidad. Ya hemos visto, en relación con la «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE), que se trata de la actividad extractiva de recursos pesqueros realizada en las llamadas «aguas exteriores». En cuanto al ámbito físico del «marisqueo», el art. 148.1.11 CE y el art. 27.15 EAG lo enuncian junto con la «pesca en aguas interiores» y la «acuicultura», sin que esta última materia o aquélla,

la de marisqueo, expresen la restricción de su objeto a las aguas interiores. De los propios enunciados constitucional y estatutario ya hemos extraído la conclusión de que la acuicultura no tiene como referencia necesaria que su ejercicio se desarrolle en las aguas interiores [STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 2 y 6 a)], y lo propio cabe declarar ahora en relación con el marisqueo. Es esta una conclusión a la cual conduce, no sólo la formulación de la propia materia por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino también, como hemos visto, la consideración del ámbito físico en el que dicha actividad venía ejerciéndose con anterioridad a la aprobación del texto constitucional.

El segundo elemento que, según el Abogado del Estado, condiciona el ejercicio del marisqueo, y que ha de servir para acotar esta materia, es el de su realización mediante artes o técnicas tradicionales, lo que, en su opinión, no sería respetado por la LPG y produciría, por tanto, la vulneración de la competencia estatal sobre la «pesca marítima». Tampoco este argumento, que aparece estrechamente unido al primero, puede ser admitido, pues la normativa antes reproducida ya prevé la aceptación de nuevas técnicas de marisqueo que permitan la realización de la extracción fuera de las rías, esto es, en zonas más alejadas del litoral que las que son propias para el uso de las artes tradicionales, y no cabe sostener en relación con cualquier materia que ésta deba necesariamente ser delimitada en razón a los instrumentos materiales o técnicas propias que la caracterizan en un momento determinado.

Sin embargo no quedan aún despejadas todas las tachas que el Abogado del Estado opone a la LPG en este punto. Según la representación estatal la actividad marisquera no puede disociarse de la pesca marítima cuando aquélla se realiza en las aguas exteriores, pues los bancos de mariscos y los de las restantes especies piscícolas conviven en los mismos espacios físicos y no es posible discriminar las capturas en razón de su objeto, pez o marisco, de modo que, por tal razón, la actividad de marisqueo se expandiría en perjuicio de lo que denomina la pesca industrial del marisco si se realizara en las aguas exteriores.

Es claro, de acuerdo también con la legislación preconstitucional y con la emanada con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, que determinadas modalidades de pesca marítima, singularmente la de arrastre, aunque no sea la única, permiten la extracción simultánea de peces y mariscos. Así, ya la Orden de 7 de julio de 1962, que aprueba el Reglamento de la pesca de arrastre a remolque, define tal modalidad de pesca como «la que se ejerce por una o varias embarcaciones que remolcan en contacto con el fondo un arte de red con objeto de capturar peces u otras especies marinas», y su art. 12 incluye como objeto de esta actividad a la «pesca de cigalas, gambas, quisquillas, camarones, moluscos y otras especies», las cuales figuran entre los mariscos que se relacionan en el Anexo I de la Orden de 25 de marzo de 1970, a la que antes nos hemos referido por constituir un elemento interpretativo relevante en la delimitación de la materia de «marisqueo».

El mismo criterio se mantiene en la normativa posterior a la Constitución. Así el Real Decreto 679/1988, de 25 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca de arrastre de fondo en el Mediterráneo, incluye en su Anexo, junto con las especies piscícolas propias de esta modalidad, a la langosta, el langostino o la cigala, que también figuran como mariscos en la citada Orden de 25 de marzo de 1970.

La pesca marítima de marisco no es exclusiva de la modalidad de arrastre. Baste indicar al efecto que la Orden de 30 de julio de 1983, por la que se regula el ejercicio de la pesca con el arte de «rasco» dentro

del caladero nacional, en el litoral Cantábrico y Noroeste, dispone en su art. 5 que «las capturas de mariscos que ocasionalmente se efectúen con este arte de pesca se ajustarán a lo dispuesto en la Orden Ministerial de 25 de marzo de 1970, que fija el cuadro de vedas y tallas mínimas de crustáceos y moluscos».

En conclusión, del mismo modo que la delimitación entre las materias de «marisqueo» y «pesca marítima» no puede realizarse circunscribiendo la primera a su ejercicio con artes tradicionales en el ámbito de las aguas interiores, pues ello implicaría una restricción cierta de su ámbito material, tampoco se compadece con la materia de «pesca marítima» la exclusión absoluta de su esfera propia de la actividad extractiva de mariscos, de modo que esta última haya de ser configurada siempre y de modo necesario como «marisqueo».

El criterio delimitador entre ambas materias, y que habrá de presidir nuestro enjuiciamiento, debemos situarlo en las artes o técnicas que les resultan propias a cada una de ellas. Las artes de la pesca marítima permiten la actividad extractiva de especies diversas, entre ellas también de mariscos, mientras que las artes del marisqueo, sin desconocer su evolución, perfeccionamiento o innovación, han de ser específicas para la captura de mariscos y, además, de carácter selectivo, que, por ello, excluyan la de otras especies marinas, pues ya en nuestra STC 56/1989, FJ 2, llegamos a la conclusión, tras la exégesis realizada, de «que la pesca es un *genus* y el marisqueo una *species*, por lo demás no diferenciada por el Derecho de la CEE».

En todo caso, y de acuerdo con lo razonado hasta aquí, podemos ya dejar sentado que el inciso «marisqueo o de acuicultura», incluido en el segundo párrafo del art. 6 d), cuyo examen habíamos postergado, no vulnera las competencias del Estado, pues la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia, ex art. 27.15 EAG, para el establecimiento de zonas de especial interés para el «marisqueo o la acuicultura».

10. Procede ahora ya examinar, de acuerdo con el canon de constitucionalidad que acabamos de enunciar, la Disposición adicional primera, apartado 7 y, por conexión, los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 LPG.

a) La Disposición adicional primera, 7 define el marisqueo como «una modalidad específica de pesca consistente en la actividad extractiva dirigida a la captura de animales invertebrados marinos susceptibles de comercialización para el consumo».

Es claro que ninguna tacha de constitucionalidad puede oponerse a los términos de tal definición, ni tampoco en razón a su conexión con los arts. 5 y 7, una vez descartado que el «marisqueo» haya de restringirse a las aguas interiores de la Comunidad Autónoma.

b) El art. 20 dispone un régimen de protección de las aguas del litoral, y de los recursos marinos, tanto de la zona marítimo-terrestre como de la zona marítima, consistente en la realización de una auditoría de impacto ambiental, sin perjuicio de la normativa de medio ambiente. También prevé que la Junta de Galicia establezca planes de eliminación y depuración y la emisión de un informe vinculante respecto de cualquier instalación que pueda realizar vertidos al mar.

La única objeción que formula el Abogado del Estado a este precepto se refiere al ámbito de la protección que en él se establece, las aguas exteriores, y se formula dentro de la referida al bloque de preceptos relativos a la competencia autonómica de marisqueo, en su conexión con la Disposición adicional primera, 7, por lo que, en razón a lo ya dicho, no puede prosperar.

c) Los arts. 28, 30, 32 y 43 se impugnan en principio por contener regulaciones del marisqueo fuera del límite de las aguas interiores, por lo que conforme al principio

anteriormente enunciado no puede considerarse que vulneren la competencia estatal.

11. Ahora bien, el Abogado del Estado añade un nuevo motivo impugnatorio en relación con el art. 30, consistente en señalar que el inciso «el permiso de explotación no se expedirá a embarcaciones con más de 30 años» desconoce la competencia estatal básica en materia de «ordenación del sector pesquero», toda vez que los barcos afectados no podrán someterse a las operaciones de modernización y reconversión reguladas en el Real Decreto 222/1991, de 22 de febrero, sobre desarrollo y adaptación de las estructuras pesqueras y de la acuicultura, pues esta norma básica estatal no excluye a tales barcos de las expresadas reformas.

El planteamiento del Abogado del Estado no puede compartirse, sin perjuicio de señalar que el Real Decreto 222/1991 ya fue en su momento derogado por el Real Decreto 2112/1994, de 28 de octubre, y éste lo fue también, a su vez, por el Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo, que define los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la comercialización, la transferencia y la promoción de sus productos, el cual ha experimentado diversas modificaciones parciales. De la simple lectura del precepto en cuestión se desprende que no tiene como objetivo y finalidad la regulación de las operaciones de reforma de los buques pesqueros o de embarcaciones de marisqueo a flote, de modo que el párrafo objetado ha de ser interpretado en los términos aducidos por el representante del Parlamento autónomo, según los cuales no excluye a los barcos de más de 30 años de las operaciones de modernización o reconversión, sino que simplemente impide que dichos barcos puedan continuar faenando en caso de no haberse sometido a las correspondientes reformas.

En conclusión, el art. 30, así interpretado, no vulnera la competencia estatal para ordenar el sector pesquero en lo relativo a la modernización de la flota.

12. Procede seguidamente examinar el cuarto párrafo del art. 6 d) LPG, que considera de competencia autonómica, por incluirse en la materia «ordenación pesquera», «la tramitación ante la Administración del Estado de autorizaciones de desplazamiento de los barcos que habitualmente faenasen en las zonas de la Comunidad Autónoma de Galicia afectadas por vedas a otras Comunidades Autónomas».

Para el Abogado del Estado la previsión normativa reproducida se inscribe, ciertamente, en la materia de «ordenación del sector pesquero», pero reivindica para el Estado dicha competencia por tratarse de una medida de carácter básico incluso en su ejecución, según ha reconocido la doctrina de este Tribunal (SSTC 147/1991, de 4 de julio, 57/1992, de 9 de abril, y 149/1992, de 19 de octubre), ya que la tramitación de las autorizaciones consideradas afecta a la unidad de los caladeros y posee una dimensión supracomunitaria.

Para la representación del Gobierno gallego se trata de una actuación que no constituye actividad extractiva directa y que afecta directamente a los intereses propios de la Comunidad Autónoma, lo que justifica la atribución competencial que realiza la disposición impugnada. El representante del Parlamento autonómico, por su parte, matiza que el párrafo impugnado, que regula un tema claramente incardinable en la materia «ordenación del sector pesquero», no atribuye a la Comunidad Autónoma el otorgamiento de las autorizaciones controvertidas, sino tan sólo su tramitación ante la Administración del Estado, a quien corresponde su concesión.

La cuestión aquí debatida ya se ha suscitado con anterioridad ante este Tribunal, de modo que existe al respecto una doctrina consolidada en las SSTC 44/1992

(referida a la Ley catalana 1/1986, de 25 de febrero, de regulación de la pesca marítima) y 57/1992 (relativa al Decreto de la Generalidad de Cataluña 798/1986, de 20 de marzo, sobre regulación del esfuerzo de pesca en el litoral de dicha Comunidad Autónoma). En la última de las Sentencias citadas, «sustancialmente se sostuvo, por lo que aquí atañe, que la autorización de cambios de base de buques, dada la propia naturaleza del problema, es una medida que posee una dimensión supraautonómica por razón del territorio, puesto que la competencia autonómica no puede acabar por dividir los caladeros nacionales en compartimentos separados en cada Comunidad Autónoma, entre otras razones, no sólo por la unidad de los mismos, sino también por la misma movilidad del recurso pesquero que las medidas dirigidas a regular las características y el funcionamiento de las embarcaciones tienen en último extremo por finalidad preservar (STC 57/1992, FJ 3). En este mismo sentido, ya en la anterior STC 147/1991, al analizar el Real Decreto 2349/1984, de 28 de noviembre, por el cual se regula la pesca de cerco, se reconoció que se situaba dentro de la competencia estatal para dictar bases en la ordenación del sector pesquero su art. 9, relativo a las autorizaciones para los cambios de base de los buques de cerco (FJ 5) ... En definitiva, la regulación de los cambios de base de las embarcaciones queda fuera del alcance que cabe conceder a la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución del sector pesquero» (STC 149/1992, FJ 2).

Por tanto, la autorización de desplazamiento de los barcos desde sus bases en Galicia a otras Comunidades Autónomas corresponde realizarla al Estado. Únicamente cabe valorar si, como arguye la representación del Parlamento gallego, el precepto no invade la competencia estatal en la medida en que no atribuye a la Junta de Galicia el otorgamiento de la autorización, sino sólo la tramitación de la solicitud ante el Estado. Pues bien, este planteamiento tampoco puede ser admitido. Aunque el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye, sin duda, uno de los pilares del Estado autonómico (por todas, valga la cita de la STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8), y en virtud de este principio deban establecerse los oportunos mecanismos que permitan disponer a la Comunidad Autónoma de Galicia de cuanta información precise para el ejercicio de sus competencias en relación con los cambios de base correspondientes a los puertos de su territorio, de ello no puede derivarse que dicha Comunidad Autónoma tenga competencia para atribuirse una intervención en la tramitación de los cambios de base de incidencia supraautonómica, habida cuenta de la perturbación que dicha intervención puede suponer en los procedimientos o esquemas de actuación del Estado, titular de la competencia nuclear para realizar dicha tramitación. Piénsese en que, al menos, igual interés en la participación en el procedimiento autorizatorio que el que pueda tener la Comunidad gallega habrá de tenerlo la Comunidad Autónoma en la que se sitúe la nueva base a la que han de acceder los barcos afectados, la cual, de adoptar igual medida, sometería al procedimiento autorizatorio a interferencias no deseables. Por tanto debe ser el Estado, titular de toda la competencia normativa y ejecutiva, por su dimensión supracomunitaria, quien establezca el procedimiento de autorización de los desplazamientos (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

13. Procede ahora valorar el art. 6 n) LPG, que declara la titularidad de la competencia autonómica acerca de «la ejecución de la legislación en materia de despacho e inspección de buques, tanto de pesca como de auxiliares de acuicultura.»

El Abogado del Estado aduce que este artículo se encuadra en la materia de «marina mercante» (art. 149.1.20 CE), atribuida al Estado con carácter exclusivo,

disponiéndolo así la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en sus arts. 6.1 i) y 86.3.

Para la representación del Gobierno autónomo la finalidad de este artículo, cuya redacción no es afortunada, no es obtener para la Comunidad Autónoma ninguna competencia en materia de despacho de buques, pues sólo viene referida a barcos de pesca en su dimensión ejecutiva. El representante del Parlamento gallego considera que, efectivamente, la regulación del rol de despacho se incardina en la materia de «marina mercante», pero resulta razonable que, tratándose de buques pesqueros o destinados a la acuicultura, su ejecución se inscriba en la materia «ordenación del sector pesquero» y, consecuentemente, la realice la Comunidad Autónoma, especialmente si se considera que el art. 6.2 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante no configura a la ordenación de la flota pesquera como «marina mercante».

Una vez expuestas las posiciones de las partes debemos proceder al encuadramiento del precepto impugnado como paso previo a la resolución de la discrepancia competencial.

14. A tales efectos ha de observarse que el art. 6.1 i) de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante considera incluido en el ámbito material de la marina mercante «el control de situación, abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras autoridades». El art. 86.3 de la misma Ley atribuye las expresadas competencias al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con el matiz, que no figura en el art. 86.1 i), de que aquéllas se refieren a «todos los buques civiles españoles».

El régimen jurídico que ampara a los buques que hayan de arbolar la bandera española se contiene en el Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación y registro marítimo. El procedimiento de matriculación es un procedimiento complejo, estructurado en diversas fases: matrícula provisional, botadura, pruebas oficiales, entrega del rol provisional, inscripción en el Registro Mercantil, matriculación definitiva, entrega del rol definitivo y extensión de la patente de navegación. Lo relevante es que la expresada tramitación presenta un carácter centralizado, salvo lo que ahora se dirá para los buques o embarcaciones pesqueras.

En estos buques todas las exigencias generales de dicho Real Decreto han de ser satisfechas. La única peculiaridad apreciable en relación con ellos es la necesidad del cumplimiento de unos requisitos complementarios, que se recogen en los arts. 62 y 63 del propio Real Decreto 1027/1989, consistentes en que «con antelación a las actuaciones del procedimiento a que se refiere el Capítulo III de este Real Decreto, la autorización para la construcción de buques de pesca que otorguen las Comunidades Autónomas competentes en materia de ordenación del sector pesquero, requerirá previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en relación con los aspectos de su competencia» (art. 62), siendo todo ello también necesario para los proyectos de renovación y modernización de estos buques.

La autorización autonómica de la construcción o de la reforma de buques pesqueros es, según el preámbulo del Real Decreto, «un procedimiento previo al régimen de abanderamiento y que no se extiende a los restantes buques», de modo que «realizada esta tramitación específica por los buques pesqueros, los mismos se someten, como los demás buques, a la regulación propia del abanderamiento, materia en la cual el Estado ostenta competencia exclusiva, según el art. 149.1.20 de la Constitución, y que se configura a partir de la necesaria cum-

plimentación de una serie de fases que se inician con la presentación de la solicitud de construcción por el astillero constructor y el titular contratante, y culminan con la entrega de la patente de navegación que habilita para enarbolar el pabellón español».

En la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 44, hemos caracterizado la materia «marina mercante» diciendo que, «en una aproximación inicial, cabe entender que se integran en dicho concepto aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas y mercancías; incluyendo asimismo las prescripciones necesarias para que la navegación se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como para las mercancías transportadas. Lo que se traduce en ciertas condiciones técnicas que debe reunir el buque...».

No cabe duda, por tanto, que el procedimiento de abanderamiento, del que forma parte el rol de despacho del buque, pertenece a la materia «marina mercante» y ello también cuando se trata de buques pesqueros, pues con tal procedimiento se persigue garantizar la seguridad del buque en la navegación. Resultando atribuida al Estado la competencia sobre «marina mercante» con carácter exclusivo (art. 149.1.20 CE), la previsión del art. 6 n) LPG de que sea la Comunidad Autónoma quien ejecute la legislación de despacho de los buques pesqueros vulnera la antedicha competencia estatal, y carece de consistencia el argumento de que esa ejecución se proyectaría sólo sobre los buques pesqueros, pues sobre éstos ya se ha producido, con carácter previo, la intervención autonómica, sustentada en su competencia sobre la «ordenación del sector pesquero», de autorizar la construcción o la reforma de los buques pesqueros tras el preceptivo informe estatal, según hemos ya declarado en nuestra doctrina (STC 33/1984, de 9 de marzo, FJ 1, y 148/1998, de 2 de julio, FJ 4).

15. Procede abordar el último bloque de preceptos afectado por el recurso de inconstitucionalidad, que está integrado por el art. 10 a) y b) y, por conexión, el art. 21 a) 3 y los arts. 45 a 73 LPG.

El art. 10 a) y b) dispone lo siguiente:

«Art. 10. El ejercicio por toda persona física o jurídica de las actividades de pesca, marisqueo o cultivos marinos requiere un título administrativo habilitante previo, que adoptará alguna de las siguientes modalidades:

a) Concesión: Cuando la Consellería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura otorgue el uso privativo anormal de bienes de dominio público marítimo o marítimo-terrestre, que implique el derecho a la ocupación, uso o disfrute, en régimen temporal de los mismos, para la instalación o explotación de un establecimiento de cultivos marinos o de un establecimiento auxiliar.

b) Autorización: Cuando la Consellería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura otorgue un uso privativo normal de bienes, de dominio público marítimo o marítimo-terrestre, a título precario, para su explotación o utilización en régimen de exclusividad de los mismos, para el aprovechamiento racional o de semicultivo de determinadas especies marinas en un banco natural».

El Abogado del Estado considera que este precepto, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia para otorgar el uso privativo normal o anormal del dominio público marítimo o marítimo-terrestre, conculca las competencias del Estado como titular de dicho dominio, que se concretan, según los arts. 51, 64 y 110 b) de la Ley de Costas, en la que le asiste

para realizar las concesiones o autorizaciones que permiten ocupar aquél, según se trate de instalaciones fijas o móviles, lo que ha sido confirmado por la STC 149/1991, FJ 4. Y todo ello sin perjuicio de que el titular de la concesión de la autorización de ocupación del demanio deba también obtener de la Administración competente por razón de la materia en que se inscriba la instalación o actividad de que se trate la correspondiente concesión o autorización, debiendo integrarse la intervención estatal y la autonómica según lo regulado en el art. 150 del Reglamento de la Ley de Costas. Los restantes preceptos incluidos en este bloque, reguladores del expresado régimen concesional o autorizatorio de ocupación del dominio público estatal, incurren, por conexión, en la misma tacha de inconstitucionalidad.

Las representaciones del Gobierno y del Parlamento autonómico discrepan de este planteamiento. Aducen ambas que la titularidad estatal del dominio público no aísla a éste del ejercicio de las competencias que sobre él puedan ejercer otras Administraciones. De otro lado entienden que la legislación aplicable no es la citada por el Abogado del Estado, sino la específica de cultivos marinos, ya que el art. 3 de la Ley de Cultivos Marinos dispone que la autoridad competente en materia de pesca, es decir, la Comunidad Autónoma en cuanto titular exclusivo de la competencia sobre acuicultura, es la que debe otorgar las autorizaciones y concesiones relativas a las instalaciones dedicadas a esta actividad, previos los informes del Estado que correspondan. Además el propio art. 112 a) de la Ley de Costas determina la aplicación específica, no del régimen general contenido en dicha Ley, sino de la normativa acuícola, que no ha sido incluida en la Disposición derogatoria de la Ley de Costas, lo que permite concluir que las concesiones o autorizaciones que haya de otorgar la Comunidad Autónoma respecto de instalaciones de acuicultura asentadas en el demanio estatal han de someterse al previo informe del Estado, quien podrá así ejercer su competencia como titular del dominio público.

16. Para resolver la cuestión que se nos plantea hemos de tomar en consideración que, según «una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido [STC 77/1984, FJ 3; 227/1988, FJ 14, y 103/1989, FJ 6 a)], la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad» [STC 149/1991, FJ 1 c)].

Por ello, en el FJ 4.E b) de esa misma Sentencia dejamos sentado que «las autorizaciones para llevar a cabo actividades que utilizan el dominio costero con circunstancias especiales, o por medio de instalaciones desmontables o bienes muebles ... constituyen, lo mismo que las concesiones, manifestaciones de la titularidad del dominio público», y precisamos en el FJ 4.G a), en relación con las concesiones demaniales, que la Ley de Costas las ha configurado «como título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad, la obra o incluso la misma zona a la que se refiere la concesión».

Lo que se discute en este caso es si el art. 10 a) y b) LPG atribuye a la Comunidad autónoma las potestades dominicales de preservación del dominio público estatal en las zonas marítimo-terrestre y marítima que debieran corresponder al Estado según la Ley de Costas.

Pues bien, en este punto la posición defendida por el Abogado del Estado no puede ser compartida. Ciertamente los arts. 51 y 64 de la Ley de Costas, declarados constitucionales por la STC 149/1991, atribuyen al Esta-

do, en defensa de la preservación del dominio público estatal, la competencia para otorgar las autorizaciones y concesiones de ocupación de aquél, sin perjuicio de las que correspondan por razón de la actividad que pretenda desarrollarse en el espacio físico considerado.

Sin embargo el expresado régimen general [art. 110 b) Ley de Costas] encuentra sus excepciones en la propia Ley de Costas para los supuestos recogidos en su art. 112, cuyo apartado d) se refiere, precisamente, a los cultivos marinos. La Ley de Costas regula un régimen específico que se caracteriza porque la necesaria intervención del Estado para autorizar la ocupación del demanio se produce, no a través de la concesión o del acto específico correspondiente, sino mediante la emisión de un informe «con carácter preceptivo y vinculante». En consecuencia, la concesión del ente autonómico faculta tan sólo para el ejercicio por su titular de la actividad de acuicultura.

Acerca del art. 112 de la Ley de Costas y, en concreto, sobre el carácter vinculante del informe estatal ya nos hemos pronunciado en la STC 149/1991, señalando que aquel carácter vinculante desarrolla toda su eficacia cuando «el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del dominio» [STC 149/1991, FJ 7.A c)].

En suma, el art. 112 d) de la Ley de Costas excepciona a la acuicultura, que se regirá por su «legislación específica», del régimen general del art. 110 de la misma Ley. Así lo atestigua el art. 205 del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado mediante Real Decreto 1471/1989 y modificado por Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, para atender a los pronunciamientos de la STC 198/1991, de 17 de octubre.

La nueva redacción del art. 205 del citado Reglamento dispone que el informe estatal relativo a las actuaciones en materia de acuicultura será vinculante cuando «proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración del Estado» [art. 205.4 a)], previéndose también que, cuando no se den los supuestos del art. 129 (que se trate de instalaciones fijas o desmontables), dicho informe estatal «supondrá el otorgamiento de la autorización necesaria para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre» (art. 205.5).

17. De cuanto se ha expuesto se deduce que la Comunidad Autónoma de Galicia puede otorgar autorizaciones y concesiones para el establecimiento de instalaciones o actividades acuícolas en terrenos de dominio público estatal siempre que solicite y obtenga el preceptivo informe favorable de la Administración del Estado con el alcance indicado. De acuerdo con ello podemos ya enjuiciar la conformidad o no con la Constitución del art. 10 a) y b) LPG.

Este artículo no hace sino atribuir a la Comunidad Autónoma las expresadas autorizaciones y concesiones para instalaciones o explotaciones de cultivos marinos. Aunque su redacción no sea afortunada, pues integra la finalidad expuesta junto con el otorgamiento del uso de bienes de dominio público, de un lado, y no hace referencia al previo informe de la Administración del Estado, lo cierto es que cabe apreciar, en cuanto a lo primero, que el juicio que se nos exige es de constitucionalidad, no de perfección técnica (por todas, STC 149/1991, FJ 5), y el precepto no deja lugar a dudas sobre su finalidad. Acerca de lo segundo no puede sino observarse que la carencia indicada se salva por la necesaria integración de las diferentes normativas aplicables, de la

que resulta la disciplina o régimen a que, en definitiva, queda sometido el supuesto contemplado.

En conclusión ninguna tacha de inconstitucionalidad se aprecia en el art. 10 a) y b) LPG, en cuanto a lo aducido por el Abogado del Estado, ni, por la misma razón, en los artículos impugnados por conexión, es decir, en el art. 21.a.3 y los arts. 45 a 73 LPG, reguladores todos ellos del régimen autorizatorio y concesional en materia de cultivos marinos, una vez advertido que para su aplicación ha de obtenerse la conformidad previa de la Administración del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia y, en consecuencia:

a) Declarar que vulneran el orden constitucional de competencias y resultan, por consiguiente, nulos:

El primer párrafo de la letra a) del art. 6, en lo que respecta a la elaboración de los «planes de pesca». El cuarto párrafo de la letra d) del art. 6.

El art. 6 n).

b) Declarar que no vulnera el orden constitucional de competencias, interpretado en el sentido que se indica en el fundamento jurídico 11, el art. 30.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a dieciocho de enero de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Presidente, don Pedro Cruz Villalón, a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2728/93, al que se adhiere el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, considero que la estimación parcial del presente recurso de inconstitucionalidad debió haberse extendido también al art. 5 de la Ley 6/1993, de Pesca de Galicia («La presente Ley abarca la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, sus aguas interiores... así como el mar territorial y la porción de la zona económica exclusiva española del litoral de Galicia para el marisqueo y la acuicultura marina»), por invasión de la competencia del Estado en materia de «pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.19 CE). Dicho más concretamente, entiendo que la captura de marisco en la zona económica exclusiva no es marisqueo en el sentido del art. 27.15 EAG y sí pesca marítima en el sentido del art. 149.1.19 CE.

Conviene comenzar precisando mínimamente el contenido y alcance de la disputa competencial que tras

las anteriores formulaciones se encierra. En efecto, con arreglo al referido art. 149.1.19 CE, y a partir de una doctrina constitucional que la antecedente Sentencia se encarga de recordar, en materia de pesca marítima, fuera de las aguas interiores se entiende, al Estado corresponde «la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ello, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros», mientras que la competencia autonómica de ordenación del sector pesquero consiste en «la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa» (FJ 5). La consideración como marisqueo de la actividad extractiva de invertebrados hasta el límite de nuestra zona económica exclusiva tiene, por tanto, como principal consecuencia la exclusión del Estado de la referida competencia de regulación de la actividad extractiva (esfuerzo pesquero, zonas y épocas en las que puede pescarse, formas y medios de realización de la misma), que sería asumida por la Comunidad Autónoma al tener por objeto un «recurso marino de Galicia» y ser calificado como «riqueza colectiva» al servicio de aquélla (art. 2 LPG). Esta es la conclusión que no alcanzo a compartir.

Un recordatorio previo de nuestra doctrina sobre la competencia específica que nos ocupa también se hace conveniente. No es la primera vez que se nos plantea la que parece *vis expansiva* del marisqueo. Por medio de la STC 56/1989 fue desestimado el conflicto positivo de competencia suscitado por la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto del Real Decreto 1212/1984, regulador de la pesca del coral. Frente a la reivindicación autonómica de la competencia normativa en cuestión, argumentada a partir de la subsunción de la extracción del coral dentro de la competencia autonómica exclusiva sobre marisqueo, este Tribunal, absteniéndose de entrar en la disquisición relativa a si los mariscos, en cuanto invertebrados, incluyen a los celentéreos antozoos, cuales son los corallarios, llegó a la conclusión desestimatoria por caminos diversos, esencialmente el del examen de las diversas disposiciones vigentes en la materia, de los que resultaría que nunca se había incluido la actividad de pesca del coral dentro del marisqueo.

No se argumentó entonces, por tanto, por medio de precisiones modales o espaciales relativas al ejercicio de la actividad en cuestión. Pocos meses más tarde, sin embargo, con ocasión de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad planteados frente a la Ley 23/1984, de Cultivos Marinos, una actividad competencialmente paralela a la que nos ocupa, este Tribunal, rechazando un argumento invocado de contrario por el Abogado del Estado, declaró que «ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Galicia circunscriben la referida competencia a las “aguas interiores” (arts. 148.1.11 y 27.15, respectivamente), precisión que, por el contrario, sí consta en ambos textos normativos, en lo que se refiere a la “pesca”, materia, esta última, respecto de la cual tanto la Constitución como el Estatuto han singularizado el “marisqueo” y la “acuicultura”, sin que quepa, por vía de interpretación, suprimir o desdibujar ese distingo» (STC 103/1989, FJ 6).

Este precedente doctrinal es invocado ahora por la Sentencia que antecede para desestimar el recurso del Estado frente a la Ley de Galicia en el punto del que respetuosamente discrepo: «De los propios enunciados constitucional y estatutario ya hemos extraído la conclusión de que la acuicultura no tiene como referencia necesaria que su ejercicio se desarrolle en aguas interiores (STC 103/1989, FJ 2 y 6.a), y lo propio cabe declarar ahora en relación con el marisqueo.»

Ciertamente es muy posible que el legislador autonómico haya introducido la conflictiva proyección espacial de la competencia sobre marisqueo a resultas de una determinada lectura de lo declarado en la

STC 103/1989, abandonando así, como señala el Abogado del Estado, la comprensión mucho más localizada de esta competencia contenida en la Ley de Galicia 15/1985, de mariscos y cultivos marinos. Ahora bien, en todo esto ha debido producirse un malentendido. Desde luego, y ante todo, hay que concordar en que la competencia autonómica sobre marisqueo y acuicultura no se restringe a las «aguas interiores», que sin embargo determinan el ámbito de la de pesca: en rigor no se rige por dicho criterio. En la lógica de la referida competencia se encuentra el que la misma no pueda ceñirse artificialmente a los solos segmentos del litoral que lindan con aguas interiores, interrumpiéndose cada vez que el mismo linda directamente con el mar territorial. Marisqueo y acuicultura son actividades llamadas a practicarse en toda la costa, a lo largo de todo el litoral, con entera independencia de que éste, como se ha dicho, linde o no con aguas interiores. De aquí el pleno sentido de la referida declaración de la STC 103/1989.

Pero una cosa es eso, y otra muy distinta la pretensión de que la competencia exclusiva sobre marisqueo (art. 27.15 EAG) pueda asimilarse a extracción de marisco en cualquier lugar que éste pueda encontrarse (Disposición adicional 1.7 LPG), en función de lo que el legislador autonómico pueda disponer al respecto, con el consiguiente desplazamiento de la competencia estatal sobre «pesca marítima»: en nuestro caso, hasta las doscientas millas a partir del límite interior de nuestro mar territorial (Ley 15/1978, de 20 de febrero).

Pues, sin necesidad de restringir la competencia a la variante más pintoresca del marisqueo «a pie», y sin necesidad tampoco de precisar hasta dónde cabe apartarse de la costa en la práctica del marisqueo «a flote» para que quepa seguir calificando de tal a esta actividad extractiva, cabría comenzar por la apreciación de que los términos comienzan a forzarse cuando se insiste en calificar como tal la extracción de marisco en alta mar. El art. 10.19 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «cría y recogida de marisco». Se trata de una variante textual aislada en el conjunto de los Estatutos de Autonomía, pero algo sin duda expresa como descripción alternativa de la actividad de marisqueo, a menos que pensemos que se trata de competencias distintas. Como expresivo es también el lenguaje casi invariable del art. 148.1.11 CE y de los correspondientes apartados de los diversos Estatutos, pudiendo servir el propio de Galicia como ejemplo: «La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre» (art. 27.15). Se trata de actividades con una inmediata proyección espacial, de tal modo que sólo cuando ésta falta, como es el caso de la pesca, aparece acompañada de sus consiguientes determinaciones espaciales.

Frente a esta interpretación literal y sistemática cabría ciertamente oponer los términos de la vieja Ley 59/1969, de Ordenación marisquera, en cuyo art. 6 se aludía no sólo al mar territorial, lo que como hemos visto es plenamente lógico, sino incluso al «adyacente», es decir, el espacio marítimo situado más allá del mar territorial. La cuestión, sin embargo, a resolver es la relativa a la capacidad de la específica actividad de extracción de marisco, eventualmente considerada como marisqueo, para imponerse a la competencia exclusiva que la Constitución reserva al Estado sobre pesca marítima, con las consecuencias determinadas en nuestra doctrina. Pues la idea de que la reserva constitucional al Estado de la competencia sobre pesca marítima encuentra su razón de ser en el carácter vertebrado o invertebrado de los animales marinos objeto de pesca resulta difícil de asumir. La atribución de la responsabilidad de la conservación y explotación de estos recursos en función de clasificaciones zoológicas más o menos elementales ya

fue descartada por este Tribunal en la referida STC 56/1989.

Por otra parte, la variada argumentación acerca de la identificación o no del marisqueo con unos u otros tipos de artes confunde más que aclara. Ciertamente, el carácter tradicionalmente artesanal de la actividad de marisqueo no debe determinar la desnaturalización de la competencia como consecuencia de la eventual introducción de técnicas más avanzadas. El problema competencial que nos ocupa es más espacial que instrumental. De ahí también los interrogantes que suscita la precisión incorporada por la Sentencia, y que desde luego no está en la Ley, al afirmar que «el criterio delimitador de ambas materias ... debemos situarlo en las artes o técnicas que resultan propias a cada una de ellas. Las artes de la pesca marítima permiten la actividad extractiva de especies diversas, entre ellas también de mariscos, mientras que las artes del marisqueo, sin desconocer su evolución, perfeccionamiento o innovación, han de ser específicas para la captura de mariscos y, además, de carácter selectivo, que, por ello, excluyan la de otras especies marinas» (FJ 9). Este razonamiento parece conducir a una especie de reparto de la competencia sobre este recurso marino entre el Estado y la Comunidad Autónoma construido según el arte o la técnica empleada, de tal modo que no habría inconveniente en que las licencias de pesca en modalidades

tales como la de arrastre o la de «rasco» permitieran la captura de marisco junto a otras especies, en tanto la Comunidad Autónoma sólo podría conceder las licencias de extracción de marisco efectuada con las referidas técnicas selectivas. No parece que este esquema garantice tampoco una ordenación adecuada de la explotación de este recurso.

La realidad, y la consecuencia última que la opción del art. 5 LPG supone, al atribuir a la Comunidad Autónoma esta competencia sobre la zona económica exclusiva, es que incorpora una excepción, acordada unilateralmente, al estado actual de distribución de competencias en lo que se refiere a los recursos sobre esta zona, que hasta ahora se había mantenido al margen de dicho reparto. Me resulta difícil admitir que la fijación, por lo demás discutible, del alcance de la competencia autonómica sobre una determinada actividad económica pueda tener una consecuencia tan relevante como es el establecimiento de una propia «porción» autonómica dentro de la zona económica exclusiva, aunque no sea con otro alcance que el de la conservación y explotación de un recurso, ahora considerado como propio, configurado por los animales invertebrados marinos susceptibles de comercialización para el consumo.

Madrid, a veintidós de enero de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.

