

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

5096 *Pleno. Sentencia 38/2002, de 14 de febrero de 2002. Conflictos positivos de competencia acumulados 1492/95 y 3744/95. Planteados por el Gobierno de la Nación y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, respecto al Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.*

Competencias sobre medio ambiente, pesca marítima y el mar territorial. Delimitación del ámbito de vigencia de varios preceptos autonómicos. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente; 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, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1492/95 y 3744/95, planteados, respectivamente, por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por su Letrado don Eduardo Hinojosa Martínez. El primero de los mencionados se dirige contra diversos preceptos del Decreto 418/1994, de 25 de octubre («Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» núm. 203, de 22 de diciembre de 1994), por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural de Cabo de Gata-Níjar. El seguido con el núm. 3744/1995 tiene por objeto la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995 («Boletín Oficial del Estado» núm. 165, de 12 de julio de 1995), por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar. Han comparecido y formulado alegaciones el Letrado de la Junta de Andalucía don Eduardo Hinojosa Martínez, así como el Abogado del

Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 25 de abril de 1995 el Gobierno de la Nación formaliza conflicto positivo de competencia en relación con el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 418/1994, en lo atinente a los concretos extremos que a continuación se especifican.

2. La fundamentación del escrito de formalización del conflicto puede exponerse, en síntesis, del modo que sigue.

a) La controversia a que el conflicto deducido se contrae en relación con los siguientes artículos del Decreto 418/1994: 4.1.a), b), c), d), e), f) y g); 18.5. 24.2; 60.1; 137; 138; 139; 140; 142; 145; 147; 148; 151; 152; 153; 154; 156; 254.2.e) y g); 255.1.c), e) y h) y 255.2.e) y f) del Anexo 1, que contiene el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Cabo de Gata-Níjar; y 45.1.2, 3, 5, 6, 8 y 9; 46.2 y 73.a) y c) del Anexo 2, que alberga las prescripciones referentes al plan rector de uso y gestión del mencionado parque.

Asimismo, y con expresa invocación del art. 161.2 CE, se solicita la suspensión de la eficacia de la resolución impugnada.

b) El planteamiento del conflicto trae causa, según su promotor, de la afección por la disposición impugnada de la competencia estatal en materia de pesca marítima ex art. 149.1.19.^a CE, afección que dimana de la extralimitación competencial a que aquélla se hace acreedora, en la medida en que la delimitación territorial cumplida por el Decreto impugnado comprende aguas exteriores (Anexo III: límite este y sur del parque, en tanto que incluye «una franja marina de una milla de anchura, paralela a la línea de costa descrita»), que excede, pues, de la zona marítimo-terrestre y de las correspondientes aguas interiores.

Argumento que, expuesto por el Gobierno de la Nación en el oportuno requerimiento de incompetencia, mereció de la Junta de Andalucía, en su contestación a éste, el reproche de fundarse en un rígido entendimiento del componente territorial como soporte del lícito ejercicio de las diferentes competencias, de suerte que, en su sentir, nada obsta a la proyección sobre el mar territorial de las atinentes a la protección del medio ambiente (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 103/1989, de 8 de junio; 44/1992, de 2 de abril), que, junto con las relativas a los espacios naturales protegidos, deben primar sobre las estatales de pesca marítima.

De acuerdo con la lógica avanzada, el Abogado del Estado procede a desgranar los diferentes preceptos a que puede anudarse el vicio competencial a que este conflicto se contrae, desglosando los incardinados en el Anexo I (plan de ordenación de los recursos naturales) de los que comprende el Anexo II (plan rector de uso y gestión) del Decreto 418/1994.

c) Así, y por lo que se refiere al Anexo I, la impugnación se dirige a las siguientes consideraciones.

— Al art. 4 («Objetivos»), apartado 1, letras a), b), c), d), f) y g), en cuanto se regula la protección, el mantenimiento, la defensa de los «recursos vivos» y las limitaciones al uso pesquero de las aguas y fondos marinos.

— Al art. 18, que regula las construcciones e instalaciones relacionadas con la actividad agraria, pesquera e industrial, en la medida en que su número 5 establece que la instalación de arrecifes artificiales de promoción

pública o privada en el ámbito marítimo del parque natural sólo podrá hacerse en las zonas de grado B, requiriéndose en todo caso autorización de la Agencia de Medio Ambiente autonómica.

— A los arts. 24.2, que alude a la conservación y mantenimiento de los fondos marinos, y 60.1, con su previsión de especies de interés especial, establecen limitaciones sobre el aprovechamiento de los recursos marinos vivos, cuya regulación compete al Estado, y las instalaciones complementarias para la pesca marítima (arrecifes artificiales).

— Del Capítulo X («De los recursos pesqueros») del Título III del Anexo I se entresacan los arts. 137.2, que consigna como objetivo sectorial el «asegurar el aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros»; 138, con su alusión a que «en la franja marítima del Parque Natural sólo podrán realizarse actividades pesqueras de carácter artesanal, a excepción de las zonas de Grado A en las que se prohíbe cualquier tipo de pesca marítima y extracción de flora y fauna marinas»; 139, a propósito del censo de las embarcaciones «con derecho a ejercer la pesca en el ámbito del Parque Natural», de suerte que los permisos de pesca sólo podrán ser concedidos a las embarcaciones censadas; 140, con su reglamentación de las zonas donde se permite la pesca profesional con artes menores o artesanales (redes de enmalle, trampas o nasas, rastros y aparejos de anzuelo), así como el empleo del arte denominado «moruna», y la prohibición en todo el ámbito del parque natural de la pesca con artes de arrastre, de cerco y con artes de enmalle fijos o de deriva que no se ajusten a lo establecido en la normativa pesquera vigente.

Disposiciones que, en su conjunto, entrañan «una política de gestión de recursos pesqueros», y que van más allá de la competencia autonómica sobre aguas interiores ex art. 13.18 del Estatuto andaluz.

Asimismo se predica la tacha de invasión de las competencias estatales sobre pesca marítima, por atribución de las consignadas a un órgano autonómico, la Agencia de Medio Ambiente, en los siguientes preceptos: el 142, en cuanto prevé que, a instancias de la Agencia de Medio Ambiente, pueda acordarse «la exclusión del aprovechamiento pesquero de cuantos espacios considere necesario, temporal o definitivamente, para la protección, conservación y mejora de los recursos»; el 145, que prohíbe la pesca submarina; el 147, que contempla la eventual suspensión de las prohibiciones a que se refieren los arts. 145 y 146 (recolección de determinados organismos marinos); el 148, que supedita la instalación de cultivos de peces a la autorización expresa de la Agencia del Medio Ambiente; el 151, que igualmente condiciona a la referida autorización «la introducción, traslado y suelta de especies pescables vivas»; el 152, que prevé la implantación en las zonas del grado B del ámbito marino de «arrecifes artificiales como estructuras modulares y barcos con cascos de madera lastrados»; el 153, referido a los tipos y características de los arrecifes artificiales y de sus estructuras modulares; el 154, que limita en el ámbito del parque natural el fondeo de embarcaciones a las de menos de setenta y cinco toneladas; o el 156, que describe las características de los arrecifes artificiales a que deberán sujetarse los que pretendan implantarse.

— Los preceptos del Capítulo III («Regulación del Medio Marino») del Título VI del Anexo I integran, en el criterio del Gobierno de la Nación, «un plan de ordenación de recursos pesqueros cuyo establecimiento y ejecución corresponde al Estado respecto de aguas exteriores». Aserto que se fundamenta en el tenor de los criterios de ordenación que para las zonas de protección de grado A tipifica el art. 254 [«la instalación de arrecifes artificiales», «la pesca deportiva, submarina, desde

embarcación o desde tierra, y la comercial, incluso la artesanal», apartados e) y g) del número 2, en cuanto usos y actividades considerados incompatibles con la protección medioambiental], o los que para las zonas de grado B se incluyen en el art. 255, en cuyo número 1 se hace la relación de los usos y actividades que se juzgan compatibles desde la perspectiva medioambiental [entre otros, según la exposición del Abogado del Estado, los de los apartados c), e) y h)], en tanto que en el número 2 se mencionan los no compatibles con la protección medioambiental [así, la pesca con artes de arrastre y de cerco, y la pesca con artes fijos o de deriva que incumplan la normativa vigente, así como la pesca submarina: apartados e) y f)].

d) Las extralimitaciones competenciales que se anudan al Anexo II del Decreto 418/1994 (plan rector de uso y gestión del parque natural Cabo de Gata-Níjar) se hacen descansar en una frase de su Introducción, en la que se alude a «una franja marina de una milla de anchura que discurre paralela a la línea de costa», a partir de la cual se desglosan los pertinentes vicios de constitucionalidad.

— Así, en relación con el Capítulo IV («De los recursos pesqueros») del Título II, se hacen notar las «importantes restricciones» que alberga el art. 45, cuáles la limitación de las actividades pesqueras que pueden realizarse en el parque natural a las artesanales (apartado 1); la permisión de la pesca a las embarcaciones profesionales pesqueras censadas (apartado 2); la prohibición de la pesca con artes de arrastre y de cerco, así como de la pesca con artes fijas o de deriva, que no se ajusten a la normativa vigente (apartado 3); la limitación del anclaje de embarcaciones (apartado 5); la autorización de la pesca profesional con determinadas artes (apartado 6); la exclusión del aprovechamiento pesquero por la Agencia del Medio Ambiente respecto de las especies (*sic*: debe ser «los espacios») que se juzgue oportuno (apartado 8); la veda de las áreas de grado A a la pesca industrial, artesanal y deportiva y a la práctica de actividades acuáticas.

Por su parte, y sin distinción de aguas, interiores o exteriores, el art. 46.2 prohíbe la pesca submarina.

— El art. 73, integrado en el Título IV («Directrices para la elaboración de programas básicos de actuación»), regula el programa pesquero, al que compete la evaluación de recursos del parque natural y la ordenación de su explotación. En este sentido, y desde la consideración de la pesca artesanal «como actividad tradicional y recurso económico esencial de determinadas poblaciones» del parque, se establece la prioridad de su explotación por las flotas profesionales locales que faenen con habitualidad probada en la zona [apartado a)], declarando, a su vez, la incompatibilidad en la situación actual de la pesca submarina [apartado c)].

e) Finalmente, y en relación con el Anexo III del Decreto 418/1994 («Modificación de los límites del parque natural Cabo de Gata-Níjar»), se destaca que el último tramo del límite este-sur «comprende una franja marina de una milla de anchura, paralela a la línea de costa descrita, que coincide aproximadamente con la cota batimétrica de 50 metros».

f) La impugnación se fundamenta, según arriba se indicó, en la denunciada extralimitación del ámbito territorial en el que ejerce la Comunidad Autónoma de Andalucía sus competencias en materia de medio ambiente y pesca en aguas interiores. En este sentido entiende el Abogado del Estado, de un lado, que las competencias autonómicas han de ejercerse dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 9 del Estatuto andaluz), que comprende la zona marítimo-terrestre (STC 77/1984, FJ 3), mas no el mar territorial [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 A) h)]; y, de otro, que, a tenor de la jurisprudencia constitucional sobre el alcan-

ce que reviste el título «pesca marítima» ex art. 149.1.19.^a CE (SSTC 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, 57/1992, de 9 de abril; 149/1992, de 19 de octubre), no es lícito, como pretenden los preceptos cuestionados, compartimentar el mar territorial español a fin de regular en una parte de él la actividad extractiva desconociendo la doctrina constitucional referenciada.

Como desarrollo de su argumentación pasa el Abogado del Estado a refutar las razones dadas por la Junta de Andalucía para no atender el requerimiento de incompetencia en su momento formulado por el Gobierno. Y, así, estima que no cabe extender a la competencia sobre medio ambiente la incidencia que otros títulos competenciales autonómicos, como los de «acuicultura», «marisqueo» y «ordenación del sector pesquero», tienen en el mar territorial, como pone de relieve la STC 149/1991 [FJ 7 A) h)] a propósito de una competencia medioambiental como la de vertidos, y respecto de la que, se dice, se rechazó que su ejercicio por las Comunidades Autónomas comprendiera los vertidos desde el propio mar, al tiempo que se limitaban los realizados desde tierra.

En esta tesitura, prosigue, no puede admitirse que las competencias autonómicas sobre «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos» prevalezcan sobre la exclusiva del Estado acerca de la pesca marítima, menos aún cuando aquéllas pretenden desarrollarse sobre el mar territorial, pues, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que se cita en el escrito de contestación al requerimiento (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre; 69/1982, de 23 de noviembre; 71/1982, de 30 de noviembre; 77/1984, de 3 de julio; 56/1989, de 16 de marzo; 170/1989, de 19 de octubre; 147/1991, de 4 de julio), la concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos ha de efectuarse en términos de armonización, no de prevalencia, y ello siempre que la competencia autonómica, cuando incida sobre un mismo espacio físico, no interfiera con el ejercicio de la competencia estatal (STC 77/1984, FJ 2).

Más aún, la traída a colación por la Junta de Andalucía de las SSTC 56/1989, sobre la pesca de coral, y 147/1991, sobre la de cerco, pone de relieve que nos hallamos en el genuino ámbito de la «pesca marítima», y no en el de la «ordenación del sector pesquero» (STC 44/1992, FJ 2), en relación con el que, en puridad, debe hablarse de una competencia compartida (STC 149/1992, FJ 2), de modo que el título que respecto de esta última ostenta la Junta de Andalucía (art. 15.1.6 EAAnd) no autoriza el dictado de una normativa como la aquí discutida, cuya anulación, en consecuencia, es solicitada, junto con la pertinente suspensión, por el Abogado del Estado.

3. Por Auto de la Sección Segunda de 9 de mayo de 1995 se acuerda: la admisión a trámite del conflicto positivo de competencia núm. 1492/95; dar traslado de la demanda al Gobierno de la Junta de Andalucía, por conducto de su Presidente, para que, en el plazo de veinte días y bajo la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, presente cuantas alegaciones y documentos considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a las Salas de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, Granada y Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por si ante las mismas estuviera impugnado o se impugnare el Decreto objeto del conflicto, a fin de que en su caso se suspenda el curso del proceso hasta la decisión de aquél, según previene el art. 61.2 LOTC; tener por invocado por parte del Gobierno el art. 161.2 CE, circunstancia que, según dispone el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del conflicto, el día 25 de abril de 1995, lo que se comunicará al

Gobierno de la Junta de Andalucía; publicar la incoación del conflicto y de la suspensión decretada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

4. El día 9 de junio de 1995 tienen entrada en este Tribunal las alegaciones de la Junta de Andalucía, en cuyo suplico se solicita la declaración de improcedencia del conflicto y, subsidiariamente, la de titularidad autonómica de la competencia controvertida, así como el levantamiento de la suspensión acordada. A este escrito se acompañan dos informes de la Consejería del Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (el primero, desglosado en una Memoria justificativa y un Resumen), uno acerca de la necesidad de una gestión medioambiental conjunta de los espacios terrestre y marino del parque natural Cabo de Gata-Níjar, y el otro sobre las razones que avalan el levantamiento de la suspensión del Decreto autonómico.

a) Constata en primer lugar el Letrado de la Junta de Andalucía la, en su opinión, desviación producida entre el requerimiento de incompetencia y el suplico del escrito que articula la demanda conflictual, en la medida en que aquél instaba el establecimiento de «una nueva delimitación del límite este y sur del Parque Natural», o, con carácter subsidiario, la derogación de los preceptos del Decreto 418/1994 impugnados, en tanto que la demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, amén de recabar la titularidad de la competencia controvertida, sólo alude a la anulación de los citados preceptos, integrantes de los Anexos I y II del referido Decreto, mas sin extender la pretensión anulatoria al extremo, consignado en el Anexo III, relativo a la delimitación del parque natural en el límite este-sur. Desviación a la que, se insiste, no es óbice la mención en el fundamento I (*sic*: debe ser II) de la argumentación de la demanda conflictual acerca de la «extralimitación del ámbito territorial en el que ejerce la Comunidad Autónoma sus competencias en materia de medio ambiente y pesca».

Asimismo se cuestiona la idoneidad del objeto del conflicto, que es tildado de meramente preventivo (STC 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2), pues, admitida a efectos dialécticos la eventual incidencia en la competencia estatal sobre pesca marítima de los preceptos recurridos, una interpretación de éstos conforme con las exigencias del orden constitucional y estatutario de reparto de competencias debiera conducir en buena lógica a circunscribir el ámbito territorial a que aquéllos se refieren a las «aguas interiores», en relación con las que la Junta de Andalucía sí ostenta competencias en materia de pesca. Conclusión que el Letrado de la Junta hace derivar de la no impugnación frontal de la delimitación del parque natural por lo que hace a su límite marino, según aquél por razón del no cuestionamiento en su momento de la Ley andaluza 2/1989, que ya contenía la referida delimitación.

b) La desviación arriba aludida trae causa, según el escrito que ahora se sintetiza, del implícito reconocimiento por el Estado, que se desprende de la no impugnación de la Ley andaluza 2/1989, del alcance espacial de las competencias autonómicas, tal y como se ha concretado en la delimitación del parque natural Cabo de Gata-Níjar, de modo que, en esta tesitura, y ante la inexistencia de un título estatal sobre espacios naturales protegidos en el mar territorial, no es extraño que el cuestionamiento de los preceptos impugnados se haga descansar en el único título que el Estado puede exhibir, el de pesca marítima ex art. 149.1.19.^a CE.

En este sentido la argumentación desarrollada se endereza a mostrar cómo el principio de territorialidad (art. 9 EAAnd) no es obstáculo a la denominada «pro-

yección exterior» del ejercicio de las competencias, tal y como pone de relieve la propia jurisprudencia constitucional [STC 149/1991, FJ 7 A) h), a propósito de la competencia autonómica sobre vertidos], así como la imbricación del Decreto cuestionado en un haz competencial que va más allá del atinente a la protección medioambiental.

Y, así, se aduce que la virtualidad del territorio, como ámbito al que se extiende el ejercicio de las propias competencias, resulta mediatizada o modulada cuando «nos hallamos ante espacios que, incluso, se encuentran excluidos de la soberanía del Estado», como ocurre con el mar territorial (art. 1 de la Ley 10/1977, que reproduce en lo sustancial el art. 1 de la Convención de Ginebra sobre el mar territorial y la zona contigua de 1958; art. 1 de la Ley de navegación aérea de 1960, que distingue entre territorio español y mar territorial). El mar territorial, de acuerdo con este planteamiento, «simplemente, no es territorio», de donde «la argumentación del Gobierno del Estado resulta insostenible, en cuanto que se funda en una radical y rígida comprensión del elemento territorial como base espacial del ejercicio de potestades o competencias públicas».

Sentado esto, y sobre la inexcusable base de que la consecución del interés general ha de ser, en todo caso, respetuosa con el sistema de reparto de competencias (SSTC 152/1988, de 20 de julio; 59/1995, de 17 de marzo), se pone de manifiesto «la innecesariedad de explícitas declaraciones de la Constitución o de los Estatutos en relación con la posible extensión espacial de diversos títulos competenciales autonómicos al mar territorial», cual sucede con la acuicultura (art. 13.18 del Estatuto andaluz, STC 103/1989, de 8 de junio), los salvamentos marítimos (art. 17.11 EAAAnd) o la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986); y sintetiza de manera paradigmática la STC 44/1992. Proyección exterior del ejercicio de las competencias autonómicas que se pone de relieve en ámbitos como la organización de las instituciones de autogobierno, por lo que hace al establecimiento en el extranjero de oficinas públicas autonómicas (STC 165/1994, de 26 de mayo).

Según este planteamiento, la incidencia en el mar adyacente, singularmente por lo que concierne a la ordenación de las especies marinas, es consecuencia obligada de la debida protección medioambiental, tal y como, por otra parte, admite la propia legislación estatal, a tenor de lo prevenido en el art. 10.1 de la Ley 4/1989, al consignar que «aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley». Protección que, en la economía de la Ley, se articula mediante un severo régimen de limitaciones y prohibiciones (art. 13.2), en aras de la consecución de un amplio abanico de fines (art.10.2), así como en virtud de los correspondientes planes de ordenación de los recursos naturales (art. 4.3).

En definitiva, pues, nada obsta a la afección de espacios situados fuera del territorio en sentido estricto, espacios que pueden entenderse incluidos en la delimitación del parque natural efectuada por la Junta de Andalucía, siquiera sea como correlato de la implícita aceptación por el Estado de aquella delimitación, en los términos arriba expuestos.

c) A partir de aquí se traen a colación los títulos competenciales en presencia. Títulos que, por lo que al Estado se refiere, son los consignados en el art. 149.1.19.^a CE, esto es, los de pesca marítima y ordenación del sector pesquero, según la interpretación jurisprudencial al respecto (STC 56/1989). Frente a éstos

la Comunidad Autónoma andaluza exhibe una variada gama de títulos, así, el relativo a espacios naturales (art. 13.7 del Estatuto de Andalucía); la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del sector pesquero (art. 15.1.6 EAAAnd); idéntica competencia sobre medio ambiente (art. 15.1.7 EAAAnd); competencia exclusiva en marisqueo y acuicultura (art. 13.18 EAAAnd). Títulos de entre los que cobran particular relieve, en relación con el caso considerado, los de medio ambiente y espacios naturales protegidos, que, conforme a la jurisprudencia constitucional (SSTC 64/1982, FFJJ 3 y 4, y 69/1982, FJ 1), son títulos que han de diferenciarse, de modo que en virtud del primero [STC 149/1991, FJ 1 D)] la Comunidad Autónoma puede establecer normas adicionales de protección a las previstas en la legislación estatal.

Pues bien, en esta tesitura, la tesis que pretende hacerse valer estriba en la legitimidad de la incidencia en la competencia estatal sobre pesca marítima (incidencia que, se arguye, el Estado no ha contrarrestado) del ejercicio de las distintas competencias autonómicas. En este sentido, y sobre la base del carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente, se afirma que todos los preceptos impugnados se inscriben en la competencia autonómica en materia de espacios naturales protegidos, competencia, a su vez, enmarcada en el más amplio contexto de la conservación de la naturaleza. Afirmación de la que se desprende, según se argumenta, y ante la presencia de una diversidad de títulos competenciales autonómicos, la posibilidad de afectar a los recursos naturales del mar adyacente al territorio colocado bajo especial protección, en cuanto aquella afección se revele como una medida necesaria para lograr la efectividad de la protección pretendida. Conclusión que, entiende la Junta de Andalucía, viene respaldada por la propia jurisprudencia constitucional (STC 149/1991, FJ 1, a propósito de la ordenación del territorio, en que se argumenta acerca de la necesaria toma en consideración por el titular de aquélla, concebida más como una política que como una técnica, de la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar el mejor uso de los distintos recursos y el debido equilibrio entre las diferentes partes del territorio).

De acuerdo con esta lógica, el paso siguiente consiste en mostrar la corrección de la afección a los recursos pesqueros como consecuencia del ejercicio de la protección medioambiental y de la competencia sobre espacios naturales protegidos. Así se entiende que el título «pesca» no puede configurarse como limitador del correspondiente a «espacios naturales protegidos» o, incluso, como limitador del relativo al establecimiento de medidas adicionales de protección en materia de medio ambiente. Más aún, se arguye, la propia legislación estatal básica (Ley 4/1989) avala la procedencia de esta tesis al contemplar la eventual incidencia en la riqueza pesquera de las medidas establecidas por razón del establecimiento de espacios naturales protegidos (arts. 2.3, 4, 10.1, 10.2, 13.2 de la citada Ley 4/1989), de donde se desprende la posibilidad de «adoptar medidas coordinadas que puedan afectar a todos los recursos naturales implicados en el concreto espacio protegido». Y todo ello sin olvidar que no puede afirmarse que «las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente sólo se ostentan en relación con los bienes y recursos respecto de los cuales no existe un título competencia sectorial específico», tal y como, en relación con los vertidos en aguas territoriales, ha puesto de manifiesto la STC 149/1991 [FJ 7 A) i)].

A su vez, y en virtud de la antes aludida presencia de una pluralidad de títulos competenciales autonómicos, se resalta que la discutida afección de los recursos pesqueros, en cuanto medida limitativa tendente a ase-

gurar los objetivos de protección perseguidos con la declaración de parque natural, ha de entenderse a la luz de la competencia autonómica para establecer medidas adicionales de protección a las previstas en la legislación estatal sobre medio ambiente, en los términos de la STC 170/1989, y su ratificación en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1989.

Sentado lo anterior se pasa a examinar la teleología de los fines cuya consecución se ha propuesto el Decreto impugnado, a partir del criterio de unidad ambiental como inspirador de la protección medioambiental, reconocido en la propia legislación estatal, que impone que las eventuales limitaciones a la competencia autonómica hayan de venir expresamente contempladas (STC 207/1993, de 17 de junio).

Examen de la finalidad perseguida, en cuanto exigencia metodológica en aquellos supuestos de concurrencia de títulos competenciales (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, 120/1992, de 21 de septiembre), que, por lo que se refiere a la competencia en materia de espacios naturales protegidos, se traduce en el «mantenimiento o conservación de elementos y sistemas naturales de especial interés o de valores naturales sobresalientes», así como en el «establecimiento de un conjunto de medidas, limitaciones o prohibiciones de tipo general que aseguren la conservación de la naturaleza en determinados espacios». Pues bien, en la medida en que la exclusividad de la competencia estatal sobre pesca marítima ex art. 149.1.19.^a CE (SSTC 56/1989, 147/1991) se justifica, según el Letrado de la Junta de Andalucía, en la «inexistencia, por regla general, de un interés autonómico en la ordenación y protección en la materia», en el caso presente ha de afirmarse la existencia de «un indudable interés en la Comunidad Autónoma», de modo que ha de concluirse en «la necesidad de una política o soluciones específicas en materia de pesca distintas de las que con carácter general pudiera establecer el Estado».

Junto al aludido elemento teleológico se impone la consideración del carácter específico de la medida de protección. Trayendo a colación la doctrina establecida a propósito de la concurrencia de los títulos de sanidad y defensa del consumidor (STC 71/1982, FJ 6), se afirma que «una medida general en materia de pesca debe ceder necesariamente ante una medida específica necesaria para la protección del concreto espacio natural» de que se trate.

Muy próximo a los anteriores se sitúa el criterio de la ponderación de los intereses ínsitos a cada título competencial en presencia (SSTC 64/1982; 170/1989, FJ 7, por referencia al art. 13.2 de la Ley 4/1989), que impone en el caso considerado la preferencia de la competencia autonómica por varias razones, a saber: la necesaria adaptación a las peculiaridades y especificidades del parque natural; la no afección, en puridad, de la competencia exclusiva del Estado; y, de modo relevante, la presencia de un «indiscutible interés público prioritario», aquí concretado en la salvaguarda del espacio natural afectado.

El referido criterio de ponderación avala la racionalidad de la solución adoptada, a tenor del Informe emitido por el Director Conservador del Parque Natural, que se adjunta con el escrito de alegaciones, y cuya *ratio* estriba en la necesaria interdependencia de los espacios terrestre y marino del parque natural, exigente de una gestión homogénea en aras del adecuado equilibrio medioambiental y socioeconómico. Por lo demás, se arguye, la escasa o nula incidencia en la competencia estatal sobre pesca se pone de manifiesto en el hecho de que la franja marina del parque natural, cuya extensión es de una milla, no implica afección alguna sobre la pesca industrial de arrastre y el tráfico marítimo, incidiendo sólo y de forma tenue en el ámbito de la pesca artesanal.

d) Se pasa a continuación al examen pormenorizado de los preceptos impugnados, cuya adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias es defendida, ya por venir amparados en títulos autonómicos, ya por ser susceptibles de una lectura conforme con aquel orden.

— Art. 1 (*sic*: debe ser 4), apartados 1 a), b), c), d), f) y g) del Anexo I del Decreto 418/1994.

Las prescripciones que albergan estos apartados, se dice, contienen meras enunciaciones de objetivos generales del plan de ordenación de recursos naturales, respecto de las que no cabe un pronunciamiento de corte preventivo (STC 172/1992, de 29 de octubre), por lo mismo que no cabe predicar invasión competencial de la fijación de los fines que han de perseguirse (SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 8, 264/1993, de 22 de julio, FJ 4).

Por otro lado, los objetivos señalados en el precepto se refieren a los «recursos marinos», con carácter general, y no sólo, por tanto, a los recursos pesqueros, amén de dirigirse a todos los espacios del parque natural, esto es, incluidos aquellos a que no se extiende la impugnación del Gobierno de la Nación.

En todo caso, sostiene la defensa de la Junta, los preceptos cuestionados pueden interpretarse a la luz de títulos competenciales autonómicos (protección del medio ambiente, espacios naturales protegidos y ordenación del sector pesquero), aun en la hipótesis de que se entienda implicada la competencia estatal sobre pesca marítima.

— Art. 18.5 del Anexo I.

Las referencias a las «construcciones e instalaciones relacionadas con la actividad pesquera» o a los «arrecifes artificiales de promoción pública o privada» pueden incorporarse en el título «acuicultura», comprensivo de la maricultura o cultivos marinos (STC 103/1989, de 8 de junio), competencia autonómica ex art. 13.18 EAAnd, apostillándose que las referidas instalaciones encajan sin dificultad en el título autonómico sobre espacios naturales protegidos.

— Art. 24.2 del Anexo I.

En la medida en que este precepto marca ciertos «objetivos sectoriales» se dan aquí por reproducidas las consideraciones arriba expuestas.

— Art. 60.1 del Anexo I.

Si, como se dice en el escrito de impugnación, el conflicto se traba por la referencia a «especies de interés pesquero», tal afirmación, carente de todo apoyo probatorio, ha de merecer el mismo tratamiento que el antes esbozado a propósito de los pronunciamientos meramente preventivos.

— Art. 137 del Anexo I.

En cuanto consigna la consecución de determinados «objetivos» vale reiterar lo dicho con anterioridad.

— Art. 138 del Anexo I.

Se destaca la proporcionalidad de una medida, la limitación de la actividad pesquera en el seno del parque natural a la de índole tradicional, que no tiene sino una mínima incidencia en el caladero nacional.

Observación que puede extenderse a los arts. 140, 142 y 147 del Anexo I.

— Art. 139 del Anexo I.

Para el Letrado de la Junta este precepto ha de inscribirse en el título «ordenación del sector pesquero» y no en el de «pesca», por cuanto comprende normas referentes a «la organización del sector económico o productivo, determinando las condiciones que deben reunir quienes se propongan realizar la actividad extractiva, aun cuando tales condiciones se concreten con referencia a las embarcaciones de las que sean titulares».

— Art. 145 del Anexo I.

La alusión a la «pesca deportiva» atrae su regulación a la competencia autonómica ex art. 13.31 EAAnd.

— Art. 148 del Anexo I.

La competencia autonómica sobre «acuicultura» y «marisqueo» ampara sin dificultad la regulación relativa a las instalaciones dedicadas al cultivo de peces, crustáceos o moluscos.

— Art. 151 del Anexo I.

En tanto que este precepto no engloba normación alguna sobre la actividad extractiva no se hace acreedor a reproche alguno de invasión competencial.

— Arts. 152 y 153 del Anexo I.

La referencia a la instalación de arrecifes artificiales contenida en los citados artículos exime al Letrado de Andalucía de profundizar en una cuestión ya abordada a propósito del art. 18.5 del Anexo I.

— Art. 154 del Anexo I.

La regulación del «fondo» de embarcaciones es cuestión ajena a la propia de la pesca.

— Art. 156 del Anexo I.

De nuevo la referencia a los arrecifes artificiales permite una remisión a lo dicho en relación con los arts. 18.5, 152 y 153.

— Arts. 254 y 255 del Anexo I.

En tanto que estos preceptos especifican para las distintas áreas del parque natural la regulación comprendida en los preceptos antes reseñados, la conclusión alcanzada respecto de éstos ha de hacerse extensiva a los que aquí nos ocupan.

— Art. 45 del Anexo II.

Los apartados 1, 2, 3, 6, 8 y 9 se justifican en la medida en que la incidencia en la explotación de los recursos pesqueros viene exigida por razón de protección del espacio natural.

Por su parte, el anclaje de embarcaciones del apartado 5 ninguna relación guarda con la materia «pesca».

— Art. 46 del Anexo II.

Lo dicho en relación con el art. 145 del Anexo I vale igualmente para este precepto, por cuanto la pesca submarina no es sino una especialidad de la pesca deportiva.

— Art. 73 a) y c) del Anexo II.

El apartado a) se imbrica en el título «ordenación del sector pesquero», en tanto que el c) ha de enmarcarse en los de pesca deportiva y marisqueo.

En conclusión, el Letrado de la Junta de Andalucía reitera que la pretensión del Gobierno de la Nación estriba en la obtención de un pronunciamiento meramente preventivo, dada su renuncia a impugnar la concreta delimitación del parque natural. Por lo demás, entiende aquél, un correcto entendimiento de la concurrencia competencial presente en el caso ampara la concreta legitimidad de los preceptos cuestionados.

e) Asimismo se solicita el levantamiento de la suspensión en su momento acordada sobre la base de los perjuicios derivados de aquélla, perjuicios que se documentan con la aportación de los pertinentes informes; en la irreversibilidad de los daños que se seguiría del mantenimiento de la suspensión y, finalmente, a partir del criterio de la necesaria ponderación de los intereses que subyacen a los títulos en concurrencia, en los términos ya expuestos.

5. Por Auto del Pleno de 18 de julio de 1995 se acuerda el levantamiento de la suspensión. Luego de recordar los criterios rectores del mantenimiento o levantamiento de la suspensión ex art. 161.2 CE, y de sintetizar las posturas del Letrado de la Junta de Andalucía y del Abogado del Estado (cuyas alegaciones, en cumplimiento de la providencia de la Sección Segunda de 15 de junio de 1995, tuvieron entrada en el Tribunal el siguiente 21), el Tribunal concluye en la prevalencia del interés «encaminado a la protección de los ecosistemas marítimo y terrestre y los recursos naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar», a cuyo efecto los preceptos

impugnados «responden a la finalidad de compatibilizar la conservación del ecosistema y de sus recursos naturales con el aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros». En este sentido, no se aprecian «limitaciones irracionales» o «desproporcionadas», ni «perjuicios irreparables a la política pesquera del Estado o a los intereses de los pescadores»; perjuicios estos últimos, en todo caso, de menor intensidad a los irrogados de producirse «la ruptura del delicado equilibrio ecológico de la zona o la desaparición de especies en peligro de extinción» (FJ 4).

6. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 7 de noviembre de 1995 el Letrado de la Junta de Andalucía formula conflicto positivo de competencia en relación con la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar («Boletín Oficial del Estado» núm. 165, de 12 de julio), por vulneración de las competencias autonómicas en materia de marisqueo y acuicultura (art. 13.18 del Estatuto andaluz), deporte y ocio (art. 13.31 EAAnd), desarrollo legislativo y ejecución sobre medio ambiente (art. 15.1 EAAnd) y espacios naturales protegidos (art. 13.7 EAAnd). Una reserva que se extiende, según el art. 1 de la Orden cuestionada, sobre «la franja costera adyacente al parque natural Cabo de Gata-Níjar», a una distancia de una milla desde la línea de costa. Extensión que, precisamente, viene a coincidir con el límite este-sur establecido en la delimitación del parque natural realizada por el Anexo III del Decreto 418/1994.

7. El planteamiento del conflicto se hace descansar en los argumentos que a continuación se sintetizan:

a) Admitido por el Gobierno de la Nación el requerimiento de incompetencia en lo que se refiere a las «aguas interiores» de Andalucía, recuerda el Letrado de ésta la pendencia del conflicto núm. 1492/95, con el que el presente guarda una estrecha relación, hasta el punto de tildarse la emanación de la Orden aquí controvertida de «una oblicua vía de elusión, claramente fraudulenta, del conjunto de normas que disciplinan el sistema de reparto competencial». A este propósito la impugnación toma como punto de partida la llamada extensión espacial de las competencias autonómicas, cuya idea nuclear es la de que, cuando aquéllas se refieren al medio ambiente o a los espacios naturales protegidos, pueden abarcar espacios comprendidos en el mar territorial, que, en puridad, se dice, no es territorio *stricto sensu* del Estado, sino mera zona sobre la que se proyecta la soberanía de aquél. Argumento ya desarrollado con ocasión del conflicto núm. 1492/95 [apartado 4.b) y c) de estos antecedentes], y que ahora pretende ratificarse a la luz de la STC 102/1995, de 26 de junio, que apreció la inconstitucionalidad del art. 21.3 de la Ley 4/1989, precepto que atribuía al Estado la competencia para la declaración y gestión de los espacios naturales cuando afectaren a los bienes señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de costas, entre los que se encuentran «el mar territorial y las aguas interiores» (FJ 20).

b) Analiza seguidamente el escrito de impugnación el fundamento competencial aducido por el Gobierno de la Nación, fundamento que, localizado en el título «pesca marítima» ex art. 149.1.19.^a CE, es discutido por la Junta de Andalucía, al sostener que ni aquél ni la competencia estatal sobre bases del medio ambiente amparan el dictado de la Orden objeto del conflicto, que, por el contrario, entiende, ha vulnerado las competencias de que aquélla es titular.

En este análisis constata que la extensión de la reserva marina coincide con los confines del parque natural en su límite este-sur, identidad admitida por el propio Con-

sejo de Ministros; que las por el art. 2 de la Orden definidas como «reservas integrales» coinciden con cinco de las seis «zonas de protección de grado A del medio marino» descritas en el art. 238 del Anexo I del Decreto andaluz 418/1994; que el art. 3 de dicha Orden establece las «limitaciones de uso en las reservas integrales» (prohibición de cualquier tipo de pesca marítima, extracción de fauna y flora y de actividades subacuáticas; sujeción a previa autorización de las actividades de carácter científico realizadas en estas zonas); que su art. 4 fija las limitaciones de uso dentro de la reserva marina y fuera de las zonas de reserva integral (posibilidad de ejercitar la pesca marítima profesional con los artes y aparejos tradicionalmente utilizados en la zona: muestreos de flora y fauna marinas siempre que hayan sido previamente autorizados); que el art. 5 ordena la formación del censo de las embarcaciones con derecho para ejercer la pesca en el ámbito de la reserva marina; y que el art. 6 permite las actividades de buceo en la reserva marina, pero fuera de las zonas de reserva integral. En definitiva, amén de la coincidencia espacial entre la reserva marina y el ámbito marino del parque natural, coincidencia que se hace extensiva a las zonas de reserva integral respecto de las zonas de protección de grado A del parque, los preceptos citados incorporan un régimen de protección que se solapa con el establecido en el Decreto autonómico.

c) En esta tesitura, entiende el Letrado de la Junta de Andalucía, el contenido de la Orden Ministerial no se compadece con el que es inherente a la competencial estatal sobre pesca marítima (SSTC 56/1989, 147/1991). En efecto, no puede predicarse aquella cualidad de una reglamentación que se constriñe a una genérica invocación a las actividades de extracción de flora y fauna, a las actividades subacuáticas o a la necesidad de autorización para la realización de actividades de carácter científico o para el muestreo de flora y fauna marinas, como igualmente tampoco ofrece la necesaria conexión con aquel título el conjunto de limitaciones, absolutas o relativas, establecidas respecto de los usos que se mencionan. No hay, según se dice, en la Orden cuestionada regulación de la actividad extractiva en sí misma considerada, de los fondos o caladeros, de los períodos aptos para la pesca o de los concretos artes o medios de pesca. Más aún, de acuerdo con el tenor de la exposición de motivos de la Orden Ministerial, resulta meridianamente clara la finalidad determinante de su emanación, la protección medioambiental, circunstancia que permite a la Junta de Andalucía tachar de «torticera» la actuación de la Administración del Estado, que, de este modo, no se ajusta a la atribución a las Comunidades Autónomas de la función protectora de los ecosistemas en que se desarrollan las actividades de pesca marítima (STC 102/1995, FJ 25), y, en su consecuencia, de la fijación de los terrenos y aguas en que aquéllas pueden realizarse (art. 33.2 de la Ley 4/1989), sin que, en este sentido, la presencia de una normativa comunitaria, como la que se cita en la Orden controvertida, pueda alterar el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias (STC 117/1992, de 16 de septiembre).

d) Avanzando en su hilo argumental considera la Comunidad promotora del conflicto que la materia a que se refiere la Orden impugnada queda englobada en la que es propia de los espacios naturales protegidos, pues no en balde la reserva marina establecida en aquélla coincide con los espacios marinos del parque natural Cabo de Gata-Níjar. Así se arguye que esta materia de espacios naturales, aunque se erige en «soporte topográfico» de la de medio ambiente, adquiere sustantividad propia respecto de ésta, pudiendo ser asumida por la Comunidades Autónomas ex art. 149.3 CE en la medida en que no aparece en el listado de los arts. 148.1 y

149.1 CE (SSTC 69/1982, 82/1982, 102/1995; art. 13.7 EAAnd, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23.^a CE), con una amplitud, además, que confiere a aquéllas «un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente» (STC 102/1995).

Precisamente en aplicación de sus competencias estatutarias, de la propia legislación básica estatal (arts. 15, 19 y 21 de la Ley 4/1989), y de la Ley andaluza 2/1989, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos y se establecen medidas adicionales de protección (arts. 13 y 18), la Junta aprobó los planes de ordenación y de uso y gestión del parque natural Cabo de Gata-Níjar, objeto del conflicto núm. 1492/95, cuyos fines de protección aparecen igualmente en la Orden del Estado, siendo asimismo de destacar, como reiteración de un argumento expuesto con anterioridad, la coincidencia territorial y funcional entre las reservas integrales establecidas en aquélla y cinco de las seis zonas de protección de grado A fijadas en el Decreto andaluz. De este modo, y el discurso ya fue avanzado antes, la normativa estatal «ha conculcado de forma fraudulenta y oblicua la competencia autonómica sobre protección de espacios», con desconocimiento incluso de la propia normativa estatal (arts. 10.1 y 21.1 de la Ley 4/1989). Conclusión que para la Junta ha venido a ratificar la STC 102/1995 (FJ 20, *in fine*), al afirmar la posibilidad de la extensión de las competencias autonómicas en este ámbito al mar territorial, sin que, en este sentido, el empleo de la nomenclatura «reserva marina», que no figura ni en la Ley 4/1989 (arts. 12 y 21.2) ni en la andaluza 2/1989 (art. 2), revele otra cosa que la denunciada invasión competencial.

e) Un eslabón más en la cadena argumental viene representado por la refutación de la cobertura en la competencia estatal sobre medio ambiente de la Orden aquí cuestionada. Una refutación que se construye a partir de la caracterización de aquel ámbito de poder, según el cual lo básico ex art. 149.1.23.^a CE cumple «una función de ordenación mediante mínimos» (STC 102/1995, FJ 9), más allá de la cual ha de darse entrada a las normas autonómicas de desarrollo legislativo y, aun, a las propias medidas de ejecución.

Pues bien, se argumenta, no puede atribuirse formalmente el carácter de básicas a las normas incluidas en la referida Orden por las siguientes razones: por su no declaración explícita como tales normas básicas (SSTC 203/1993, de 17 de junio, 385/1993, de 23 de diciembre); por su no inclusión en una Ley (por todas, STC 102/1995, FJ 8), sin que se aprecie, salvo, quizá, en lo relativo a la fijación de las coordenadas de las reservas integrales, en dichas normas un marcado carácter técnico o coyuntural que justifique el recurso al reglamento; por emanar la disposición cuestionada de un Ministro y no del titular originario ex art. 97 CE de la potestad reglamentaria, el Gobierno; y, finalmente, por la conculcación de la exigencia de una Ley de las Cortes de efectuarse por el Estado una declaración protectora, como ocurre con la de parque nacional (art. 22.1 de la Ley 4/1989, STC 102/1995, FJ 22).

Por otro lado se combate el carácter materialmente básico de los preceptos impugnados, cuyo carácter nuclear es negado (STC 102/1995, FJ 9), por no implicar una regulación normativa uniforme de vigencia en toda la Nación (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, 71/1982, FJ 7, 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3), al circunscribirse a una «actuación administrativa sobre una sola reserva marina concreta». Más aún, no nos hallamos, se dice, ante «el encuadramiento de una política global del medio ambiente» (STC 64/1982), ni ante «la manifestación de los objetivos, fines u orientaciones generales en materia de medio ambiente para todo el Estado, exi-

gidos por la unidad del mismo y por la igualdad de todos sus miembros» (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4), sino frente a «una concreta intervención estatal en un espacio ínfimo del territorio del Estado».

Finalmente se descarta la existencia de un interés supraautonómico en el dictado de la Orden controvertida, dada la escasa extensión marina del parque natural, la no afección a otras Comunidades Autónomas y la atribución del disfrute conferido a los solos habitantes del litoral que sirve de referencia a la franja marina del parque natural.

f) Por último se afirma que la Orden cuestionada vulnera las competencias autonómicas sobre marisqueo y acuicultura, así como las relativas a deporte y ocio, por lo que se refiere, en este último caso, a las determinaciones en aquélla contenidas sobre buceo y actividades subacuáticas (arts. 13.18 y 13.31 EAAnd).

g) El escrito de la Junta de Andalucía concluye con la petición de que, con estimación del conflicto planteado, sea anulada, por vulneración de los preceptos estatutarios que engloban las competencias hechas valer, la disposición impugnada, así como la acumulación del presente al conflicto núm. 1492/95.

h) Frente al planteamiento que queda sintetizado, el Gobierno de la Nación, en su contestación al requerimiento de incompetencia, sostiene que el conflicto núm. 1492/95 fue promovido por la afección de una porción del mar territorial, más allá de su propio territorio y de la zona marítimo-terrestre, que se desprendía del ejercicio por la Junta de Andalucía de sus competencias en materia medioambiental y de espacios naturales protegidos con ocasión del Decreto 418/1994 [SSTC 77/1984, FJ 3, 147/1991, FJ 7 A) h), 102/1995, FJ 20]; competencias que, en consecuencia, han de circunscribirse a la zona marítimo-terrestre, mas sin que puedan extenderse al «mar adyacente».

Por otro lado, se dice que la Orden de 3 de julio de 1995, dictada en aplicación y cumplimiento del Reglamento (CE) 1626/94, del Consejo, «persigue establecer unas medidas de protección y conservación de los recursos pesqueros más vulnerables en una zona que constituye punto generador de los mismos, lo que garantizará la realización y continuidad de la actividad extractiva». Objetivo que puede incardinarse en la competencia estatal sobre pesca marítima ex art. 149.1.19 CE [SSTC 56/1989, FJ 5, 147/1991, FJ 4 b)], si bien, y en este punto es atendido el requerimiento, procede modificar la delimitación geográfica de las reservas integrales diseñadas a fin de no afectar a la competencia autonómica sobre «aguas interiores».

Asimismo se entiende que las limitaciones y prohibiciones establecidas en la Orden de referencia no invaden las competencias autonómicas sobre marisqueo y acuicultura, siendo aquéllas consustanciales con la preservación del recurso pesquero, de donde la mención a la flora marina, sustento y hábitat de las especies marinas que han de protegerse.

Reconocimiento que puede extenderse a las limitaciones recogidas en relación con la práctica del buceo, en cuanto medidas protectoras del medio marino y de sus especies.

En conclusión, y como basamento de la desestimación del requerimiento, salvo en el extremo antes señalado, se aduce que con la Orden en cuestión «no se pretende atribuir al Estado competencias de la Junta de Andalucía en materia de marisqueo o acuicultura, puesto que no se regulan dichas actividades, ni la concesión de autorizaciones para su ejercicio con carácter general, sino que lo que se regula es una reserva marina en una zona concreta, en la que se establecen ciertas limitaciones con la finalidad de la protección y conservación de los recursos como defensa y garantía de ejercicio de la pesca marítima».

8. Mediante providencia de la Sección Tercera de 21 de noviembre de 1995 se acuerda: admitir a trámite el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 3744/95; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aporte cuantas alegaciones y documentos considere conveniente; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnare la Orden objeto de aquél, en cuyo caso se suspenderá el curso del procedimiento hasta la resolución del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; oír al Abogado del Estado para que en el plazo conferido para el traslado exponga lo que considere oportuno acerca de la acumulación de este conflicto al núm. 1492/95; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín de la Junta de Andalucía».

9. Las alegaciones del Abogado del Estado tuvieron entrada en este Tribunal el día 11 de diciembre de 1995. Tras recordar los términos de la Exposición de Motivos de la Orden impugnada, y habida cuenta de que el título en que se ampara su dictado es el de pesca marítima ex art. 149.1.19.^a CE, pone de manifiesto que «cualquier acción estatal protectora de la pesca y de los recursos pesqueros en aguas exteriores va a redundar en beneficio de la preservación del medio ambiente», amén de expresar su extrañeza por el relieve que la Junta de Andalucía otorga al conflicto núm. 1492/95, la razón de cuya promoción estribaba en la regulación de la pesca en el mar adyacente al parque natural Cabo de Gata-Níjar, mas sin que, en su criterio, ninguna otra conexión entre ambos conflictos pueda ser detectada, más allá de la eventualidad de su acumulación. Por otro lado se discute la afirmación vertida por la Junta con ocasión del conflicto núm. 1492/95 en el sentido de que el Gobierno de la Nación no había cuestionado la delimitación del parque efectuada por la Junta, afirmación que el Abogado del Estado refuta mediante el recordatorio del tenor del escrito de impugnación del Decreto andaluz 418/1994.

Dicho esto sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 147/1991, 44/1992, 149/1992), los preceptos de la Orden impugnada respetan los criterios establecidos por aquélla como delimitadores de la competencia estatal sobre pesca marítima.

Por otro lado, y a la hora de precisar el alcance de las competencias autonómicas sobre medio ambiente y pesca, recuerda el Abogado del Estado que, si bien las competencias autonómicas pueden extenderse a la zona marítimo-terrestre, no cabe, sin embargo, la afección por aquéllas del mar territorial (SSTC 77/1984, 149/1991, 102/1995), y que, aun cuando la protección medioambiental dimanante de la declaración de un espacio natural protegido pueda conllevar que se afecte tangencialmente la actividad de pesca, ello no autoriza la desnaturalización de ésta como título competencial autónomo, imponiéndose, por el contrario, en los supuestos de concurrencia sobre un mismo espacio físico de actividades derivadas de títulos distintos, la determinación, en virtud del principio de especificidad, del título prevalente. Tesis que, en su opinión, refrenda la propia STC 102/1995 (FJ 26, a propósito de la determinación por el Estado, como norma básica, de las especies objeto de caza y pesca interior, desde la perspectiva de su protección).

Pues bien, viene a decirse, la Orden cuestionada regula la pesca en aguas exteriores ex art. 149.1.19.^a CE con el objetivo de salvaguardar su preservación y la del

medio en que se desenvuelve, objetivo cifrado de trascendente para todo el caladero nacional. En este sentido, ninguna afección de las competencias autonómicas sobre marisqueo, acuicultura o buceo deportivo puede descubrirse, competencias que, en todo caso, habrán de ejercitarse con respeto a la consecución del objetivo antes mencionado.

Por tanto, sólo en el caso del ejercicio de aquellas competencias que, como la acuicultura, el marisqueo o la ordenación del sector pesquero, por definición han de realizarse en el mar territorial o, aun, fuera de éste, tendrá sentido la llamada proyección exterior del ejercicio de las competencias, mas sin que sea sostenible que en el mar territorial se produzca la preconizada prevalencia de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente o espacios naturales protegidos sobre la estatal de pesca marítima, pues ello no es posible ni siquiera en caso de concurrencia de títulos competenciales, ya que entonces, más que de predominio de uno sobre otro, ha de hablarse de la necesidad de armonizar y compaginar los que se hallen en presencia (SSTC 64/1982, 77/1984).

La imbricación, por tanto, de la Orden en cuestión en el título pesca, más allá de la competencia autonómica sobre ordenación del sector pesquero, que, en todo caso, es competencia compartida (STC 149/1992, FJ 2), según pone de relieve el análisis de los concretos preceptos que la integran, permite al Abogado del Estado instar la desestimación del conflicto planteado, así como la declaración de titularidad estatal de la competencia controvertida, amén de la acumulación del presente al conflicto núm. 1492/95.

10. Por Auto del Pleno de 16 de enero de 1996 se acordó la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 3744/95 al registrado con el núm. 1492/95.

11. Por providencia de 12 de febrero de 2002 se señaló el día 14 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia, quedando concluida con esta fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los dos conflictos acumulados en este proceso tienen por objeto, de un lado, el Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, por el que se aprueban el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan de uso y gestión del parque natural Cabo de Gata-Níjar, y, de otro, la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.

En el primero de dichos conflictos, suscitado por el Gobierno de la Nación, se impugna el Decreto autonómico 418/1994, en razón a un doble argumento: de un lado, porque vulnera las competencias estatales en materia de «pesca marítima» y, de otro, porque proyecta la regulación del espacio protegido sobre el mar territorial, extralimitándose del ámbito físico que constituye el territorio autonómico, al que debería haberse ceñido la Junta de Andalucía al realizar dicha regulación.

En cuanto a la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre la que se traba el segundo conflicto positivo de competencia, es impugnada por la Junta de Andalucía por entender que la reserva marina que se establece coincide físicamente con una franja de una milla de extensión que se encuentra incluida en la delimitación del parque natural Cabo de Gata-Níjar, concretamente en su límite este-sur, y no tiene cobertura en el título competencial de «pesca marítima», sino que, por el contrario, vulnera las competencias autonómicas en materia de medio

ambiente, espacios naturales protegidos, marisqueo y acuicultura, deporte y ocio.

2. Antes de entrar a examinar con mayor detalle los títulos competenciales aducidos por las partes en defensa de sus respectivas posiciones, debemos valorar dos objeciones procesales planteadas por la Junta de Andalucía.

La representación procesal autonómica manifiesta, en primer lugar, que existe una desviación entre el requerimiento de incompetencia y el suplico de la demanda en lo relativo a la pretensión deducida por el Estado frente al Decreto impugnado. Así, mientras en el requerimiento de incompetencia se solicitó una nueva delimitación del límite este y sur del parque natural o, subsidiariamente, la derogación de los artículos impugnados, en el suplico de la demanda no existe referencia a una nueva delimitación del parque, delimitación que ya estaba incluida en la Ley del Parlamento de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales de protección, sin que dicha delimitación se hubiera objetado por el Gobierno del Estado.

Puntualizando con carácter previo que la delimitación del parque natural se regula en el Decreto 314/1987 (art. 2 y Anexo) y no en la Ley 2/1989 que, simplemente, remite a aquél (apartado 60 del Anexo I), se constata que este planteamiento no puede ser admitido. En el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de la Nación, éste solicita que se modifique la delimitación del límite este y sur del parque natural, de modo que aquélla no exceda de la zona marítimo-terrestre y de las aguas interiores o, subsidiariamente, se deroguen o queden sin efecto los artículos que por proyectarse sobre las aguas exteriores vulnerarían sus competencias en materia de «pesca marítima» (art. 149.1.19.ª CE). De otro lado, el Abogado del Estado sostiene en el apartado II de sus fundamentos jurídicos dos tipos de argumentos en defensa de la posición del Estado: la invasión de la competencia estatal en materia de «pesca marítima» y la extralimitación del ámbito territorial en el que la Junta de Andalucía debe ejercer sus competencias. De modo que en el suplico de la demanda se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado y que se anulen los preceptos objeto del conflicto. Es claro que de admitirse cualquiera de ambas líneas de razonamiento, que se acomodan a lo argumentado y solicitado en el escrito de requerimiento previo, se podría obtener un pronunciamiento de este Tribunal que atendiera, a su vez, a lo solicitado en la demanda. De otro lado, en nada afecta a la pretensión del Estado mantenida en este conflicto el hecho de que no se haya objetado antes la delimitación territorial del parque, habida cuenta de que, «dado el carácter indisponible de las competencias, con o sin impugnación la competencia no se traslada, por mucho que pueda estar indebidamente ejercida por una de las partes por un período más o menos prolongado, como en definitiva es ya doctrina reiterada por este Tribunal» (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 10).

También manifiesta la representación procesal andaluza que el conflicto es meramente preventivo, pues habiendo abandonado el Estado su inicial pretensión contraria a la delimitación del espacio natural, siempre será posible interpretar los preceptos del reglamento andaluz objeto de conflicto como referidos a las aguas interiores, habida cuenta de la competencia autonómica en esta materia (art. 13.18 EAAnd).

Este criterio tampoco puede ser admitido, puesto que lo desmiente la demanda, que en buena medida se sustenta en que el Decreto impugnado regula cuestiones propias de la «pesca marítima» en las aguas exteriores,

y también hace lo propio el planteamiento de la representación autonómica que, expresamente, aduce en la alegación segunda, 2, como ya hiciera el Gobierno autónomo en la contestación al requerimiento, que las competencias de la Junta de Andalucía en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos pueden extenderse al mar territorial y, en tal sentido, no cuestiona que una franja marítima del parque se encuentra, efectivamente, en las aguas exteriores o mar territorial. Siendo este ámbito espacial el propio de la competencia de «pesca marítima», y al ceñirse la reivindicación estatal exclusivamente a las aguas de parque natural, que «excede de las aguas interiores, comprendiendo aguas exteriores» (antecedente I), es clara a la colisión normativa que puede producirse en dicho ámbito.

3. Según hemos avanzado ya, en ambos conflictos positivos de competencia el Gobierno de la Nación y el de la Junta de Andalucía discuten acerca de las disposiciones normativas adoptadas de contrario en cada disposición litigiosa, en cuanto que ambas se proyectan en el mismo espacio físico: el último tramo del «límite Este y Sur» del parque natural Cabo de Gata-Níjar, que «comprende una franja marina de una milla de anchura, paralela a la línea de costa descrita, que coincide aproximadamente con la cota batimétrica de 50 metros» (Anexo III del Decreto 418/1994).

El Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994 aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de Cabo de Gata-Níjar, declarado como tal por Decreto 314/1987, de 23 de diciembre e incluido en la Ley 2/1989, de 18 de julio, que establece el inventario de los espacios naturales de Andalucía y medidas adicionales para su protección. Dicho plan de ordenación, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (en adelante, LCEN), y en la citada Ley autonómica, tiene por finalidad la ordenación general de los recursos del parque natural, estableciendo una pluralidad de objetivos a alcanzar.

El plan de ordenación de los recursos naturales regula las medidas a adoptar para la ordenación de los recursos naturales del parque, previendo medidas específicas en las siguientes esferas: recursos edáficos y geológicos, hídricos, atmosféricos, de la fauna y flora silvestre, recursos forestales, ganaderos, agrícolas, cinegéticos, pesqueros y paisajísticos. Entre las medidas relativas a los recursos pesqueros (arts. 137 a 156 del Anexo I) se incluyen la limitación de la actividad pesquera profesional, la regulación de las artes y aparejos de la misma y la posible exclusión de toda actividad pesquera, entre otras medidas.

El Anexo 2 contiene el plan rector de uso y gestión del parque natural, regulando los recursos pesqueros en sus arts. 45 a 47. Dicha regulación afecta a la «pesca económica», incidiendo, entre otros aspectos, en la actividad pesquera profesional y sus límites, las artes permitidas y el aprovechamiento pesquero, las vedas, etc.

En cuanto a la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar, que se extiende a «la franja costera adyacente al Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, constituida por la porción de aguas exteriores comprendida entre las líneas de base rectas y la franja que dista una milla de la costa y delimitada al oeste del Cabo de Gata por la desembocadura de la rambla del agua, en el término municipal de Almería y al este por la desembocadura de El Barranco del Hondo, en el término municipal de Carboneras» (art. 1). En el seno de la «reserva marina» se incluyen «reservas integrales» con las correspondientes limitaciones de uso en las mismas (arts. 3 y 4), entre los que se incluyen los censos de embarcaciones autorizadas a ejercer la actividad pesquera (art. 5).

En conclusión, la confluencia espacial de ambas normas es el elemento determinante de ambos conflictos positivos de competencia, pues cada parte otorga legitimidad constitucional a la norma propia a tenor de los títulos competenciales que cada una de ellas tiene atribuidos.

4. Procede ya examinar el primero de los conflictos positivos de competencia, esto es, el promovido por el Estado respecto del Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural de Cabo de Gata-Níjar.

Los preceptos que constituyen el objeto de este conflicto positivo de competencia se refieren, todos ellos, a la regulación de diversos aspectos relativos a la protección de los recursos pesqueros en el parque natural, aspectos que incluyen desde los objetivos a conseguir hasta las medidas concretas a poner en práctica, y que se refieren a las propias especies pesqueras a proteger, a determinadas instalaciones, como son los arrecifes artificiales, y a la regulación de diversas cuestiones relativas al régimen de extracción de recursos.

El Abogado del Estado achaca al mismo, en cuanto que se proyecta sobre la franja marina antedicha, la vulneración de la competencia exclusiva estatal en materia de «pesca marítima» (art. 149.1.19.^a CE), así como la falta de competencia de la Junta de Andalucía para dictarlo, toda vez que aquella franja se sitúa en el mar territorial, fuera, por tanto, de las aguas interiores sobre las que la Junta de Andalucía puede ejercitar sus competencias pesqueras, y fuera también del límite de su territorio, único ámbito en que aquélla puede desplegar sus competencias en materia de medio ambiente y de espacios naturales protegidos, el cual incluye la zona marítimo-terrestre.

Por el contrario, para el Letrado de la Junta de Andalucía el Decreto controvertido ha sido dictado en ejercicio de las siguientes competencias: de carácter exclusivo en materia de espacios naturales protegidos y de marisqueo y acuicultura y de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente y ordenación del sector pesquero (arts. 13.7 y 18 y 15.1.6 y 7 EAAnd).

Debemos determinar, de entre los títulos competenciales citados por las partes, aquéllos en que pueden incardinarse las medidas que resultan objeto de conflicto, para lo cual deberemos partir de nuestra propia doctrina acerca del alcance y naturaleza de los títulos aducidos.

5. Por parte del Abogado del Estado, se sostiene que los preceptos impugnados del Decreto 418/1994 vulneran el orden constitucional de competencias por dos motivos: por proyectar su regulación en el mar territorial, que no es territorio autonómico, y por invadir las competencias del Estado en materia de «pesca marítima» (art. 149.1.19.^a CE).

Ambos motivos deben ser, efectivamente, examinados. El primero, porque, según hemos adelantado, los preceptos impugnados habrán de aplicarse en el mar territorial y, habida cuenta de que el art. 9 EAAnd determina «que las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio», es necesario dilucidar si la franja de mar territorial controvertida forma parte o no del territorio andaluz. El segundo motivo debe ser también analizado, pues, sintéticamente, hemos declarado que «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» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 7, con cita de las 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 148/1996, de 25 de septiembre) y los preceptos impugnados pueden incidir, en razón a lo expuesto en el fundamento jurídico 3 a las dos dimensiones aludidas de la «pesca marítima».

En cuanto a los títulos competenciales alegados por la Comunidad Autónoma, debemos determinar su incidencia partiendo de «la doctrina de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, FJ 2 y 87/1989, FJ 3, entre otras)» (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 4). De acuerdo con ello ha de descartarse que el Decreto autonómico pueda incardinarse en las materias de «marisqueo» y «acuicultura», pues, aunque alguna incidencia pudieran tener las mismas, sería, sin duda, colateral e indirecta, ya que los preceptos impugnados no regulan sustancialmente aspectos atinentes a las mismas.

La conexión se produce, en cambio, con las materias de «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos» y, a tal efecto, «debe recordarse que, desde las SSTC 64/1982, 69/1982 y 82/1982 (FFJJ 3, 1 y 2, respectivamente) hasta la más reciente STC 102/1995 (FJ 16), este Tribunal ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro Ordenamiento las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente, se ha dicho que la materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquélla —el soporte topográfico del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1986— y a una determinada forma de actuación —basada sobre todo en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones, como se dice en la STC 64/1982», aclarando tras ello que «este Tribunal ha precisado que la declaración de espacios naturales protegidos y la consiguiente delimitación de su ámbito territorial se encuadra con toda naturalidad en la materia de espacios naturales protegidos (por todas, STC 69/1982, FJ 1)» (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 3).

6. Alcanzando ya un criterio sobre los títulos competenciales esgrimidos por las partes que coliden en este proceso que han de ser tenidos en cuenta, debemos recordar una vez más que la discrepancia competencial se centra exclusivamente en una determinada porción del ámbito físico del parque natural de Cabo de Gata-Níjar: la franja marítima de una milla de anchura situada en el límite este y sur de dicho parque, respecto de la cual ambas partes admiten que se sitúa fuera de las aguas interiores y de la zona marítimo-terrestre, es decir, en el mar territorial.

Antes de seguir avanzando, es llegado el momento de determinar si, como aduce el Abogado del Estado, las competencias autonómicas carecen de virtualidad en dicho espacio por razón de extraterritorialidad, es decir, por proyectarse en unos límites físicos que no forman parte del territorio autonómico.

Pues bien, en relación con este planteamiento debe recordarse que el territorio, y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales (así, significativamente, art. 9 del Estatuto andaluz), y, en concreto, como definidor de las de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades y con el Estado (STC 99/1986, de 10 de julio). Funcionalidad

que, reconocida expresamente en los propios Estatutos, dimana de «la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2), y que sirve directamente, en ocasiones, al objetivo de atribuir, localizándola en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales, la titularidad de la correspondiente competencia (ferrocarriles y carreteras, art. 148.1.5.ª CE; SSTC 132/1996, de 22 de julio, 65/1998, de 18 de marzo, 132/1998, de 18 de junio; aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, art. 149.1.22.ª), como de modo indubitado ha reconocido con carácter general la jurisprudencia de este Tribunal (STC 86/1988, de 3 de mayo) y, específicamente, en relación con las actividades de transporte (SSTC 97/1983, de 15 de noviembre, 180/1992, de 16 de noviembre, 118/1996, de 27 de junio).

Partiendo de estos principios, también nos hemos pronunciado sobre la relación existente entre el territorio autonómico y las competencias de las Comunidades Autónomas, así como, más específicamente, sobre las competencias de éstas en la zona marítimo-terrestre y en el mar territorial.

Así, «que las competencias de las Comunidades se circunscriben a su ámbito territorial» ha sido afirmado por este Tribunal repetidas veces y también en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, aunque con la salvedad de que ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma; lo que no es aquí el caso, pues no se trata de repercusiones indirectas sino del ejercicio directo de competencias (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 30), pues «en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad con olvido de lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3). En suma, se trata de un criterio reiterado, pues en igual sentido nos pronunciamos en la STC 101/1995, 20 de junio, FJ 7, que trae a colación también el pronunciamiento de la STC 33/1982, de 8 de junio.

En cuanto a lo que deba entenderse por territorio autonómico, hemos afirmado que «tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre que uno y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional es ahora total» (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3).

Distinto es el caso del mar territorial. En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (veredictos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAAAnd) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acui-

cultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero).

Pero la naturaleza de la que aquí se esgrime, esto es, la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, hace problemática su extensión al mar territorial.

En efecto, de una parte, el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil —las aguas— que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural —gran parte de la vida marina— que se halla más necesitado de protección.

De ahí se deducen dos consecuencias: la primera que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración a la que más adelante habremos de referirnos.

7. En la presente situación la parte demandada sostiene que la norma autonómica tiene como finalidad la protección de un espacio físico cuyas características naturales especiales determinan su proyección en un ámbito marino que incluye una zona del mar territorial. La Junta de Andalucía pretende mostrar la unidad del ecosistema del parque natural de Cabo de Gata-Níjar, justificando las medidas establecidas en su franja marina en virtud de la interrelación de los elementos o espacios terrestre y marítimo que lo conforman. En tal sentido, aporta un informe sobre las necesidades de gestión ambiental conjunta de las superficies marítima y terrestre, emitido por el Director Conservador del Parque. En la memoria justificativa de dicho informe se dice que el parque natural de Cabo de Gata-Níjar «es una unidad geológica de origen volcánico y arrecifal, bañada y parcialmente sumergida bajo las aguas del Mediterráneo», y que los procesos ecológicos que se dan en su medio natural «ponen de manifiesto la absoluta interdependencia de sus ambientes marítimos y terrestres». En este sentido se resalta «la excepcional diversidad de hábitats y formas de vida» representadas; la singularidad de su tapiz vegetal, único en el continente europeo, resultado de «las diarias aportaciones hídricas derivadas del hálito marino o maresia»; «el sobresaliente mosaico de comunidades vegetales presentes en el medio terrestre y las propias del medio marino», así como la existencia de una «excepcional comunidad de vertebrados e invertebrados en la que sobresalen elementos "en peligro"»; la localización en el medio marino del soporte alimenticio de los recursos ornitológicos que se hallan en el litoral acantilado; la «sobresaliente, por diversa y singular» (unas ciento veintiséis especies de aves) respuesta biótica que conforma la zona húmeda de Las Salinas; la catalogación de este parque marítimo-terrestre como zona de especial protección para las aves y la vinculación de sus humedales al Convenio Ramsar; la extensión de sus praderas de fanerógamas marinas, que se hallan en un excelente estado de conservación, determinado por la protección que les proporciona el correspondiente soporte geológico, y la mínima trascendencia que, por su caracterización geológica y escasas batimetrías, poseen estos caladeros para las flotas industriales (pesca

de arrastre, etc.) de los puertos de Almería, Garrucha y Carboneras; «la excepcional importancia que posee a nivel continental, por su extensión, grado de conservación y situación geográfica, este hábitat marino del Parque Natural»; la esencialidad de la «periódica continuidad de los aportes de sedimentos que realizan los cauces fluviales del Parque (ramblas) al medio marino con el que contactan» para lograr la «regeneración de los fondos (bancos) arenosos en los que habita un excepcional número de formas de vida»; la continua evolución de las formaciones geológicas de tipo duna y de los recursos bióticos y paisajísticos.

Como corolario de lo anterior se resalta «la interdependencia de ambos medios [que] ha garantizado y garantiza tanto la rentabilidad socioeconómica de las actividades como los mecanismos de recuperación y reequilibrio ambiental del frágil sistema marítimo-terrestre que las soporta». En todo caso se afirma a modo de conclusión que el parque ha cubierto las previsiones de planificación ambiental de la Ley 4/1989, habiendo salido al paso de los distintos factores de perturbación que amenazaban su conservación, entre ellos la pesca.

El planteamiento autonómico sólo puede ser parcialmente compartido. Aunque las competencias de la Junta de Andalucía en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico.

Sin embargo, la posibilidad de que excepcionalmente un espacio natural de competencia autonómica en cuanto a su declaración y gestión, como es el caso que nos ocupa, pueda incluir algún ámbito del mar territorial, por reducido que sea éste, como aquí ocurre, no se compadece con el desconocimiento de las competencias estatales que puedan legítimamente desarrollarse en el mismo espacio físico, pues, en el fundamento jurídico 3 de la STC 15/1998, de 22 de enero se declaró, «en consonancia con reiterada jurisprudencia anterior, que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas» (STC 110/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

La consecuencia de ello no fue sino que «es necesario insistir, una vez más, en orden a una adecuada articulación de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y de las competencias estatales sectoriales que afectan al uso del territorio, en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994) pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en el ámbito de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc. (STC 40/1988, FJ 30). Sin embargo es posible que esos cauces o fórmulas de cooperación resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, habiendo declarado este Tribunal Constitucional que en tales supuestos el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclu-

sivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma (STC 56/1986, FJ 3)» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 4).

8. Tras todo lo expuesto, podemos entrar ya a examinar si los artículos impugnados del Anexo 1 del Decreto 418/1994 vulneran, en su proyección sobre la franja marítima litigiosa, las competencias del Estado en materia de «pesca marítima» (art. 149.1.19.^a CE).

Para apreciar si la vulneración se produce hay que partir de que en relación con la materia de pesca marítima 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 47/1991, 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 ... 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 periodos 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)» (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 5).

Asimismo, debemos tener en cuenta, en particular, que cuando nos pronunciamos sobre el art. 9.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1986, declaramos que dicho precepto «concede al Consejo Ejecutivo de la Generalidad la facultad de determinar masas de agua en las que no podrá autorizarse la instalación de artes, industrias o aprovechamientos piscícolas, habida cuenta de la importancia de la riqueza piscícola ... Esta regulación autonómica, encaminada a preservar el recurso natural en ciertas zonas frente a actividades industriales o extractivas, se adentra en la competencia exclusiva del Estado para regular la cuestión en todo el caladero nacional, entre otras razones, dada la misma movilidad del recurso. Como hemos dicho en la STC 147/1991 (FJ 5) 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 y limítrofes» (STC 44/1992, de 2 de abril, FJ 3).

Expuesto lo anterior, podemos realizar ya el análisis de los preceptos impugnados:

a) El art. 4 regula los objetivos del plan de ordenación de los recursos naturales (PORN)». Se impugnan sus apartados 1.a), b), c), d), e), f) y g), que disponen lo siguiente:

«1. Siendo el PORN el instrumento que enmarca y encabeza la planificación ambiental se establecen los siguientes objetivos generales:

a) Proteger preferentemente los ecosistemas terrestres y marinos de especial interés ecológico y las especies en peligro de extinción o vulnerables.

b) Mantener los ecosistemas terrestres y marinos para garantizar su diversidad biológica.

c) Proteger los suelos, las aguas y fondos de su degradación por efecto de los procesos erosivos de origen natural o antrópico y la contaminación.

d) Restaurar y regenerar los ecosistemas naturales terrestres y marinos degradados.

e) Defender los espacios naturales terrestres y marinos y los recursos vivos que albergan contra incendios, plagas, enfermedades, fuentes y episodios puntuales de contaminación, mediante intervenciones que minimicen sus efectos negativos.

f) Establecer limitaciones a los usos del suelo —ganaderos, pesqueros, turísticos...—, de las aguas y fondos marinos, que contemplen, en cada caso, su potencial biológico y capacidad productiva.

g) Compatibilizar el uso social del medio terrestre y marino del Parque Natural con la conservación de los recursos físico-bióticos que albergan».

Estos apartados sólo contienen las orientaciones generales que persigue el plan de ordenación de los recursos naturales. Se trata de objetivos de indudable naturaleza conservacionista, que en la medida en que, simplemente, han de informar y orientar prescripciones normativas más concretas y no desconocen la dimensión extractiva [apartado 1 g)], en nada vulneran la competencia estatal de «pesca marítima» en la franja marina a que se ciñe el conflicto.

b) Los arts. 18.5, 152, 153 y 156 se refieren a los arrecifes artificiales. El art. 18.5 dispone que «los arrecifes artificiales de promoción pública o privada, que pretendan implantarse en el ámbito marítimo del Parque Natural sólo podrán hacerlo en las Zonas de Grado B. En cualquier caso dicha instalación precisará autorización de la AMA».

Los arrecifes artificiales tienen como objeto «permitir la protección, regeneración y desarrollo de recursos pesqueros de zonas marinas litorales», correspondiendo su autorización al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuando se sitúen en las aguas exteriores (arts. 37 y 38 del Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos).

Pues bien, en la STC 9/2001 hemos examinado el encuadramiento competencial de diversas medidas de conservación y mejora de los recursos pesqueros, entre los que se encuentran, junto a las zonas y épocas de veda, la fijación de fondos y la reglamentación de artes y aparejos, la regulación de los arrecifes artificiales, considerando que todos estos aspectos «se incardinan... en la materia pesca marítima, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.19.^a CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales» (STC 9/2001, FJ 6).

El precepto autonómico desconoce y vulnera, por tanto, la competencia estatal en materia de pesca marítima en la medida en que se aplica a la franja marina controvertida, disponiendo la intervención unilateral de la Junta de Andalucía.

Lo propio ocurre, por conexión, con los arts. 152, 153 y 156.

c) El art. 24.2 configura como objetivo sectorial de los recursos edáficos y geológicos la conservación y mantenimiento de los suelos y fondos marinos.

En cuanto tal objetivo, que no incorpora mandato normativo alguno que obstaculice la competencia estatal sobre pesca marítima, resulta respetuoso con el orden constitucional de competencias.

d) El art. 60.1 establece el Catálogo de especies amenazadas de interés especial dentro del ámbito del parque natural, incluyendo en el mismo una relación de especies pesqueras. Los restantes apartados del precepto, que establecen prescripciones al respecto, no han sido impugnados.

El art. 29 LCEN dispone que «la determinación de los animales o plantas cuya protección exija medidas específicas por parte de las Administraciones Públicas, se realizará mediante su inclusión en los correspondientes Catálogos, estatal y autonómicos, a que se refiere el art. 30» de la misma Ley. El propio art. 29 LCEN configura entre las especies, subespecies o poblaciones catalogables, a las de interés especial, caracterizándolas

como «merecedoras de una atención particular en función de su valor científico, ecológico, cultural o por su singularidad». En cuanto a las medidas concretas de protección de estas especies, el art. 31.5 prevé «la redacción de un Plan de Manejo que determine las medidas necesarias para mantener las poblaciones en un nivel adecuado».

La mera inclusión de las especies relacionadas en el precepto en el Catálogo autonómico no conlleva la vulneración de la competencia estatal de pesca marítima, máxime cuando no se anuda a dicha inclusión la prohibición de captura de las especies ni el Estado impugna regulación alguna que sea consecuencia de la catalogación.

e) Los arts. 137, 138, 139, 140, 142, 145, 147, 148, 151 y 154 regulan «los recursos pesqueros».

El art. 137 establece los objetivos sectoriales correspondientes. Ninguno de ellos, por su propio enunciado (compatibilización del aprovechamiento con el mantenimiento de los recursos; aseguramiento de su aprovechamiento sostenido; y vigilancia y control de los recursos), vulnera las competencias estatales sobre la pesca marítima, siendo susceptibles de ulteriores medidas de colaboración y coordinación con el Estado para su eficaz aplicación.

No conculca la competencia estatal el art. 148, que regula las instalaciones de acuicultura, competencia exclusiva autonómica, salvando expresamente «las concesiones y autorizaciones que sean exigibles en virtud de la normativa vigente», por lo que ninguna perturbación de aquélla se deriva directamente del tenor literal del artículo.

Tampoco el art. 154 vulnera las competencias estatales sobre la pesca marítima, pues regula las zonas de fondeo de embarcaciones y ello se incardina en las competencias andaluzas sobre ordenación de espacios naturales.

En cuanto a los arts. 138, 140, 142, 145 y 147, todos ellos inciden directamente en la regulación de la actividad pesquera, estableciendo limitaciones o prohibiciones de la misma (arts. 138, 140, 142, 145 y 147), regulando las artes o aparejos (art. 140), o las especies y tallas (arts. 145 y 151). Todos ellos, pues, vulneran las competencias del Estado en materia de «pesca marítima».

Por lo que se refiere al art. 139, debemos distinguir entre sus apartados 1 y 2, de un lado, y su apartado 3, de otro. Los apartados 1 y 2 prevén la elaboración de un censo de embarcaciones con derecho a ejercer la pesca en el ámbito del parque natural. Nada cabe oponer a que la Comunidad Autónoma de Andalucía elabore el expresado censo, si bien debe advertirse que en dicho censo, por lo que se refiere al ejercicio de la actividad pesquera en la franja controvertida, sólo podrán figurar las embarcaciones que hayan sido autorizadas para pescar por la Administración del Estado, puesto que, según reiterada doctrina constitucional (por todas, STC 147/1998, de 7 de julio), la determinación del esfuerzo pesquero en las aguas exteriores corresponde al Estado. Por tanto, según lo expuesto, los apartados 1 y 2 del art. 139 no vulneran la competencia estatal. Por el contrario, el apartado 3, que prevé el establecimiento de un sistema de concesión de permisos de pesca a los que solamente podrán acceder las embarcaciones censadas, transgrede la competencia estatal de pesca marítima, pues la concesión efectiva del permiso de pesca en la franja marítima aludida sólo puede otorgarla el Estado de acuerdo con nuestra doctrina.

f) Los arts. 254.2.e) y g), y 255 apartado 1.c), e) y h), y apartado 2.e) y f), establecen criterios de ordenación para las zonas de protección de grado A y B.

En cuanto al art. 254.2.e) y g), tales criterios de ordenación se concretan en la consideración de los siguientes

usos y actividades como incompatibles: la instalación de arrecifes artificiales y la realización de diversos tipos de actividades pesqueras, incluida la artesanal.

Es claro que el precepto perturba la competencia pesquera estatal al no someter a condicionamiento alguno tales prescripciones, por lo que vulnera el art. 149.1.19.^aCE.

El art. 255.1.c) también vulnera la competencia estatal sobre la pesca marítima, al contener una declaración de compatibilidad de la actividad pesquera que corresponde realizar al Estado al amparo del art. 149.1.19.^aCE. Sin embargo, la declaración de compatibilidad del marisqueo contenida en el precepto no vulnera la competencia estatal.

Por el contrario, el art. 255.1.e), que considera compatibles los arrecifes artificiales, resulta contrario al orden constitucional de competencias por su conexión con los arts. 18.5, 152, 153 y 156, que han merecido la misma calificación.

En cuanto al art. 255.1.h), relativo a la compatibilidad del fondeo de embarcaciones, tampoco perturba la competencia estatal y resulta acorde con las competencias de la Junta de Andalucía.

El art. 255.2.e) y f), que considera incompatibles determinadas modalidades de actividad pesquera, perturba y condiciona la competencia estatal sobre pesca marítima, vulnerando por ello el art. 149.1.19.^a CE.

9. A continuación cumple analizar los artículos del Anexo 2 del Decreto 418/1994 que han sido objeto de impugnación:

a) Los arts. 45.1, 2, 3, 5, 6, 8 y 9 y 46.2 regulan la «pesca económica», incidiendo en aspectos tales como la autorización y prohibición de determinadas actividades pesqueras, la regulación de ciertas artes, el anclaje de embarcaciones y el establecimiento de espacios vedados para la pesca y actividades náuticas y pesca submarina. Estos aspectos, salvo el apartado 5 del art. 45, relativo al anclaje de embarcaciones pesqueras, inciden directamente en la competencia estatal sobre la pesca marítima, vulnerando dicha competencia.

Por el contrario, el apartado 5 (anclaje de embarcaciones) se compadece con las competencias autonómicas de espacios naturales protegidos, siendo por tanto conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

b) El art. 73 contiene las «directrices» del programa pesquero. Se impugnan sus apartados a) y c) que, respectivamente, consideran a la pesca artesanal como prioritaria y como incompatibles la pesca submarina, el marisqueo deportivo y la extracción de especies expresamente protegidas en el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural.

Ambos apartados regulan aspectos que inciden en la pesca marítima, salvo en lo relativo al marisqueo, por lo que infringen el art. 149.1.19.^a CE al no disponer ningún mecanismo de colaboración con el Estado que permita no entorpecer la tan citada competencia estatal.

10. Procede ahora examinar el segundo de los conflictos positivos de competencia que constituyen el objeto de este proceso y, que se trata en relación con la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de junio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.

Según se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Nación aceptó parcialmente el requerimiento de incompetencia que le fue dirigido por la Junta de Andalucía, aceptación que se produjo en el sentido de limitar la reserva marina a las aguas exteriores. Ello determinó la aprobación de la Orden de 31 de julio de 1996, por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 1995. La expresada modificación afecta, exclusivamente, al

art. 2 de dicha Orden, que regula los límites de la reserva marina en consonancia con la aceptación parcial del requerimiento.

La Junta de Andalucía aduce que dicha reserva coincide espacialmente con la franja marina del límite este-sur del parque natural del Cabo de Gata-Níjar, lo que conllevaría que el régimen jurídico implantado por la Orden impugnada vulneraría determinadas competencias autonómicas, sustancialmente las mismas que se han esgrimido en defensa del Decreto 418/1994. Por parte del Abogado del Estado, se emplean argumentos prácticamente idénticos a los ya expuestos respecto de dicho Decreto, siendo por ello innecesario proceder de nuevo a su reproducción.

11. Cumple ahora proceder al enjuiciamiento de la Orden de 3 de julio de 1995, objeto del segundo conflicto positivo de competencia que se sustancia en este proceso. Dicha Orden delimita una zona marítima en la franja costera adyacente al parque natural de Cabo de Gata-Níjar, configurándola como reserva marina (art. 1), dentro de la cual se establecen, a su vez, cinco zonas de reserva integral (art. 2). En las reservas integrales se prohíbe cualquier tipo de actividad pesquera, la extracción de flora y fauna y las actividades subacuáticas, permitiéndose tan solo, con autorización de la Secretaría General de Pesca Marítima, la toma de muestras de carácter científico (art. 3). Fuera de estas zonas de reserva integral, pero dentro de la reserva marina, se establece un régimen de conservación menos riguroso, consistente en la autorización de la pesca profesional con las artes y aparejos empleados tradicionalmente en la zona y el muestreo de flora y fauna específicamente autorizados por la Secretaría General de Pesca Marítima (art. 4). Se permite el buceo en las zonas de la reserva marina no calificadas de reserva integral, pero no en estas últimas (art. 6). Por último, con el fin de limitar la actividad pesquera profesional, se anuncia la elaboración de un censo de embarcaciones con derecho a ejercer la actividad pesquera a que se ha hecho referencia, autorizando el ejercicio de la actividad a las embarcaciones que viniesen haciéndolo hasta que se elabore dicho censo (art. 5 y Disposición transitoria única).

El planteamiento de la Junta de Andalucía consiste en mantener que la Orden impugnada se incardina, por su contenido, no en la materia «pesca marítima», sino en las de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente». Por el contrario, para el Abogado del Estado la Orden impugnada se incardina en la materia «pesca marítima», la cual incluye tanto la conservación como la explotación de los recursos pesqueros.

De acuerdo con nuestra doctrina, para proceder al deslinde entre las distintas materias en las que se distribuyen las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, es necesario en ocasiones acudir, como criterio interpretativo, a la legislación vigente o derogada. Así hemos operado, entre otras, en las SSTC 56/1989, de 16 de marzo, y 9/2001, de 18 de enero.

En este caso, conviene tener como referencia no sólo la legislación española, sino también la comunitaria, pues aunque hemos afirmado que «el Derecho comunitario no es, *per se*, canon o parámetro directo de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos. Y más específicamente, que en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias (STC 122/1989, FJ 5)» (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7), no es menos cierto que «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas

tampoco se produce en el vacío» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Directiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial (STC 13/1998, de 28 de junio, FJ 3).

Pues bien, en este sentido se aprecia que el Reglamento (CEE) núm. 3760/1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura, configura un régimen de gestión de las actividades de explotación «que deberá posibilitar un equilibrio permanente entre los recursos y la explotación dentro de las distintas zonas pesqueras», de modo que entre las medidas a adoptar para conseguir tal finalidad figuran las de «establecimiento de zonas en las que las actividades pesqueras estén prohibidas o restringidas» y también «la fijación del número y del tipo de buques pesqueros autorizados a pescar», junto con el establecimiento de «medidas técnicas relativas a las artes de pesca y su modo de empleo» (arts. 1 y 4). De otro lado, el Reglamento (CE) núm. 1626/1994, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo, citado en el preámbulo de la Orden impugnada, dispone en su art. 4.1 que «los Estados miembros establecerán la lista de las zonas de protección en las que la actividad pesquera estará restringida por motivos biológicos específicos de las mismas». Por último el preámbulo de dicha Orden también alude al Reglamento (CEE) 3699/1993, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias estructurales en el sector de la pesca, la acuicultura, la transformación y comercialización de productos de la pesca. Por tanto, de esta aproximación a la legislación comunitaria se desprende que las medidas de conservación de los productos pesqueros, que puede extenderse hasta la prohibición de la actividad pesquera por motivos biológicos, forma parte de la política comunitaria de pesca.

En cuanto a la legislación española, se aprecia que las medidas adoptadas por la Orden impugnada han venido formando parte tradicionalmente de la legislación pesquera. Así, el Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, de ordenación de la actividad pesquera nacional ya disponía que la Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante podría «reducir el esfuerzo de pesca de aquellas pesquerías nacionales que se encuentren sobreexplotadas, al objeto de recuperar el rendimiento máximo sostenible» (art. 2), y a tal efecto, entre otras medidas, contemplaba el «establecimiento de vedas estacionales o zonales», así como la «fijación de áreas exclusivas para ciertas modalidades o clases de pesca» [art. 3 g)]. La Orden de 11 de mayo de 1982, por la que se regula la actividad de repoblación marítima, tenía como finalidad el incremento de la población natural de la flora y fauna (arts. 1 y 2). Su art. 18 dispone expresamente que «en virtud del art. 3 g) del Real Decreto 681/1980, la Dirección General de Ordenación Pesquera ... podrá establecer zonas de reserva, en las que quedará prohibida la extracción de alguna o de todas las especies de fauna y flora marina que se determinen por el tiempo que se establezca», previendo también la prohibición de la pesca submarina en dichas zonas, salvo autorización para fines de investigación (arts. 19 y 20).

En aplicación de dicha normativa de carácter general, se adoptaron medidas declarando «reservas pesqueras» a determinadas zonas marinas. Así, la Orden de 4 de abril de 1986, por la que se establece una reserva marina en la Isla de Tabarca, o la Orden de 19 de abril de 1990, por la que se establece una reserva marina en el entorno de las Islas Columbretes. En ambos casos se establecen prescripciones similares a las incluidas en la Orden ahora controvertida.

Por último, debe hacerse mención de lo regulado en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado, que no ha sido impugnada ante este Tribunal. Dicha Ley regula en el Capítulo III del Título I las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros, dedicando su Sección 1 a «las zonas de protección pesquera» entre las que se encuentran las «reservas marinas» y las «zonas de acondicionamiento marino» (arts. 13 y 14), configurando, así, un régimen jurídico de estas zonas de protección que concuerda con lo regulado en la Orden impugnada. En conclusión, la legislación nacional también configura a las medidas de protección que se controvierten en este conflicto de competencias como propias de la materia «pesca marítima» (Disposición adicional segunda, apartado 1, de la Ley 3/2001).

Por nuestra parte, debemos confirmar esta incardinación competencial. Partiendo de que la regulación contenida en dicha Orden se proyecta sobre el mar territorial (arts. 1 y 2 de la Orden impugnada), es claro que las limitaciones de uso en las reservas integrales y en la reserva marina contenidas en los arts. 3, 4 y 6 responden a la dimensión conservacionista de la materia «pesca marítima», prerequisite de la propia actividad extractiva. En cuanto al art. 5, que atribuye a la Secretaría General de Pesca Marítima la elaboración del «censo de embarcaciones con derecho para ejercer la pesca en el ámbito de la reserva marina», es conforme con el orden constitucional de competencias, pues corresponde al Estado otorgar las autorizaciones para que las embarcaciones puedan ejercer la actividad pesquera, sin perjuicio de lo ya indicado respecto de los apartados 1 y 2 del citado art. 39 en el fundamento jurídico 8. Lo propio debe predicarse de la Disposición transitoria única, siendo los restantes preceptos de la Orden mera consecuencia de los anteriores. Se trata, en suma, de prescripciones que hemos encuadrado de modo reiterado en la materia «pesca marítima», según el canon enunciado en el fundamento jurídico 8.

De acuerdo con todo lo expuesto, hemos de confirmar que la Orden de 3 de julio de 1995, en razón a las medidas que integra y al ámbito marino al que se ciñe como consecuencia de la modificación introducida por la Orden de 31 de julio de 1996, se incardina en la materia «pesca marítima», atribuida al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.19.^a CE.

Por tanto, ninguno de sus preceptos vulnera las competencias de la Junta de Andalucía.

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 conflicto positivo de competencia núm. 1492/95, promovido por el Gobierno de la Nación y, en consecuencia:

a) Declarar que corresponden al Estado las competencias contenidas en los arts. 18.5, 138, 139.3, 140, 142, 145, 147, 151, 152, 153, 156, 254.2.e) y g). 255.1.c), salvo el inciso «y el marisqueo», y e); y 255.2.e), y f) del Anexo 1; y en los arts. 45.1, 2, 3, 6, 8 y 9; 46.2 y 73 a) y c), salvo el inciso «el marisqueo deportivo», del Anexo 2 del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural de Cabo de Gata-Níjar.

b) Declarar que dichos preceptos no son de aplicación en el tramo del límite este y sur del parque natural Cabo de Gata-Níjar, que comprende una franja marina

de una milla de anchura, paralela a la línea de costa descrita, que coincide aproximadamente con la cota batimétrica de 50 metros (Anexo III del Decreto 418/1994) y que se extiende al mar territorial.

c) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

2.º Desestimar el conflicto positivo de competencia núm. 3744/95, promovido por la Junta de Andalucía en relación con la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil dos.—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 Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Pablo García Manzano a la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1492/95 y 3744/95

1. Disiento, con todo respeto, del parecer mayoritario que ha conducido a una doble decisión en los procesos constitucionales acumulados que aquélla viene a resolver: la estimación parcial del conflicto positivo de competencia suscitado por el Gobierno de la Nación contra el Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural Cabo de Gata-Níjar, conforme a los Anexos 1 y 2, respectivamente, de dicho Decreto, por invasión competencial del título estatal de pesca marítima (art. 149.1.19.^a CE), y la desestimación sustancial del promovido, con el mismo signo positivo, por la Comunidad Autónoma de Andalucía frente a la Orden del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 3 de julio de 1995, por la que se establece una reserva marina en la franja costera adyacente a dicho parque natural, por entender que el Estado ejerce, mediante dicha Orden, su competencia exclusiva en materia de pesca marítima.

Pues bien, mi conclusión en uno y otro conflicto es cabalmente la inversa: debió desestimarse el promovido por el Gobierno, por entender ajustado al orden constitucional de competencias el Decreto andaluz protegiendo el referido espacio natural y, en cambio, procedía haber estimado el suscitado por la Comunidad Autónoma frente a la mencionada Orden Ministerial, porque su emanación no tiene el soporte de la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima, aunque formalmente se invoque dicho título competencial. Paso a razonar los motivos de mi disconformidad, que expuse en la deliberación ante el Pleno.

2. En relación con el conflicto competencial promovido frente al Decreto de Andalucía que regula el parque natural de Cabo de Gata-Níjar, he de precisar lo siguiente:

a) La configuración del territorio en esta materia.

Se pone en tela de juicio, por el Abogado del Estado, que la Comunidad Autónoma pueda ejercer su competencia sobre espacios naturales protegidos (éste es el único encuadramiento competencial en juego, y no los de ordenación del territorio ni el de medio ambiente, aunque con éste guarde relación de proximidad), en lo relativo a la franja marítima de una milla, por constituir

esa Zona marina del Parque un espacio del mar territorial, que no constituye, se aduce, territorio autonómico sino del Estado.

Esta premisa debió ser rechazada como inexacta, pues confunde, siendo ello el arrastre de una vieja polémica que llegó hasta el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, lo que es dominio público estatal (pertenencias demaniales) con las funciones ejercidas sobre tales espacios. Se incurre así en la identificación, inexacta, entre *dominium* e *imperium*. La Sentencia de la que discrepo admite que sólo excepcionalmente la competencia autonómica sobre protección de espacios naturales puede extenderse al mar territorial: cuando así lo exijan las características del espacio protegido. Se subraya demasiado la excepcionalidad y se olvida que tal posibilidad se contempla en el art. 10.1 LCEN, al que después aludiré, sin atribuirle carácter excepcional, y, cuando concurren circunstancias para su protección.

Pues bien, el art. 132.2 CE deja bien claro que integran el dominio público del Estado aquellos bienes que una Ley determine, y en cualquier caso: «la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental». Nadie pone en cuestión, pues, que el mar territorial pertenece al Estado en cuanto bien demanial, pero ello no significa que en dicho espacio marítimo no puedan ejercerse competencias como la actuada por la Junta de Andalucía (protección de espacios naturales mediante la declaración y gestión de Parque Natural), siempre que el espacio a proteger constituya una unidad, un ecosistema, y justifique un tratamiento conjunto de sus zonas terrestre y marítima para que tal protección sea coherente y efectiva.

No es ésta una conclusión que se obtenga por inferencias, mas o menos razonables, sino que viene avalada por las Cortes Generales que, al promulgar la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, incluyó en ella el art. 10.1, calificado de norma básica (Disposición adicional quinta), a cuyo tenor: «Aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley». En consecuencia, la declaración de un espacio natural protegido, en este caso de un Parque Natural, por quien ostenta exclusiva competencia para ello (en este caso, la Comunidad Autónoma de Andalucía, ex art. 13.7 de su Estatuto de Autonomía) puede comprender, sin constituir extralimitación territorial reprochable, ni excepcionalidad alguna, espacios de mar territorial en tanto en cuanto los mismos se integren en la unidad biológica o ecosistema objeto de preservación y tutela. Y es que territorio no se identifica aquí ni es coextenso con «espacio natural», pues no es tanto límite físico del ejercicio de competencias (más bien, delimitación) cuanto objeto de sus potestades o ámbito de ejercicio de sus funciones.

Así, pues, ha de partirse de la inexistencia de extralimitación territorial por parte del Decreto autonómico, al regular mediante los planes de ordenación y rector de uso y gestión (articulados de manera conjunta en un único instrumento) el parque natural Cabo de Gata-Níjar, e incluir en él la franja marina de una milla en el límite este y sur del mencionado parque, dado que, según se razona en el informe sobre las necesidades de gestión ambiental conjunta, la zona terrestre y la marina forman, a efectos de protección del ecosistema, una unidad inescindible.

b) La no invasión, por el Decreto andaluz, de la competencia estatal exclusiva sobre pesca marítima.

A pesar de no ser contrario al orden constitucional de competencias el ejercicio, en una pequeña franja del mar territorial (una milla náutica), de la competencia exclusiva sobre ordenación de espacios naturales protegidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 13.7 de su Estatuto), el problema requiere dar un paso más, e indagar si, aun siendo lícito, desde el punto de vista constitucional y competencial, el ejercicio por Andalucía de tal competencia sobre dicho espacio marino, tal ejercicio pugna o colisiona con alguna competencia estatal a la que venga a menoscabar o cuyo adecuado ejercicio, de algún modo, se obstaculice o impida. Pues bien, a este respecto, la única competencia estatal que se aduce, por el representante del Gobierno de la Nación, como invadida y, por ende, vulnerada, es la competencia exclusiva sobre «pesca marítima», al amparo del art. 149.1.19.^a CE.

Pues bien, para que ello fuera así, es decir, para que la gestión del parque natural de Cabo de Gata-Níjar, en la franja marina controvertida, menoscabara o impidiera al Estado ejercer tal competencia exclusiva, sería menester que las determinaciones protectoras comprendidas en el Decreto impugnado pudieran ser calificadas como una actividad de pesca marítima y, por ende, mediante tal competencia autonómica de espacios naturales protegidos se arrogase Andalucía una competencia que no le viene atribuida por la Constitución ni por su propio Estatuto, que se limita, con la cobertura del art. 148.1.11 CE, a otorgarle tan solo la «pesca en aguas interiores» (art. 13.18 del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Pero como razonaré seguidamente, ello no es así, en modo alguno.

3. La declaración, como parte integrante del parque, de una zona marina, y su régimen jurídico protector, no suponen ejercicio de competencia sobre pesca marítima.

En primer término, si por tal se entendiesen las determinaciones de preservación de los recursos naturales sitos en la franja marina, al menos en la zona más interior o próxima a la costa, sería pesca en aguas interiores de la Comunidad Autónoma y, al menos en tal espacio, no habría invasión de la competencia estatal.

Pero lo decisivo no es esto, sino el discernir entre la «pesca marítima», que comprende, como este Tribunal ha declarado con reiteración de un lado, la actividad extractiva en sí misma (como actividad productiva) y la necesaria y complementaria para que esa actividad pueda llevarse a cabo en condiciones de no agotar los recursos pesqueros (zonas y épocas de veda, localización de caladeros, artes o aparejos según la modalidad o la clase de pesca, etc.), ámbito éste de regulación que pertenece en exclusiva al Estado, y de otra parte, la protección de los recursos naturales, entre ellos, los piscícolas, pero no en el contexto extractivo o de actividad industrial antes referido, sino en el propio o intrínseco de su preservación, no ligada a su explotación industrial. La perspectiva finalista es, en mi criterio, decisiva: no se regula la pesca en el mar, sino que se preserva un espacio marino (una pequeña franja del mar territorial vinculada a la costa y a los usos tradicionales en el litoral de dicha zona almeriense) para tutelar el entero y único ecosistema objeto de protección, por quien tiene a su cargo ejercerla. No hay aquí, por tanto, pesca marítima, sino protección única y exclusivamente de la fauna piscícola próxima al litoral.

Este entendimiento de lo que constituye pesca marítima ha recibido, en fecha reciente, la sanción del propio legislador estatal. Así, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado, expone en su Preámbulo que: «lo que genéricamente conocemos como sector económico pesquero es un conglomerado de actividades íntimamente relacionadas que, basadas en la explotación

y aprovechamiento de los recursos marinos vivos, abarca actividades como la pesca extractiva, la comercialización, la transformación, la construcción naval, la industria auxiliar y los servicios relacionados, que configuran un conjunto económico y social inseparable.»

Y añade, además: «El hecho de que la actividad pesquera se base en la explotación de recursos vivos renovables, confiere a la correcta gestión de los mismos una importancia preponderante sobre el resto de los aspectos de la política pesquera».

En consecuencia, no cabe hablar aquí de vulneración de la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.19.^a CE, y por ello el primero de los procesos constitucionales, es decir, el promovido por el Gobierno frente al Decreto de la Junta de Andalucía debió ser desestimado, manteniendo íntegra la competencia autonómica para tutelar el espacio natural protegido de constante cita, sin disgregarlo o fragmentarlo en dos zonas, terrestre y marina.

4. En relación con el conflicto competencial promovido por la Comunidad Autónoma andaluza frente a la Orden Ministerial de 3 de julio de 1995, cabe precisar, disintiendo de la mayoría que ha aprobado la Sentencia:

a) La inserción de la Orden Ministerial en el ámbito medioambiental.

Es el preámbulo de la propia Orden el que, paladinamente, confiesa el designio perseguido por este instrumento normativo, emanado una vez que la Junta de Andalucía había declarado formalmente el parque natural, con inclusión de la pequeña franja marina, y lo había regulado mediante el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión.

En dicho preámbulo comienza por reconocerse expresamente que: «La declaración de Parque Natural ha permitido mantener en buen estado de conservación las comunidades biológicas marinas al estar localizadas en un territorio escasamente poblado desprovisto de núcleos industriales o turísticos de importancia significativa».

Y más adelante: «La creación de esta reserva marina responde a lo establecido en el artículo 130R del Tratado de la Unión Europea, en el que se precisa que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas comunitarias, así como a las conclusiones emanadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, que se produjeron en el mismo sentido que el Tratado, es decir, de integrar los aspectos medioambientales en las políticas sectoriales».

Habida cuenta de ello, el acudir al título competencial del art. 149.1.19.^a CE, para atribuir al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima no es más que una calificación formal, desprovista de verdadera acomodación al real contenido normativo de la Orden Ministerial, es decir, un mero *flatus vocis*.

La declaración de reserva marina, efectuada sin la audiencia previa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hoy exigible conforme a la Ley 3/2001, de pesca marítima del Estado (art. 13.2), no se hace con la finalidad de regenerar recursos pesqueros, a efectos de su ulterior extracción y utilización industrial en el sector productivo de la pesca, sino como mero ejercicio redundante (pues ya había sido ejercido por quien, como la Comunidad Autónoma, tenía competencia para efectuar la protección de dicho espacio marino), de una competencia medioambiental y protectora, superponiéndose así, e invadiéndola, a la competencia exclusiva de Andalucía sobre espacios naturales protegidos, amparada en su título competencial estatutario (art. 13.7 EAAnd).

b) La Orden Ministerial no regula la pesca marítima.

No puede apoyarse, competencialmente hablando, en el título de «pesca marítima», un instrumento normativo dirigido única y exclusivamente, en su núcleo central, a prohibir la pesca marítima. La perspectiva de la regulación por la que se viene a establecer la llamada «reserva marina» no es potenciar la pesca como actividad económica, sino cabalmente la de prohibirla e impedir su ejercicio, bien en su totalidad o de modo absoluto (lo que acontece en las «reservas integrales» delimitadas en el art. 2 de la Orden, que vienen a coincidir sustancialmente con las del Decreto autonómico del Parque Natural), bien a limitarla a lo que tiene de actividad artesanal y usualmente practicada en la zona (se preservan usos tradicionales, no se regula en modo alguno la «pesca marítima»). Así, correlativamente, el art. 3 de dicha Orden señala que «Con carácter general, en las zonas de reserva integral indicadas, queda prohibido cualquier tipo de pesca marítima, extracción de fauna y flora y las actividades subacuáticas», y el art. 4 dispone que: «Dentro de la reserva marina y fuera de las zonas de reserva integral, queda prohibida toda clase de pesca marítima y extracción de flora y fauna marinas», con dos excepciones: los muestreos de éstas cuya autorización se reserva la Secretaría General de Pesca Marítima, y «el ejercicio de la pesca marítima profesional, con los artes y aparejos tradicionalmente utilizados en la zona», a cuyo efecto se arroga la competencia de elaborar el censo de las embarcaciones para ejercer esta forma tradicional de pesca, muy vinculada al litoral y a los usos tradicionales en torno al mismo.

No insistiré más en algo que, en mi modesto criterio, es evidente: la Orden Ministerial impugnada no tiene cabida, desde el punto de vista de la competencia controvertida, ni puede acogerse al título estatal de competencia exclusiva sobre la pesca marítima del art. 149.1.19.^a CE.

Lo procedente, pues, hubiera sido que la Sentencia recondujera esta mera calificación formal del título habilitante a su verdadero contenido material: la protección y tutela de un espacio marino a preservar por sus recursos naturales, lo que encaja en la competencia sobre «espacios naturales protegidos», de titularidad exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el art. 13.7 de su Estatuto de Autonomía, en relación con el medio ambiente (art. 15.1.7, inciso primero, del Estatuto). Competencia ésta que, al ser ejercitada por la Administración estatal, no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias, procediendo declararlo así, con estimación del conflicto promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Y para que conste mi discrepancia, y al amparo de lo prevenido en el art. 90.2 LOTC, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a catorce de febrero de dos mil dos.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

5097 Pleno. Sentencia 39/2002, de 14 de febrero de 2002. Cuestión de inconstitucionalidad 1724/95. Planteada por un Juzgado de Primera Instancia de Reus respecto del art. 9.2 del Código Civil, redactado por el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo.

Vulneración del derecho a la igualdad conyugal: designación de la ley nacional del marido para regir supletoriamente el régimen económico del matrimonio. Derogación del precepto legal.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente; don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar,