

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19351 Pleno. Sentencia 147/1991, de 4 de julio. Conflictos positivos de competencia 384/1985, 407/1985 y 340/1989 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia y por el Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de «Cercos» en el caladero nacional, y con la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña de 15 de diciembre de 1988, en la que se fija un periodo de veda para esta modalidad de pesca.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 384/85, 407/85 y 340/89, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por don Ramón Gorbs i Turbany; por la Junta de Galicia, representada por don Heriberto García Seijo, y por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con el Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de «Cercos» en el caladero nacional, y con la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña de 15 de diciembre de 1988, en la que se fija un periodo de veda, para la modalidad de pesca de cerco, en los distritos marítimos de San Carlos de la Rápita, Tortosa y Tarragona. Han comparecido el Abogado del Estado y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en calidad de demandados, y ha sido Magistrado Ponente don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 3 de mayo de 1985 tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional un escrito de don Ramón Gorbs i Turbany, registrado con el núm. 384/1985, por el que se plantea, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y frente al Gobierno de la Nación, un conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de «Cercos» en el caladero nacional. Se solicita de este Tribunal que declare que la competencia controvertida y ejercida mediante el Decreto precitado corresponde a la Generalidad de Cataluña «anulando, en consecuencia», sus preceptos.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento y de la documentación que se adjunta, son los siguientes:

A) La materia de pesca viene regulada en los arts. 148.1.11 y 149.1.19 de la Constitución y en el art. 10.1.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; conforme a estos artículos corresponde a la Generalidad de Cataluña la pesca en aguas interiores y el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, dictada para la «ordenación del sector pesquero». Para delimitar el alcance de esta última expresión es preciso acudir al Real Decreto 665/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios en ese sector de materia, en cuyo anexo, apartado B, se hace un amplio elenco de las funciones transferidas a la Comunidad Autónoma para la ordenación del sector pesquero: distribución de licencias de pesca, construcción de buques para estas faenas, fijación de tonelajes y de la potencia de los motores de dichos buques, conservación y mejora de los recursos pesqueros, comercialización de los productos, registro de la actividad y de las personas, potestad sancionadora, etc. Sin embargo, el Decreto impugnado, pese a que se

presenta en su preámbulo como una disposición que sólo recoge normas básicas, hace realmente inviable cualquier desarrollo autonómico de las mismas. No es por eso casual que, al contestar el Consejo de Ministros al requerimiento de incompetencia, se invocase, junto a las competencias estatales sobre pesca, aquellas otras que atañen a la ordenación general de la economía y recoge el art. 149.1.13 de la Constitución, con el fin de intentar justificar el vaciamiento de las competencias autonómicas.

En definitiva, es imposible el ulterior desarrollo legislativo del Decreto objeto inmediato del conflicto. Y esta inadmisibile conclusión no puede justificarse —como también hizo el Gobierno— con lo resuelto en la STC 33/1984, fundamento jurídico 2.º, donde se dijo que la misma idea de «ordenación» conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse por Ley, pues no se discute el rango de la norma que venga a desarrollar el Decreto controvertido, sino su misma posibilidad, dada la concreción en la ordenación del sector pesquero que el Estado ha efectuado a través de esta disposición; concreción que impide cualquier ulterior desarrollo, privando de sentido a lo dispuesto en el propio art. 149.1.19 de la Constitución, en el art. 10.1.7 del Estatuto y en el mencionado Decreto de traspasos, y, en relación con el valor de estos Decretos de transferencia, es preciso recordar lo que ya se expuso en la aludida STC 33/1984, fundamento jurídico 2.º, al enjuiciar el análogo Decreto de traspasos al País Vasco en esta materia: se dispuso allí que correspondía a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las competencias sobre distribución de licencias de pesca y autorización de permisos de construcción de buques de pesca, pudiendo precisarse las condiciones a que debía sujetarse el ejercicio de esta competencia, para salvaguardar aquello que debiera considerarse como básico en la ordenación del sector.

B) Por otro lado, se hace muy difícil reconocer naturaleza básica a una normativa destinada a regular la pesca de «Cercos», en primer lugar, porque es ésta una modalidad extractiva muy concreta, y, además, porque el propio articulado de la disposición establece normas específicas para áreas geográficas singulares —Mediterráneo, Cantábrico— entre las que integran la llamada área marítima nacional. De forma que no se advierte el carácter uniformador y la vigencia en toda la nación que cabe predicar de las bases, según se ha venido sosteniendo desde la STC 1/1982. Y, ya se ha dicho, que coinciden aspectos regulados en el Decreto recurrido con funciones y servicios traspasados a la Generalidad por el indicado Decreto de traspasos sobre ordenación del sector pesquero.

Debió, en cambio, distinguirse entre la «ordenación del sector pesquero» en su conjunto, al amparo de la competencia estatal para emanar normas básicas, y la «ordenación efectiva» de cada modalidad extractiva pesquera, según sus peculiaridades propias. En consecuencia, la regulación de la pesca de «Cercos» no puede considerarse como una normativa básica.

C) Sentado el régimen general de distribución de la competencia en la materia y la naturaleza no básica de la sección de materia regulada en el Decreto impugnado, resta por hacer evidente que en dicha disposición se invaden competencias de la Generalidad de Cataluña. Pues bien, es indudable que se atribuyen en ella al Estado funciones que fueron ya transferidas a la Comunidad Autónoma en el citado Real Decreto 665/1984, de traspasos en materia de ordenación del sector pesquero, tal y como a continuación se razona:

a) En el apartado B) del anexo del citado Decreto de transferencias se traspasó, respecto de la conservación y mejora de recursos pesqueros [letra d)], el establecimiento de zonas de veda y la fijación de fondos y arrecifes artificiales; sin embargo, los arts. 2 y 6 del Decreto discutido atribuyen a la Dirección General de Ordenación Pesquera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la facultad de establecer vedas temporales por zonas y prohíben el ejercicio en el área mediterránea de la pesca con artes de «Cercos» en fondos inferiores a 35 metros. En la misma letra d) se traspasó también a la Generalidad la reglamentación de artes, aparejos e instrumentos de pesca, respetando los acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Estado; sin embargo, los arts. 12, 13 y 15 del Decreto controvertido excluyen toda posibilidad de intervención autonómica, al regular con detalle las dimensiones mínimas de las mallas de las artes de «Cercos», su longitud y altura. Las distancias entre buques para el uso de luces artificiales, etc. En el art. 18

se dice que la pesca de «Cercos» en las zonas en que existen almadrabas caladas se regulará por el Reglamento de Almadrabas vigente, remisión normativa que desconoce la competencia autonómica para la reglamentación de estas artes de pesca.

b) En relación con los buques de pesca con base en Cataluña [letra c) del apartado B) del anexo del Decreto de transferencia], se traspasó la facultad de fijar el Tonelaje de Registro Bruto (TRB) y la potencia de los motores de cada unidad en las distintas modalidades de pesca. Mas los arts. 10 y 11 del Decreto recurrido impiden la elaboración de una normativa autonómica sobre estos aspectos, pues, respectivamente, fijan el tonelaje mínimo de los buques y la máxima potencia propulsora para el área mediterránea de los buques de nueva construcción. Además, como dicha potencia máxima se fija en 450 CVe, pero no se prohíbe faenar a buques de mayor potencia construidos con anterioridad y fuera de esa área, puede producirse una «situación de agravio comparativo».

c) Corresponde también a la Generalidad de Cataluña [letra f) del mismo apartado] el establecimiento del Registro Oficial de la actividad, medios y personas, tanto físicas como jurídicas, dedicadas al ejercicio de la pesca. No obstante, el art. 5 del Decreto objeto del conflicto exige a las embarcaciones que acrediten, ante el órgano competente de la Administración del Estado, haber ejercido la pesca de «Cercos» desde cierta fecha, a efectos de que se les reconozca el derecho a practicar tal modalidad pesquera. Y lo mismo ocurre con los cambios de la modalidad de pesca de «Cercos» a otros artes reglamentados, cambios cuya autorización corresponde a la Dirección General de Ordenación Pesquera (art. 8). Y, en relación con lo dispuesto en el citado art. 5, la Disposición transitoria primera atribuye a la misma Dirección General elaborar y publicar el censo definitivo de las embarcaciones a las que se les reconoce el citado derecho. De nuevo, el Decreto residencia ante la Administración central lo que corresponde a la Administración autonómica.

Las consideraciones que preceden no pueden desvirtuarse —como pretendió el Gobierno en su contestación al requerimiento de incompetencia—, aduciendo que el Decreto impugnado prevé la participación autonómica en varios preceptos (arts. 2, 3, 9, 14, 16 y 17 y Disposiciones adicionales primera y segunda), porque la participación que en ellos se prevé es muy inferior a la establecida en la Constitución, el Estatuto y el Decreto correspondiente de traspasos, según se ha expuesto. Así, por ejemplo, el establecimiento de zonas de veda se sustrae de la competencia de la Comunidad Autónoma y se atribuye a la Administración del Estado (art. 2), limitándose la participación autonómica a la emisión de un simple informe, con lo que se sitúa a las Comunidades Autónomas al nivel de las Cofradías de Pescadores.

D) Por último, el art. 16 del Decreto controvertido prohíbe la pesca con artes de «Cercos» en las bahías, ríos, ensenadas y estuarios de los ríos, hasta el límite de las aguas interiores. Pero, al no precisarse si dicho límite es el que separa las aguas continentales —fluviales— de las aguas interiores, o bien estas últimas de las aguas marítimas, se vulnera la competencia exclusiva en materia de pesca fluvial que posee la Generalidad de Cataluña (art. 9.17 del Estatuto). Es cierto que en la Disposición adicional primera se estatuye que lo establecido en el art. 16, «en lo que se refiere a aguas interiores», tendrá carácter supletorio en tanto las Comunidades Autónomas no regulen la materia en el ejercicio de sus competencias; pero, consecuentemente, si el precepto tiene aplicación supletoria respecto de las aguas interiores, en cambio, debe poseer eficacia directa en lo atinente a las aguas fluviales; por lo que se hace evidente la invasión de competencias denunciada, vulnerándose el art. 9.17 del Estatuto y el Real Decreto 1.950/1980, de 30 de enero, sobre traspasos en materia de conservación de la naturaleza.

A modo de conclusión, el Decreto impugnado, con excepción de lo dispuesto en sus arts. 4 y 14.2, establece una participación autonómica que «no alcanza ni las cotas propias de una tímida descentralización administrativa» y acaba por asimilar a las Comunidades Autónomas a las Cofradías de Pescadores o a las Organizaciones de Productores. Esta situación no se compadece con la que resulta del art. 149.1.19 de la Constitución y de los demás preceptos invocados y se vulnera, por tanto, el orden de distribución de competencias.

2. Por providencia de 22 de mayo de 1985, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal dispuso: a), admitir el precedente conflicto; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, para que formulase alegaciones en el plazo de veinte días; c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo por si estuviera impugnado el Decreto discutido ante su Sala de lo Contencioso-Administrativo, en cuyo caso debería procederse a la suspensión del proceso ordinario hasta que terminara este conflicto constitucional, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); d) publicar en los diarios oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma actora la incoación del presente conflicto para general conocimiento.

Con fecha 18 de junio de 1985 se registró un escrito de la Presidencia del Tribunal Supremo en el que se advierte de la pendencia de un recurso contencioso-administrativo contra la disposición general objeto

del conflicto 384/85 y, a la par, se comunica, haber actuado conforme a lo prevenido en el art. 61.2 de la LOTC.

El Abogado del Estado, en escrito de fecha 19 de junio de 1985, solicitó que se acordase la acumulación del presente conflicto, con núm. 384/85, al posterior, con núm. 407/85, al tener ambos por objeto el Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, y, en consecuencia, que se suspendiera el plazo para formular alegaciones hasta que se resolviera sobre la acumulación que se instaba. Mediante proveído del día 3 de julio siguiente, se suspendió el plazo de alegaciones y se dio traslado a las partes para que expusieran lo que a su derecho mejor conviniera sobre la acumulación que se instaba.

3. El 9 de mayo de 1985 se registró en este Tribunal un escrito del Letrado de la Junta de Galicia don Heriberto García Seijo, en el que se plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, en relación con los arts. 8, 14.2, 16 y 17 y con las Disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de «Cercos» en el caladero nacional. En tal escrito, al que correspondió el núm. 407/85, se solicita que se declare que los preceptos impugnados invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre pesca en rías y aguas interiores y, en consecuencia, que se acuerde declarar su nulidad y la de cualesquiera otros preceptos conexos.

Como fundamentación jurídica del conflicto y después de reseñar los antecedentes del mismo, se argumenta lo que a continuación se relaciona:

A) En las Disposiciones adicionales primera y segunda del Decreto recurrido se afirma que lo previsto en los arts. 14.2, 16 y 17 tendrá carácter supletorio en tanto que las Comunidades Autónomas que ostenten competencias no regulen la materia. Mediante el empleo de esta técnica se desvirtúa el verdadero alcance de la supletoriedad del Derecho estatal ex art. 149.3 de la Constitución, pues dicha supletoriedad debe entenderse referida al Derecho estatal «globalmente considerado en su función de Derecho común, y no a la producción normativa especial o sectorial»; o, dicho de otra manera: «el art. 149.3 entiende la supletoriedad como referida al Derecho y no a las Leyes estatales».

En efecto, «el principio de supletoriedad solamente actúa cuando falta la especialidad», esto es, cuando no existe un Derecho propio de las Comunidades Autónomas; por eso, la Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Galicia establece que, mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a las que el Estatuto se refiere y el Parlamento de Galicia legisle sobre las materias de su competencia, «continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieran a dichas materias...»; por consiguiente, el Derecho estatal supletorio del autonómico viene constituido por dichas «actuales leyes», es decir, las vigentes al aprobarse el Estatuto. La conclusión contraria llevaría al absurdo de «una carrera de competición legislativa», tratando el Estado de «taponar» la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas mediante leyes propias. Por el contrario, debe ratificarse la interpretación que sostiene que, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, la competencia estatal para legislar sobre materias de la competencia autonómica y, entre ellas, la pesca en las rías y aguas interiores (art. 27.15 del Estatuto), aparece agotada, conforme se desprende de la reseñada Disposición transitoria tercera del Estatuto. Así, las Ordenes Ministeriales que el Decreto impugnado declara derogadas constituyen, precisamente, la legislación estatal sobre la materia que debe permanecer transitoriamente en vigor mientras la Comunidad Autónoma no proceda a su regulación.

A mayor abundamiento, la confusión entre supletoriedad y transitoriedad que generaba el art. 3 de la LOAPA, al suprimir el término «actuales» que viene recogido en Disposiciones transitorias de diversos Estatutos, fue superada con la declaración de inconstitucionalidad de tal proyecto de Ley Orgánica efectuada en la STC 76/1983.

Y ni siquiera puede justificarse este proceder del Estado, arrogarse una competencia normativa que no le corresponde, estando que las Comunidades Autónomas no ejercitan debidamente sus competencias normativas en grave detrimento del interés general, porque, de ser tal hipótesis cierta, debió acudir al mecanismo institucional prevenido en el art. 155 de la Constitución, o a la técnica de producción normativa recogida en el art. 150.3 de la norma de normas.

Desde otra perspectiva, el Decreto discutido incurre en una inconstitucionalidad por insuficiencia de rango, puesto que en el preámbulo se califica la disposición como norma básica y armonizadora, si bien formalmente no reviste este carácter; y, a la vez, se remite a las Comunidades Autónomas para el desarrollo de estas normas básicas, lo que supone una clara invasión de una competencia exclusiva de Galicia asumida en el art. 27.15 del Estatuto.

Es, asimismo, improcedente la invocación del art. 149.1.13 de la Constitución que el Gobierno hizo en la contestación al requerimiento de incompetencia previo a la formalización del conflicto, ya que la facultad para la ordenación general de la economía no permite alterar el esquema de distribución de competencias configurado en el resto de la Constitución y en los Estatutos.

B) Entrando ya a analizar la inconstitucionalidad de los concretos preceptos impugnados, debe resaltarse que el art. 8 del Decreto, en el que

sustancialmente se atribuye a la Dirección General de Ordenación Pesquera la autorización de los cambios de modalidades de pesca, no puede tener carácter básico, ya que no afecta a la ordenación básica del sector pesquero de Cerco.

En lo que atañe a los arts. 14.2, 16 y 17 del Decreto discutido, que regulan el horario y el descanso semanal en esta actividad pesquera, así como algunas prohibiciones y condiciones para su ejercicio, su inconstitucionalidad deriva de la tesis ya expuesta sobre la supletoriedad del Derecho estatal, y de su conexión con las Disposiciones adicionales primera y segunda y, además, de que se adentran en funciones ejecutivas y normativas que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con el art. 27.15 del Estatuto.

Por último, las Disposiciones adicionales de referencia son inconstitucionales por regular la pretendida e indebida supletoriedad del Derecho estatal, según se ha razonado al abordar el planteamiento genérico del conflicto. Y otro tanto cabe decir de la Disposición derogatoria única que expulsa del ordenamiento jurídico disposiciones que forman el único Derecho transitorio del Estado estatutariamente posible para Galicia.

4. La Sección Tercera del Pleno de este Tribunal, en providencia de 22 de mayo de 1985, acordó: a) admitir el conflicto reseñado; b) dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno de la Nación, a través de su Presidente, para que formulase alegaciones en el plazo de veinte días; c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mismo, por si ante ella estuviera impugnado el referido Decreto y a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la LOTC; d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia», para general conocimiento.

5. El Abogado del Estado, en escrito de 19 de junio de 1985 y en la representación que legalmente ostenga, interesó de este Tribunal la acumulación del conflicto 407/85 al 384/85 y la suspensión del plazo de alegaciones. En proveído de 3 de julio siguiente, la Sección Tercera del Pleno accedió a la suspensión que se solicitaba y dio traslado del escrito a las otras partes, para que adujeran lo que estimasen procedente sobre esta petición de acumulación. Evacuado este trámite, recayó Auto del Pleno de 26 de septiembre de 1985, en el que se dispuso la acumulación de ambos conflictos y otorgar un nuevo plazo de veinte días al Gobierno de la Nación para presentar alegaciones. Con fecha 29 de octubre del mismo año, el Abogado del Estado pidió la prórroga de este segundo plazo, que le fue concedida por la Sección Cuarta del Pleno el día 30 siguiente y por un término de diez días, a contar desde la expiración del plazo ordinario.

6. En escrito registrado el 14 de noviembre de 1985, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formula alegaciones en los conflictos acumulados, núms. 384 y 407/85, planteados por la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia; solicita que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas en virtud de las siguientes argumentaciones:

A) Por lo que atañe a la indebida supletoriedad del Derecho estatal, cuestión formulada por la Junta de Galicia, debe reiterarse lo ya expuesto en el recurso de inconstitucionalidad núm. 101/85, esto es, que la disposición impugnada no discute los títulos competenciales que la Administración actora ostenta para dictar una normativa propia en la materia: «es más, no sólo no se cuestionan, sino que se presumen»; estamos, por tanto, ante una reivindicación de competencias en abstracto, lo que supone la falta de un requisito esencial para la viabilidad del recurso, porque, si no se discuten las competencias autonómicas, difícilmente puede la disposición recurrida, que se limita a fijar una regulación supletoria, afectar al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma actora (art. 32.2 de la LOTC). La argumentación principal de la demanda carece, pues, de consistencia lógica. A mayor abundamiento, la doctrina científica ha reconocido que la supletoriedad prevista en el art. 149.3 de la Constitución tiene como función asegurar la cobertura de las eventuales lagunas que pudiera producir la aplicación estricta del principio de separación competencial; el principio en cuestión en nada violenta la autonomía de las Comunidades Autónomas; y, por lo demás, su juego es predicable tanto del Derecho estatal anterior a los Estatutos como del posterior, en contra de lo que mantiene la Junta de Galicia y por razones de continuidad del ordenamiento y de unidad y soberanía del Estado. Claro está que esa *prorrogatio* de la potestad legislativa estatal *ex art. 149.3 de la Constitución* cesa en el momento en que se produzca la intervención normativa autonómica. Y no puede admitirse la interpretación que la Junta de Galicia hace de la Disposición transitoria tercera del Estatuto de dicha Comunidad Autónoma, porque esa lectura que acabaría por imponer una «petrificación» del ordenamiento estatal anterior a la aprobación del Estatuto, como consecuencia de «la pereza legislativa autonómica». A esta conclusión cabe llegar desde la doctrina expuesta en la STC 5/1981, fundamento jurídico 23, en relación con la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares: supuesta la competencia de las Comunidades Autónomas en una materia, hasta que se dicte una normativa propia, es de aplicación la

regulación estatal, con independencia de que sea anterior o posterior al Estatuto.

B) El resto de las argumentaciones de la Junta de Galicia niegan el carácter básico, *ex art. 149.1.19 de la Constitución*, de la disposición impugnada, y afirman el consecuente vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo. Pero este alegato no puede ser admitido. Desde el Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, sobre ordenación de la actividad pesquera nacional, la acción planificadora del Estado en materia de pesca se ha dirigido hacia dos grandes temas: la contención y reducción progresiva del esfuerzo de pesca, habida cuenta de la situación real de sobrepesca, y la defensa de los recursos naturales hoy sobrexplotados. A estos objetivos se ha encaminado la acción normativa del Estado en el marco del art. 149.1, apartados 13 y 19, de la Constitución. Y de este modo se explican medidas como la ahora discutida, destinada a regular una modalidad de pesca, sin distinción de caladeros ni especies, así como otras medidas dirigidas a la reconversión de la flota pesquera. A partir de esta regulación de ese concreto arte de pesca, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar la normativa para sus correspondientes caladeros.

El Decreto impugnado posee dos grandes bloques de preceptos: uno dirigido a la regulación del recurso pesquero y su defensa, es decir, a la «pesca marítima», mediante la fijación de vedas temporales y zonales, cuotas de captura, tallas mínimas de las especies, etc. (arts. 2, 3, 4 y 6), y otro encaminado a la «ordenación del sector pesquero»: buques, artes y métodos de pesca, ejercicio de la actividad, etc. (arts. 5, 7 y 18).

Respecto de los aspectos del primer bloque, «pesca marítima», el Estado ostenta la competencia exclusiva en virtud del art. 149.1.19 de la Constitución y las medidas fijadas se justifican en la necesidad de salvaguardar el recurso pesquero; además, tales medidas deben adoptarse después de solicitar informe de las Comunidades Autónomas y otros entes u organizaciones afectadas, como, *v. gr.*, son las Cofradías de Pescadores.

Y, por lo que atañe al segundo, el Decreto controvertido trata de ordenar el esfuerzo pesquero mediante la determinación de: los derechos de pesca (arts. 5, 7 y 8), los cambios de base de los buques de «Cercos» que afecten a varias Comunidades Autónomas (art. 19), el tonelaje y potencia máxima de sus motores (arts. 10 y 11), las dimensiones de las mallas y artes (arts. 12 y 13), etc. En materia de ordenación del sector pesquero, el Estado posee competencia, según el art. 10.1.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, para establecer normas básicas y, dentro de ese marco básico, fijar los «términos» a los que habrá de someterse el desarrollo y la ejecución autonómicas de esas bases. Pues bien, dicho marco es el mencionado Real Decreto 681/1980 y el Decreto ahora recurrido recoge algunas de las medidas que en aquél se manda adoptar. Y conviene hacer patente que las competencias que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta en virtud del art. 10 de su Estatuto, todas ellas relativas a materias en sectores estratégicos, se encuentran dentro de un marco más estrecho de actuación, el sometimiento a las bases del Estado y a los términos que en ellas se establezcan, que las recogidas en el art. 12. Esta interpretación viene avalada en la STC 96/1984, fundamento jurídico 4.º, al enjuiciar el análogo precepto en el Estatuto Vasco (art. 11), donde se subraya la especial vinculación de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas, cuando tal desarrollo se produce en los «términos» que las bases señalen.

C) Sentada la especial predeterminación que el Estado puede establecer para el ejercicio de sus competencias por las Comunidades Autónomas en esta materia, hay que remarcar que, si bien la Generalidad de Cataluña solicita la anulación de todo el Decreto, sus objeciones se centran fundamentalmente en los arts. 2, 3, 6, 10, 11, 12 y 13. Esto supuesto, la disposición recurrida no invade la competencia autonómica ni la vacía de contenido, según se razona seguidamente.

La fijación de unas vedas temporales o zonales (art. 2), de cuotas de captura (art. 3) y de unos fondos máximos (art. 6), son aspectos que atañen al recurso pesquero y, por tanto, a la pesca marítima que es competencia exclusiva del Estado; y esta regulación ni es exhaustiva ni se adopta de espaldas a las Comunidades Autónomas. Es patente que sólo el Estado puede tener criterios para fijar en qué zonas conviene establecer vedas (art. 2) con el fin de proteger un recurso que es, en sí mismo, móvil; y un aprovechamiento del recurso no realizado desde una perspectiva estatal podría causar daños irreparables a las Comunidades limítrofes y a la propia economía nacional.

El Decreto anuncia la posibilidad de establecer cuotas máximas de capturas (art. 3), aunque no las determine, tal cosa, de nuevo, es algo que únicamente puede hacer el Estado, ya que requiere una planificación que atraiga la flota española, una de las mayores del mundo, de los tradicionales caladeros internacionales a los nacionales.

Respecto de los fondos (art. 6), aquí si existe una limitación concreta: la prohibición de pescar en fondos inferiores a 35 metros en el área mediterránea, prohibición que tiene por fin proteger a los alevines, que se sitúan más abajo, frente a esta modalidad de pesca de arrastre. Pero esta medida es perfectamente compatible con que las Comunidades Autónomas prevean medidas de protección adicionales. La fijación de esa profundidad sólo para el área mediterránea se debe a las característi-

cas de la plataforma, con un descenso muy gradual en lugar de brusco como ocurre en el Cantábrico, lo que aconseja dispersar hacia el mar abierto el esfuerzo pesquero. En consecuencia, sólo el Estado puede proteger el recurso y ordenar el esfuerzo pesquero, y lo ha hecho sin exhaustividad, fijando topes.

Si analizamos otros aspectos, como son los diseñados en los arts. 10, 11 y 13 del Decreto, se integran en la competencia estatal para fijar bases y dictar los términos sobre la ordenación del sector pesquero. Así el tonelaje (art. 10) y la potencia de los motores (art. 11) se ordenan mediante límites máximos que permiten un desarrollo ulterior. Y fue expresamente reconocido en la STC 33/1984, fundamento jurídico 2.º, que la idea de «ordenación» conlleva la previsión de estos aspectos. Por otro lado, concurren en el tema argumentos económicos referidos a la reconversión del sector.

Otro tanto cabe decir de los arts. 12 y 13, atinentes a las dimensiones de las mailas y a la longitud y alturas máximas del arte, pues, según sea su tamaño, así serán los peces que se capturen, y ante el riesgo de que se atrapen alevines o peces en formación, ya que un arte de mayor longitud y tamaño permite la pesca de alevines sitos en cotas bajas y próximas a la costa, esquilmandose los caladeros mediante el arrastre. Es evidente que la cuestión afecta al esfuerzo de pesca.

En suma, cuanto se ha expuesto tiende a garantizar la riqueza piscícola y a controlar el esfuerzo pesquero, cuestiones que incumben al Estado, dado su carácter básico, puesto que una modificación de cualquier elemento, es decir, de los términos de la predeterminación, afecta al conjunto; doctrina jurisprudencial recogida, entre otras, en las STC 96/1984. Y si en la STC 33/1984, fundamento jurídico 2.º, se permitió descender al Estado en la fijación de las bases hasta cuestiones de detalle relativas a los buques, otro tanto debe hacerse respecto de las artes.

Señalada la naturaleza básica de los artículos, debe desecharse que agoten la regulación de la materia, pues ya se ha visto que se emplea la técnica del tope o umbral máximo, circunstancia que permite una intervención autonómica. Además, diversos preceptos del Decreto son de aplicación supletoria y, por ello, no pueden vaciar la competencia autonómica.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y por escrito presentado en este Tribunal el 21 de febrero de 1989, promueve conflicto positivo de competencia frente a la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, de 15 de diciembre de 1988, por la que se fija un período de veda para la modalidad de pesca de cerco en los distritos marítimos de San Carlos de la Rápita, Tortosa y Tarragona. Se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, a efectos de suspensión automática de la disposición cuestionada, y se solicita su anulación y que se declare la titularidad estatal de la competencia en ella ejercida.

Los términos en que se funda esta controversia constitucional, para el Gobierno de la Nación, son los que a continuación se exponen: la facultad de fijar vedas temporales para la modalidad de pesca de cerco, extremo que configura el objeto de la Orden impugnada, es propia del Estado; en la medida en que la Generalidad vedó el ejercicio de dicha actividad pesquera en sus distritos marítimos durante los meses de enero y febrero de 1989, «para recuperar el equilibrio biológico-económico necesario», invadió la competencia estatal. La cuestión no es sino una prolongación de otros conflictos constitucionales anteriores en materia de pesca. Debe reiterarse, por consiguiente, que el Estado tiene competencias diferentes para la regulación de la pesca marítima y para la ordenación del sector pesquero, siendo expresiones referidas a objetos materiales distintos, que no deben ser confundidas, y viniendo ambas recogidas en el art. 149.1.19 de la Constitución y en el art. 10.1.7 del Estatuto de Cataluña. La «pesca marítima» supone la extracción de recursos naturales en aguas interiores o exteriores. El «sector pesquero» es algo diverso y se identifica con un sector de la actividad económica. El propio Tribunal Constitucional, en la STC 158/1986, distinguió ambas expresiones y reconoció que de ellas se desprendían competencias distintas.

En el caso que nos ocupa, la Generalidad ha regulado una medida que atañe al recurso natural y entra dentro de la competencia estatal sobre pesca marítima. Esto se hace meritorio si se cae en la cuenta de que contemplamos un recurso móvil, para el que la protección local resulta insuficiente.

Pero, aun si se admitiera que nos encontramos en el ámbito de la competencia para la ordenación del sector pesquero, igualmente la disposición autonómica vendría viciada de incompetencia; pues sólo la ordenación conjunta del caladero nacional permite fijar criterios efectivos de protección uniformes y que garanticen la explotación nacional de los recursos; la solución contraria llevaría, entre otras razones, a un injustificable obstáculo al ejercicio de la actividad pesquera nacional.

En definitiva, la fijación de zonas de veda de pesca de cerco, para las especies a que se refiere el art. 4 del Real Decreto 2.349/1984, atañe a la competencia estatal.

Y si en el asunto que finalizó por la STC 158/1986 las peculiaridades de los caladeros de Cataluña fueron la razón determinante del reconocimiento de la competencia autonómica que en esa resolución se hizo, en este caso la solución debe ser la contraria, ya que no cabe pensar en la

presencia de un recurso natural localizado territorialmente, y las medidas encaminadas a su protección poseen, por tanto, una clara incidencia extracomunitaria.

8. Por providencia de la Sección Primera del Pleno de este Tribunal de fecha 13 de marzo de 1989, se acordó: a) admitir el conflicto; b) dar traslado de la demanda y documentos presentados al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por medio de su Presidente, para que efectuase alegaciones en el plazo de veinte días; c) comunicar a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Barcelona la formalización del conflicto a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la LOTC; d) disponer la suspensión de la disposición impugnada desde la fecha de interposición del conflicto, habida cuenta de la invocación por el Gobierno del art. 161.2 de la Constitución y del art. 64.2 de la LOTC; e) publicar la incoación del conflicto en los diarios oficiales del Estado y de la Generalidad de Cataluña.

9. Mediante escrito de 5 de abril de 1989, don Ramón Riu i Fortuny, Abogado de la Generalidad de Cataluña, solicitó la prórroga del plazo de alegaciones otorgado. La Sección Primera del Pleno accedió a tal solicitud y el día 26 siguiente se registró en este Tribunal un escrito de alegaciones por el que se interesaba que se declarase la titularidad autonómica de la competencia controvertida; asimismo se pidió la acumulación del presente conflicto, núm. 340/89, a los anteriores con núms. 384 y 407/85.

Del examen del precitado escrito de alegaciones se desprende que los términos del conflicto, para la Generalidad de Cataluña, son los siguientes:

A) La cuestión a resolver es la misma que ya se suscitó en el Decreto 2.349/1984, objeto de los dos conflictos antes reseñados. Sin embargo, es preciso poner de manifiesto que, de forma sobrevenida a la formalización de este presente conflicto, ha recaído la STC 56/1989, en relación a una disposición reguladora de la pesca del coral. Dicha Sentencia supone un «distanciamiento» de la doctrina que se infería de anteriores resoluciones y una clara «reducción de la competencia autonómica», por ello, «esta parte no puede aquietarse a la interpretación extremadamente restrictiva del contenido material de su competencia en materia de ordenación del sector pesquero». En esa Sentencia se distinguen las expresiones «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero», acogiendo en parte las posiciones que mantuvo el Abogado del Estado, pero el resultado alcanzado, sin perjuicio de que se acate, no coincide con el «sentido propio del Texto fundamental» en su art. 149.1.19.

Lo cierto es que en los debates parlamentarios no aparece cuál fue el sentido que el constituyente otorgó a ambas expresiones. Curiosamente, las redacciones en catalán y en euskera del mencionado precepto constitucional aluden a las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en la ordenación «de este sector», es decir, el de pesca; de suerte que tal tajante distinción no se produce. A la misma conclusión se llega desde el art. 130.1 de la Constitución, en el que se enumeran diversos sectores económicos y, entre ellos, la pesca. Así pues, el sector pesquero a que se refiere el art. 149.1.19 no puede ser otro que el mismo que se desprende de la expresión «pesca marítima» y no cabe contraposición alguna entre ambas expresiones. Por decirlo de manera paladina: el Estado tiene competencia sobre la pesca marítima sin perjuicio de las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas para su ordenación. Por lo demás, esta disociación entre actividad extractiva y ordenación del sector productivo, que se desprende de la indebida distinción de ambas expresiones, no se ha producido en otros sectores económicos como son la agricultura, la industria o la minería. En este mismo sentido, es muy revelador el Acuerdo de Cooperación sobre Pesca Marítima entre España y el Reino de Marruecos, de 1 de agosto de 1983, en donde se define con claridad qué es el sector de la pesca marítima, entendido como un ciclo económico completo, que supone la explotación racional del recurso y va desde su extracción y desembarco en los puertos, hasta su transformación industrial y distribución comercial o, en su caso, exportación. Lo mismo se desprende del art. 154 del Acta de Adhesión de España a la CEE, en el que se identifica a la pesca como un sector indiferenciado. Y si el art. 149.1.19 de la Constitución ordenara, como se pretende, dos ámbitos materiales diferenciados, el art. 10.1.7 del Estatuto de Cataluña no reconocería competencia exclusiva alguna al Estado sobre la «pesca marítima», porque sólo habla del desarrollo de la «ordenación del sector pesquero».

A modo de conclusión, los ámbitos materiales que se desprenden de las dos expresiones que usa el art. 149.1.19 de la Constitución son equiparables o coincidentes y engloban el sector pesquero. Sobre este sector, el Estado puede dictar normas básicas y las Comunidades Autónomas proceder a su desarrollo y ejecución.

B) Partiendo de esta correcta interpretación del régimen general de la competencia, que lleva a concluir afirmando que ordenación del sector pesquero y ordenación de la pesca marina son una misma cosa, debe hacerse evidente que ésta ha sido la interpretación normalmente dada a dichos preceptos, y no otra, tanto por el Estado como por la Generalidad de Cataluña e incluso por el propio Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones y hasta la Sentencia discutida.

En el Real Decreto 665/1984, de 8 de febrero, de transferencias en materia de ordenación del sector pesquero, existe un anexo en el que se hace un elenco de funciones traspasadas, a la vista del cual es imposible mantener que las cuestiones que afectan al recurso pesquero o a la actividad extractiva del mismo se hallan fuera de la competencia autonómica, y conviene insistir en el valor interpretativo de las normas de distribución de competencias que tienen esos decretos de traspaso (SSTC 33/1984, fundamento jurídico 2.º, y 48/1985, fundamento jurídico 5.º; 158/1986, fundamento jurídico 5.º, etc.). La lectura que hace la STC 36/1989 de los títulos competenciales, en cambio, vacía de contenido el art. 10.1.7 del Estatuto y el contenido del citado Decreto de traspasos.

Tampoco puede pensarse que el ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto lleve a generar una fragmentación del mercado, o impida la libre circulación de personas y bienes o la homogeneidad de la regulación de la actividad pesquera en todos los caladeros del Estado; pues es lícito que una normativa de una Comunidad Autónoma, ejercida dentro de competencia, posea incidencia fuera del territorio de ella (SSTC 87/1987 y 52/1988); y el ejercicio de la potestad estatal para emendar la legislación básica en la materia es una garantía suficiente frente a aquellos riesgos.

Téngase en cuenta que hasta la actualidad no ha existido una regulación única para todo el Estado de la mayoría de las modalidades de pesca, sino diferenciada y por áreas; tal y como aconsejan las recomendaciones de la CEE o del Consejo General de Pesca Marítima de la FAO; entre otras razones, porque existen en nuestro país modalidades de pesca que únicamente se practican en ciertas Comunidades Autónomas de las que son, además, modalidades características, en cuanto especialmente apropiadas para las peculiaridades de sus fondos y condiciones marinas; es patente que ello requiere una regulación autonómica de esas modalidades, aunque se practiquen fuera del límite de las aguas interiores. En algunos casos, la Generalidad de Cataluña ya ha adoptado estas regulaciones, como ocurre con la Orden sobre pesca con arte de claro y mosca, que fue declarada conforme a las reglas de deslinde competencial en la STC 158/1986, y con otras órdenes que ni tan siquiera fueron impugnadas por el Estado; en ocasiones, la razón de ser de esta normativa autonómica propia y diferenciada resulta si cabe más manifiesta: el Decreto 81/1988, de 10 de marzo, regula la pesca de arrastre en el litoral catalán y dispone el uso de diábolos en las artes de arrastre, se trata de unos mecanismos que impiden que la red encalle en el fondo rocoso y que resultan imprescindibles para la pesca de la gamba en la zona de Palamós, dada la accidentada orografía del fondo donde se faena. Es imprescindible, en conclusión, que las Comunidades Autónomas puedan adaptar la normativa básica estatal a las peculiaridades de sus caladeros. Estas consideraciones no son extrañas al propio preámbulo del Real Decreto 2.349/1984, en el que se regula la pesca de cerco en el caladero nacional, modalidad a la que se refiere la declaración de veda objeto de la disposición discutida, y en donde se dice que la técnica de los topes o límites máximos permite un desarrollo autonómico; por eso, en el conflicto 384/85 se cuestionó sólo el alcance que cabía conceder a la legislación básica del Estado. Y nada impide que el desarrollo autonómico abarque el establecimiento de zonas de veda.

C) No es algo contrapuesto a cuanto precede el hecho de que determinados aspectos de la pesca afecten a la conservación del medio ambiente marino y, en consecuencia, a la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre medio ambiente y velar por la utilización racional de los recursos naturales (arts. 149.1.23 y 45.2 de la Constitución). De suerte que la legislación estatal configura un límite mínimo, pudiendo la Generalidad establecer normas adicionales de protección. Pero este razonamiento no permite incidir al Estado en la regulación de los instrumentos característicos de la actividad pesquera como son las artes o las vedas, pues debe prevalecer entonces, como título competencial más específico, el referido a la pesca frente a este otro omnicompreensivo.

D) Analizando ya la concreta Orden objeto de este conflicto, su única finalidad es prohibir la pesca de cerco en tres distritos marítimos del litoral catalán durante los meses de enero y febrero de 1989, por razones de equilibrio biológico y de conservación del recurso pesquero.

El Real Decreto 665/1984, de traspasos en la materia, reconoce expresamente, en el apartado B.1 d) del anexo, la facultad autonómica de establecer zonas de veda, y no se trata de una «prevención accidental», pues fue fruto del Acuerdo de la Comisión Mixta, Acuerdo que se hace explícito en el último párrafo de dicho apartado, en el que se establece que «cuando por razón del establecimiento de vedas, los barcos que habitualmente faenan en las zonas afectadas quieran desplazarse a otras Comunidades Autónomas precisarán autorización de la Administración del Estado, a través de la Generalidad de Cataluña».

La facultad que se ejerce en la Orden discutida tiene, por tanto, encaje competencial en lo dispuesto en el art. 10.1.7 del Estatuto, relativo a la ordenación de la pesca como sector económico, y así fue expresamente reconocido por el Estado en el correspondiente Decreto de transferencias.

Por último, no se desprenden injustificables resultados extracomunitarios de la medida autonómica, ya que el propio Real Decreto regulador

de la pesca de cerco prevé el establecimiento de vedas por zonas o caladeros y el resultado que cabe esperar de esta medida no es otro que un razonable incremento de los recursos marinos, sin perjuicio alguno para las especies afectadas. Restando en manos del Estado la posibilidad de denegar o autorizar los cambios de base de los barcos a causa de la declaración de veda. No es posible, en suma, resultados distorsionadores del sistema derivados de la medida discutida.

10. La Sección Primera del Pleno, en providencia de 8 de mayo de 1989, acordó dar traslado del precedente escrito de alegaciones a las demás partes, para que formularan alegaciones en el plazo común de diez días sobre la petición de acumulación formulada. Una vez evacuado este trámite, se dispuso la acumulación del conflicto 340/89 a los ya acumulados con núms. 384 y 407/85, mediante Auto del Pleno de 6 de junio de 1989.

11. En Auto de 18 de julio del mismo año, se acordó levantar la suspensión automática de la Orden de 15 de diciembre de 1988 del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, en la que se fija un periodo de veda temporal y para tres distritos marítimos del litoral catalán, teniendo en cuenta que su vigencia temporal se había agotado y ya no cabía que se desprendieran perjuicios del levantamiento de la suspensión.

12. Por providencia de 2 de julio de 1991, se acordó señalar el día 4 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso constitucional se han acumulado tres conflictos positivos de competencia, de los cuales los dos primeros —núms. 384 y 407/85— se plantean contra el Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de «Cerco» en el caladero nacional, siendo promovidos, respectivamente, por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, y el tercero —núm. 340/89— por el Gobierno de la Nación contra la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, de 15 de diciembre de 1988, por la que se fija un periodo de veda para la modalidad de pesca de cerco (meses de enero y febrero de 1989) en los distritos marítimos de Sant Carles de la Rápita, Tortosa y Tarragona.

La conexión temática que existe entre una y otra disposición y ha justificado la acumulación de los conflictos es patente, si bien el orden lógico obliga a analizar previamente los que se dirigen contra el Real Decreto, por ser ésta la disposición que contiene una regulación más amplia y, desde luego, mucho más compleja.

2. El Real Decreto impugnado se presenta en su Exposición de Motivos como «una norma básica pesquera» de la actividad de cerco en toda el área marítima nacional y, según se dice allí mismo, contempla dos grandes bloques de materias; el primero referido a la «pesca marítima» y relativo al recurso y esfuerzo pesquero, y el segundo atinente a la «ordenación básica del sector pesquero de Cerco», se aplica a todo el caladero nacional, excluidas las aguas interiores y prevé una regulación general que abarca múltiples cuestiones, como son: el establecimiento de periodos de veda zonales o temporales, la fijación de cuotas máximas de capturas por embarcación, las tallas mínimas de las especies, las dimensiones de las mallas, la regulación de los derechos de pesca, la profundidad o umbral mínimo de los fondos, los cambios de base de los buques o de la modalidad pesquera que practican y autoridad competente para autorizarlos, etc.

Las impugnaciones que las dos Comunidades accionantes formulan frente al Decreto difieren sustancialmente, tanto en su contenido como alcance, obligando a que nuestro enjuiciamiento tenga que realizarse con la debida separación, comenzándolo por la que fundamenta la Comunidad de Cataluña en su recurso, temporalmente prioritario.

3. Esta Comunidad considera que el Decreto invade la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que le atribuye, en el marco de la legislación básica estatal, el art. 10.1.7 de su Estatuto en materia de «ordenación del sector pesquero», alegando también, aunque con referencia concreta a un determinado precepto del Decreto —art. 16—, los arts. 148.1.11 de la Constitución y 9.1.17 de dicho Estatuto, relativo a «pesca en aguas interiores» y «pesca fluvial»; todos ellos en relación con el art. 149.1.19, atributivo de competencia al Estado sobre «pesca marítima».

En reivindicación de las citadas competencias, la Comunidad de Cataluña, que en el requerimiento previo a este conflicto solicitó del Gobierno la derogación del Decreto, suplica aquí la nulidad total del mismo con fundamento sustancial en los dos argumentos siguientes: a) el Decreto carece de aptitud para merecer la calificación de norma básica, puesto que incide en un exceso de concreción que impide ulterior desarrollo autonómico, recae sobre una modalidad de pesca muy concreta, que es impropia, por su especificidad, para ser objeto de normación básica, y establece un régimen diferenciado para áreas geográficas singulares —Mediterráneo y Cantábrico— que es incompatible con las condiciones de uniformidad exigibles a toda legislación básica,

y b) el Decreto impugnado contiene preceptos que contradicen artículos correlativos del Real Decreto 665/1984, de 8 de febrero, de traspaso a Cataluña de funciones y servicios del Estado en materia de «ordenación del sector pesquero», que debe tener valor interpretativo de las competencias asumidas en el Estatuto. La realidad de dicha contradicción la razona a través de un examen comparativo singularizado, que, sin embargo, no se traduce en una petición de nulidad de concretos artículos del Decreto, sino que se utiliza como argumento que se aporta para reforzar su petición de nulidad total del mismo.

4. La reivindicación competencial que pretende la Comunidad de Cataluña, formulada en los términos que se dejan delimitados, requiere, como antecedente conceptual previo a su resolución, de las siguientes precisiones doctrinales:

A) Siguiendo la orientación teórica utilizada por la STC 56/1989, debemos adelantar la consideración de que carece de sentido pedir, en defensa de la competencia de «ordenación del sector pesquero» y sin perjuicio de proceder más adelante a su delimitación, la nulidad de todo el Decreto impugnado, ya que éste contiene preceptos que no resultan afectados por la impugnación, ni la invasión de competencia denunciada, aunque realmente se hubiese producido, podría ser determinante de esa nulidad total, pues los conflictos en que se enfrentan títulos estatales y autonómicos en relación con una disposición que contiene normas de muy distinta naturaleza y alcance, como es el Decreto aquí impugnado, no consistentes que sean resueltos desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado, que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación, pues solamente en el caso de comprobar, mediante ese juicio de comparación específica, que ha existido una real, efectiva y actual vulneración de competencia podrá acordarse la nulidad concreta de esos preceptos, por ser dicha categoría de vulneración competencial condición necesaria del concepto mismo de conflicto positivo de competencia, que forma parte imprescindible del estatuto epistemológico de tal clase de proceso constitucional.

B) En la materia que regula el Decreto impugnado confluyen títulos competenciales diferentes, relativos, de un lado, a la «pesca», que corresponde a la competencia exclusiva del Estado, si se ejerce en «aguas marítimas» -art. 149.1.19 de la C.E.- y a la exclusiva, en este caso, de la Comunidad de Cataluña y de Galicia si recae sobre «aguas interiores» o «pesca fluvial» -arts. 148.1.11 de la C.E. y 9.17 y 27.15 de sus respectivos Estatutos de Autonomía- y, de otro lado, a la «ordenación del sector pesquero», que es materia compartida entre el Estado, al que le corresponde la competencia normativa básica y las citadas Autonomías, que ostentan la competencia de desarrollo legislativo y ejecución -arts. 10.1.7 y 28.5 de sus Estatutos.

Esta dualidad competencial determina que la solución de los conflictos que se planteen sobre dicha materia requiera la previa operación teórica de dotar de contenido material propio y diferenciado a cada uno de dichos subsectores -«pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero».

En la citada STC 56/1989 se declaró que no conviene confundir las referidas expresiones, puesto que son diversos los significados que pueden asignárseles, y no es posible desconocer que el ordenamiento constitucional los distingue de manera específica, atribuyendo al Estado competencias diferentes en relación con cada una de ellas, y se establece que la «pesca marítima» hace referencia a la actividad extractiva de ese recurso natural y, en su consecuencia, hay que incluir en ella el régimen de explotación del mismo, la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva así como el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros y de ahí que deba considerarse competencia exclusiva del Estado la normativa referente a los recursos y 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 actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca); interpretación que, según la propia Sentencia, es tanto más plausible cuanto que, excluida la pesca en aguas interiores, resultaría difícil e ilógico repartir entre Estado y Comunidades unas competencias sobre esa materia, cuya ordenación y protección excede claramente del interés autonómico e inclusive del estatal, pues se halla sometida a una normativa internacional cada vez más extensa y estricta por estar implicados en la misma intereses que afectan a la comunidad universal en un sector tan esencial como es la alimentación humana.

Según la misma Sentencia, la «ordenación del sector pesquero», en el contexto competencial y en relación con la «pesca marítima», tiene un significado más restringido y diferente, que sólo puede explicarse por referencia al sector económico o productivo de la pesca, pudiendo definirse como organización, no de la actividad extractiva, sino de ese sector productivo, lo cual equivale a incluir en él la determinación de quienes pueden ejercer directamente la pesca, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización. Por consiguiente, se enmarcan en el título competencial relativo a la «ordenación del sector pesquero» competencias referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el

sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares.

En contra de dicha doctrina no pueden prevalecer los argumentos que la Generalidad de Cataluña expone en defensa de la equiparación de ambas expresiones «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» con el fin de poder aplicar la técnica de la compartición competencial a toda la materia de pesca e introducir en ella, de manera indiferenciada, el juego del mecanismo bases estatales frente a desarrollo autonómico. Y es que no puede prevalecer la interpretación literal que se hace del art. 149.1.19 de la C.E., fundamentada en su redacción en catalán que se enfrenta al texto oficial en castellano del modo en que ha sido interpretado por este Tribunal, puesto que el hecho de ser la pesca un sector económico indiferenciado que, con toda naturalidad, engloba las actividades de «pesca marítima» y «ordenación del sector», lo cual no se discute, no puede ocultar que sobre esa materia la Constitución distingue ambos conceptos -art. 149.1.19- y los Estatutos de Autonomía los tratan como títulos competenciales diferentes -arts. 9.17 y 10.1.7 EAC y 27.15 y 28.5 EAG.

C) La definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses; por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.

Precisamente al fin de evitar tal consecuencia contraria al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde el principio de preferencia de ley, que rige esta materia -no confundible con el de reserva de ley, incompatible con el aspecto material que interviene en la conformación del concepto de lo básico-, en virtud del cual corresponde, siempre que así sea posible definir lo básico a la norma emanada del poder legislativo del Estado, que es la que mejor garantiza la generalidad y estabilidad de las reglas básicas y, por consiguiente, el respeto debido a las competencias autonómicas de desarrollo -STC 69/1988.

Sin embargo, no está de más recordar que «la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante ley» -SSTC 33/1984 y 56/1989-. Y por eso este Tribunal ha reconocido reiteradamente, como conforme a la Constitución, la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico, siempre que resulte justificada por el «carácter marcadamente técnico» o «por la naturaleza cambiante y coyuntural» de la materia que es objeto de la misma -SSTC 76/1983, 77/1985 y 86/1989.

Y aun más allá de eso, la doctrina constitucional ofrece diversos ejemplos de supuestos, ciertamente muy excepcionales, en los que ha admitido la categoría conceptual de actos de ejecución de naturaleza básica, si bien requiere la presencia de alguna especial razón que, de manera manifiesta, así lo justifique, como ocurre cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo puedan ser encomendados a instancias generales -SSTC 1/1982 y 44/1982-; se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión -STC 75/1983-, pronunciándose en el mismo sentido las SSTC 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que «excepcionalmente pueden considerarse básicos... ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases», diciéndose en la segunda de dichas Sentencias «que las bases pueden contener regulaciones detalladas de materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución» «cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas».

Con ello quiere decirse que las reglas y actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración, aunque desciendan a un plano de detalle y minuciosidad, que dificulte o incluso, impida el desarrollo normativo autonómico o la adopción de determinados actos de ejecución, puesto que ello, según se deja dicho, solamente determinará la invasión de la competencia de la Comunidad en aquellos casos en los que la actuación estatal no venga justificada por alguna de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales.

Por lo tanto, deberá en cada caso concreto examinarse si el detalle y minuciosidad de la reglamentación estatal o el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal.

D) Las anteriores consideraciones nos conducen naturalmente a entender que la ordenación básica no requiere necesariamente que la materia sobre la cual se ejerce tenga una determinada amplitud en el sentido de que constituya la totalidad de un sector en el que se incluyan

todos los subsectores que forman parte del mismo, ni que el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica estatal, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades, tal y como ocurre con la actividad pesquera, en la que cada modalidad extractiva y determinadas áreas marítimas exigen reglas básicas diferenciadas.

E) El valor de los Reales Decretos de transferencia de funciones y servicios, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha sido objeto de una reiterada doctrina constitucional —de la que merece especial cita la ya mencionada STC 56/1989, por la razón de que precisamente se pronuncia sobre dicho tema en relación con el mismo Decreto de transferencia, que aquí se invoca por la Comunidad de Cataluña.

Según dicha doctrina los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido, las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias (SSTC 113/1983, 103/1989, etc.). Y a tal respecto ya se ha visto cómo el establecimiento de zonas de veda y la fijación de fondos máximos y de cuotas de captura, así como la reglamentación de los artes (redes, mallas, etc.) atañe a la protección del recurso natural objeto de pesca y corresponde, en exclusiva, al Estado, mientras que otros aspectos, como son los diseñados en los arts. 10, 11 y 13 del Decreto, se integran en la competencia estatal para dictar bases de la ordenación del sector pesquero y ordenar los términos en que debe producirse el desarrollo autonómico.

5. Partiendo de estos criterios generales y procediendo a su aplicación al caso, las impugnaciones globales del Decreto controvertido no pueden resultar acogidas.

En primer término, debe desecharse la alegación de la Generalidad de Cataluña relativa a que la disposición recurrida excede el ámbito constitucionalmente posible para las normas básicas, porque ni tal técnica resulta extensible a la totalidad de los preceptos del Decreto ni, cuando así lo es, desborda el Estado el contenido de su competencia. El Decreto, como afirma el Abogado del Estado y el propio preámbulo, posee dos grupos de preceptos. En el primero se engloban cuestiones como son: el establecimiento de vedas (art. 2) o de cuotas máximas de capturas (art. 3), la fijación del tamaño mínimo de las especies (art. 4), las dimensiones mínimas de las mallas de los artes de cerco (art. 12) y su longitud (art. 13) y los fondos marinos en los que puede practicarse esta modalidad de pesca (art. 6). Es patente que todos estos extremos atañen a la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima, por tratarse de preceptos dirigidos a la regulación del recurso natural y del esfuerzo pesquero, y, ello no obstante, ha habido una autorrestricción en el ejercicio de la competencia estatal, pues algunas de las decisiones deben ser adoptadas después de recabar el informe de las Comunidades Autónomas afectadas (art. 2). Por otro lado, ya se sostuvo en la aludida STC 56/1989, que dentro del título competencial del Estado sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de los artefactos o artes con los que se pesca, porque el recurso natural se protege no sólo con medidas como pueden ser las zonas de veda, sino también con la regulación de los instrumentos con los que se lleva a cabo la actividad pesquera. No existe aquí aplicación posible de la regla de distribución competencial fundada en la técnica de las bases estatales y el desarrollo autonómico como se pretende por ambas Comunidades Autónomas actoras. A mayor abundamiento, sólo desde una ordenación unitaria del caladero nacional pueden fijarse criterios efectivos de protección de un recurso natural necesariamente móvil y, por ello, difícilmente separable entre Comunidades Autónomas limítrofes; y es indudablemente cierto que la contención del esfuerzo pesquero y la explotación racional de los recursos, evitando que se esquilmen los caladeros o se capturen alevines, requiere de un conjunto de medidas (redes, mallas, fondos, talias de las especies, etc.) que sólo unitariamente contempladas cobran sentido y garantizan su eficacia.

Un segundo grupo de preceptos se encuentra encaminado a lo que se ha denominado ordenación del sector pesquero; bajo esta rúbrica encuentran natural acomodo cuestiones como son: el tonelaje mínimo de los buques (art. 10) y la potencia propulsora máxima de sus motores (art. 11), los llamados derechos de pesca (art. 5), las autorizaciones para los cambios de base de los buques de cerco (art. 9) y para el cambio de modalidad de pesca (art. 8), la compatibilidad para el ejercicio de otra pesquería estacional o de temporada (art. 7). Ya se ha visto cómo, dentro de este ámbito, el Estado es competente para emanar la legislación básica y fijar los términos a que habrá de someterse el

desarrollo y la ejecución autonómica de las bases. Y tiene razón el Abogado del Estado al resaltar que cuando tal desarrollo se produce, por mandato de los propios Estatutos de Autonomía, en los «términos» que las bases señalen, el Estado puede predeterminar especialmente el ejercicio de esas potestades de desarrollo normativo y ejecución, para asegurar la vinculación de la competencia autonómica a una regulación común que formula el Estado mediante esas bases (en este sentido, entre otras, STC 96/1984). Es, por lo demás, indudable que si bien la facultad de emanar bases es con carácter general una competencia de normación requiere en algunas materias del uso de medidas concretas. No obstante, en las ocasiones en que es materialmente posible, el Decreto recurrido utiliza la técnica de los topes o umbrales mínimos o máximos, v. gr., en los arts. 10 y 11, donde se regula un tonelaje mínimo de los buques y una potencia máxima de los motores en el área mediterránea. Es evidente, sin embargo, que, por la propia naturaleza del problema, que tiene en ocasiones una dimensión supracomunitaria (v. gr. la autorización de cambios de bases de buques que afecten a puertos de distintas Comunidades Autónomas, art. 9), no siempre restará un amplio ámbito para una ulterior decisión de la Administración autonómica.

En segundo lugar, tampoco puede acogerse al alegato de la Generalidad de Cataluña consistente en efectuar un intento de distinción entre la «ordenación del sector pesquero», en su conjunto, y la «ordenación efectiva» de cada modalidad extractiva pesquera, de suerte que no podría reconocerse naturaleza básica, en sí misma, a una regulación del arte de cerco, debiendo corresponder la competencia para hacer esta regulación a las Comunidades Autónomas. Esta distinción no encuentra apoyo alguno ni en el tenor literal de la Constitución (art. 149.1.19) ni en el Estatuto (art. 10.1.7); además, la pesca es una materia especialmente apta para la aplicación de la doctrina que, a este respecto, se deja más arriba expuesta, pues en ella las singularidades de las áreas geográficas, de los fondos y condiciones marinas, de cada modalidad pesquera, y la misma movilidad del recurso, impiden la existencia de una sola ordenación genérica del sector, e imponen un marco básico que sea apropiado a las especificidades de cada modalidad extractiva y de cada área geográfica, que deben producir parejas peculiaridades a la hora de regular el sector productivo. Todo ello sin perjuicio de lo que ya se ha dicho respecto de la competencia exclusiva del Estado sobre la pesca marítima.

Por estas mismas razones, no cabe sostener, según hace la Generalidad de Cataluña, que la disposición impugnada no posee naturaleza de norma básica, en virtud de que establece una regulación distinta para el área mediterránea del caladero nacional que para otras (art. 6); y, con apoyo en ello, afirmar que el Decreto vendría desprovisto del afán uniformador y de vigencia en todo el territorio del Estado que corresponde a las bases. Frente a este razonamiento debe resaltarse que la finalidad esencial que el Decreto persigue no es otra que la contención y reducción progresiva del esfuerzo pesquero y la defensa de los recursos naturales en los caladeros nacionales, ante la situación de sobrepesca.

La presencia de dicha finalidad unitaria no impide que, cuando sea menester, en la persecución de este objetivo, se contemplen situaciones distintas de manera también distinta como ocurre con las peculiaridades de los fondos en la plataforma mediterránea (art. 6); diversidad a la cual, por otro lado, no son oponibles argumentos fundados en la competencia estatal básica, puesto que esta diversidad no opera en el marco de la «ordenación del sector», sino en el de «pesca marítima», sometido a la competencia exclusiva del Estado.

Y, por último, si a todo ello se unen las demás consideraciones de orden general ya expuestas, llegamos a la conclusión que la impugnación global que al Decreto estatal formula la Comunidad Autónoma de Cataluña debe ser rechazada y, en su consecuencia, que no puede ser anulado en su totalidad, por constituir, en cuanto afecta a la ordenación del sector pesquero, regulación básica de la pesca de «Cerco» en el caladero nacional, adoptada en ejercicio constitucionalmente adecuado de la competencia que a tal efecto reserva al Estado el art. 14.1.19 de la C.E. en relación con el 10.1.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

6. A igual desestimación conduce el análisis de la impugnación más específica que la Generalidad de Cataluña dirige contra el art. 18 del Decreto estatal, al cual reprocha que desconoce la competencia autonómica para la reglamentación de los artes de pesca al establecer que, en las zonas en que existan almadrabas caladas, el ejercicio de la pesca con arte de cerco con cualquier modalidad se regulará, en vez de por este Decreto, por lo que dispone el Reglamento de Almadrabas vigente. Mas, una vez resuelto que la reglamentación de los artes de pesca es una facultad que tiene una clara imbricación con la extracción del recurso natural y su protección, y, por consiguiente, constituye una facultad enmarcable en la competencia estatal sobre pesca marítima, desaparece el presupuesto en el que se sustenta el razonamiento.

La impugnación específicamente dirigida contra el art. 16 del Real Decreto implica un problema que afecta a la supuesta competencia del Estado para dictar normas supletorias del ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas y este problema es el que, planteado en términos más amplios y generales, constituye el núcleo fundamental del conflicto promovido por la Comunidad Autónoma de Galicia, lo cual justifica que la impugnación dirigida por Cataluña contra el mencionado

art. 16 deba incluirse en el análisis y enjuiciamiento de dicho segundo conflicto, que pasamos a realizar en el siguiente fundamento jurídico.

7. La Junta de Galicia centra sus alegaciones en la indebida supletoriedad del Derecho estatal hasta que las Comunidades Autónomas regulen la materia en el ejercicio de sus propias competencias y con tal fundamento impugna las Disposiciones adicionales primera y segunda, en relación con los arts. 14, párrafo segundo, 16 y 17 del Real Decreto, en las que a su juicio se emplea una técnica que desvirtúa el verdadero alcance de la supletoriedad del Derecho estatal, establecida en el art. 149.3 de la Constitución en cuanto que esa supletoriedad debe entenderse referida al derecho estatal «globalmente considerado en su función de Derecho común y no a la producción normativa especial o sectorial» o, dicho de otra manera, «el art. 149.3 entiende la supletoriedad como referida al Derecho y no a las Leyes estatales».

El complejo problema que plantea la Comunidad de Galicia debe ser resuelto siguiendo las líneas directrices señaladas por nuestra doctrina y especialmente por las SSTC 85/1983, 227/1988, 15/1989 y 103/1989. Según dicha doctrina no es aceptable, en su consideración global, la tesis de que el Estado, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, no pueda innovar, ni siquiera por la vía supletoria, la regulación estatal preestatuaria; tesis que la Comunidad Autónoma de Galicia considera que viene avalada por lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera de su Estatuto de Autonomía, lo cual hace inmodificable, a su juicio, el Derecho estatal vigente en el momento de aprobarse éste.

Esta tesis ha sido ya rechazada en las SSTC 227/1988 y 103/1989 en virtud de razonamientos que deben aquí tenerse por reproducidos y en los que, sustancialmente, se declara que su aceptación conduciría a otorgar una rigidez absoluta a las leyes estatales y a una fragmentación del Derecho estatal que son contrarias a las más elementales exigencias, tanto del principio constitucional de unidad del ordenamiento jurídico, como de la regla de supletoriedad del Derecho estatal.

Sin embargo, la doctrina constitucional expuesta no puede ser entendida en el sentido absoluto de que las normas que el Estado dicte con la específica finalidad de servir de Derecho supletorio en las Comunidades Autónomas, en todo caso y cualquiera que sea su contenido, no invaden nunca las competencias de esas Comunidades, puesto que no es dable olvidar que dicha doctrina también señala: 1.º que la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado (SSTC 15/1989 y 103/1989), porque obviamente no es una norma competencial, sino ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución; más bien, precisamos ahora, una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del Derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias y 2.º que la normación estatal aprobada con la finalidad de servir de Derecho supletorio estaría viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico (SSTC 85/1983 y 103/1989).

Para armonizar de manera congruente esas distintas declaraciones doctrinales, integrándolas en un sistema conceptual dotado del grado de coherencia lógica que le es exigible, debemos, de un lado, distinguir entre competencias exclusivas y competencias compartidas y, de otro, reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación, puesto que esa carencia, según ha establecido la doctrina referida, no puede ser suplida con la conversión de la regla de supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencia.

Las SSTC 15/1989 y 103/1989 establecen, como razones que justifican la legitimidad constitucional de las normas generales que el Estado dicte sobre materias que hayan sido asumidas por la Comunidad Autónoma, promotora del conflicto, en régimen de competencia exclusiva, la diversidad de grado de asunción competencial que pueda existir entre los Estatutos de Autonomía que delimitan el sistema de distribución de competencias entre las distintas Comunidades que forman parte de nuestro Estado compuesto y la existencia de competencias estatales concurrentes que permitan establecer la ordenación general de un sector en todo el territorio nacional.

Será, por consiguiente, ilegítima, por invasión competencial, aquella ordenación estatal de materias que hayan sido deferidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas Comunidades Autónomas y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio que le permita dictar normas generales sobre dichas materias, puesto que la asunción de competencias

exclusivas confiere a las Comunidades Autónomas, no sólo el poder oponerse a que las normas del Estado incidan en esas materias sometidas a su competencia exclusiva con alcance de aplicación directa, sino que también atribuyen a las Comunidades decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse, lo cual las legitima para negar a dichas normas estatales alcance supletorio, especialmente, cuando en ellas se establecen mandatos prohibitivos que, a pesar de su pretendido valor supletorio, resultan de aplicación directa, mientras que la Comunidad Autónoma no decida someter la materia a reglamentación propia. Negarles dicha legitimación es tanto como imponerles, en contra de su voluntad, unas normas estatales en materias sobre las cuales el Estado no invoca título competencial distinto a la regla de la supletoriedad que no es, según se deja dicho, atributiva de competencias.

Lo expuesto conduce, en principio, a considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad. Esto supone que en cada conflicto en el que una Comunidad reivindique su competencia frente a dicha clase de normas estatales tendría que examinarse si se trata de competencias que corresponden en exclusiva a todas las Comunidades Autónomas pues si así no fuese el Estado tendría competencia para dictarlas en relación con aquellas Comunidades que no hubieran adquirido tal exclusividad. Por lo tanto, a la resolución de dicho conflicto se añadiría la dificultad de examinar con detalle todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía con el fin de determinar si la competencia exclusiva viene o no atribuida con alcance universal a todas las Comunidades, puesto que de no ser así no podría declararse nula por incompetencia la norma estatal sino únicamente como inaplicable en el territorio de la Comunidad que, habiendo planteado el conflicto, resultase tener la competencia exclusiva sobre la materia; debe por ello evitarse un pronunciamiento de nulidad total que además afectaría a Comunidades que no han impugnado la norma estatal, quizás por seguir la política legislativa de considerar apropiada la normativa estatal y, por tanto, decidir el aplicarla mientras no consideren oportuno desplazarla a un grado supletorio mediante la aprobación de una reglamentación propia.

Ello conduce a estimar que no procede la aplicación con carácter supletorio de los arts. 14, párrafo segundo, 16 y 17 a las Comunidades Autónomas de Galicia y Cataluña, en términos de las disposiciones adicionales primera y segunda.

El art. 14, párrafo segundo, queda fuera de la competencia del Estado de fijación de bases de ordenación del sector pesquero, como resulta tanto de la materia que regula —mera localización del descanso obligatorio, cuya extensión ya viene determinada con carácter básico en el primer párrafo del mismo artículo—, como del reconocimiento expreso que, de la ausencia de carácter básico supone la propia declaración de mera eficacia supletoria que se hace en la citada disposición adicional segunda.

En cuanto a los arts. 16 y 17 no pueden interpretarse en otro sentido que en el de establecer una prohibición que incide en la «pesca en aguas interiores» y «pesca fluvial» —art. 148.1.11 C.E.—, materias que han sido asumidas por la competencia exclusiva de Cataluña —art. 9.1.17 EAC— y por Galicia —art. 27.15 EAG—, sobre las cuales el Estado no invoca título competencial alguno que no sea la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 C.E., la cual, según dejamos razonado no es por sí sola título idóneo que autorice al Estado para imponer esa prohibición, ni siquiera con los efectos supletorios que le asigna la disposición adicional primera del Real Decreto impugnado, debiendo, en mérito a, ello declarar que dicho precepto no es aplicable en los territorios de las referidas Comunidades.

8. Por otro lado la doctrina expuesta en el fundamento 4 de esta Sentencia priva de toda relevancia la alegación de insuficiencia de rango de la disposición impugnada e igual ocurre con aquellas que pudieran considerarse próximas o comunes a las aducidas en el recurso de la Comunidad Autónoma de Galicia respecto del promovido por la Generalidad de Cataluña, puesto que las referidas a la competencia exclusiva de Galicia sobre la «pesca en las rías y demás aguas interiores» —art. 27.15 del E.A.G.— se fundamenta en la confusión de este título y el de «ordenación del sector pesquero» —art. 28.5 del mismo Estatuto— que se deja anteriormente rechazada y del mismo modo son incompatibles con dicha doctrina las que se formulan con invocación del art. 150.3 de la C.E., dado que no nos hallamos ante una legislación armonizadora, sino ante una reglamentación básica, que nada tiene que ver con la anterior.

9. Por lo que atañe a la disposición discutida en el tercero de estos conflictos acumulados, la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, de 15 de diciembre de 1988, que fijó un período de veda de dos meses (enero y febrero de 1989) para la práctica de la pesca de cerco en tres distritos marítimos del litoral catalán, es menester partir del hecho de que dicha disposición lógicamente ha agotado ya sus efectos; por tanto, en la actualidad ha

desaparecido el objeto inmediato del conflicto en virtud de la falta de vigencia de ese Reglamento; ahora bien, este Tribunal ha venido sosteniendo que en tales casos puede no ser ociosa una decisión sobre el objeto mediato del conflicto, es decir, un pronunciamiento con alcance general sobre la titularidad de la competencia (art. 66 de la LOTC), en su día ejercida en la concreta disposición impugnada (entre otros ATC 17/1991). Es precisamente esto lo que ocurre en el presente supuesto.

Salvada esta objeción procesal, y de acuerdo con cuanto se ha razonado en los fundamentos jurídicos anteriores, especialmente al enjuiciar el art. 2 del Decreto discutido (fundamento jurídico 4.º), debe reconocerse que la facultad de fijar vedas para la práctica de la pesca de cerco atañe a la extracción del recurso natural y corresponde a la competencia estatal y la invocación del Real Decreto de traspaso en la materia no permite alterar la consecuencia que se desprende de las normas constitucionales y estatutarias de relevancia.

Las especies marinas que se capturan con la pesca de «Cercos» son de vida pelágica, es decir, se desplazan continuamente de unas zonas marítimas a otras, constituyendo, por ello, un recurso pesquero de gran movilidad, cuya protección contra actividades extractivas excesivamente intensas o desordenadas sobrepasa el interés propio de la Comunidad Autónoma del litoral en que se encuentren, pues afectan de manera directa al interés nacional e incluso al universal de racionalizar los métodos y ritmo de la actividad pesquera en defensa de la conservación y supervivencia de los animales marinos, que de otra forma podrían ponerse en peligro de extinción.

Es cierto que el establecimiento de un período de veda propicia la satisfacción de esos fines protectores, pero también lo es que reconocer competencia a la Comunidad Autónoma para adoptarlo dejaría a su libre disponibilidad el acordarlo o no, según estimase adecuado a sus peculiaridades y específicos intereses, dejando sin defensa los intereses nacionales, muchas veces comprometidos con obligaciones internacionales, de inexcusable cumplimiento jurídico y de solidaridad con otras naciones y núcleos de población.

En consecuencia, resulta evidente y manifiesto que el establecimiento temporal de la veda en determinadas zonas marítimas, cualquiera que sea la parte de litoral nacional al que se refieran, es un acto de ejecución que afecta a intereses supraautonómicos y pertenece a la potestad exclusiva estatal sobre «pesca marítima», como así se deja establecido.

10. A modo de conclusión, debemos finalizar diciendo que el Estado, en el Decreto recurrido, no desborda el contenido de competencias que ostenta sobre la pesca marítima y las bases de la ordenación del sector pesquero, ni restringe indebidamente el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas actoras, excepto en lo dispuesto en sus arts. 16, 17 y párrafo segundo del art. 14. Mientras que, al contrario, el establecimiento de un período de veda para la modalidad de pesca de cerco en el litoral catalán, que se adopta en la Orden autonómica impugnada, invade la competencia estatal.

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 Declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias ejercidas en el Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, y en la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, de 15 de diciembre de 1988, a excepción de lo dispuesto en las Disposiciones adicionales primera y segunda, en cuanto declaran de aplicación supletoria los arts. 16, 17 y párrafo segundo del art. 14, en lo que se refiere a las aguas interiores, preceptos que declaramos inaplicables, directa o supletoriamente, en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia.

2.º Anular, en consecuencia, la citada Orden de la Generalidad de Cataluña de 15 de diciembre de 1988.

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

Dada en Madrid, a cuatro de julio de mil novecientos noventa y uno.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

19352 Pleno. Sentencia 148/1991, de 4 de julio. Recurso de inconstitucionalidad 982/1985. Interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucional 982/1985, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de Canarias 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza. En el proceso han comparecido el Gobierno de Canarias, representado por don Rafael Alcázar Crevillén, Jefe de los Servicios Jurídicos de la Administración de Canarias, y el Parlamento de Canarias, representado por el Procurador don Luciano Rosch Nadal, y defendido por su Letrado-Secretario general don Aureliano Yanes Herreros. Ha sido Ponente el excelentísimo señor don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito, que ingresó en el Registro de este Tribunal el día 7 de noviembre de 1985, procedente del Juzgado de Guardia del anterior día 5, el Abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2 y 3 de la Ley 3/1985, de 29 de julio, del Parlamento de Canarias, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza, publicada en el «Boletín Oficial de la

Comunidad Autónoma de las Islas Canarias» núm. 94, de 5 de agosto de 1985, con invocación expresa del art. 161.2 de la C.E. Solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, así como la suspensión de su vigencia durante la tramitación del recurso.

A juicio del Abogado del Estado, la Ley Canaria establece un sistema de suspensión de Acuerdos de las Corporaciones locales, que vulnera simultáneamente las bases estatales establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril (arts. 65, 66 y 67), y la autonomía local, que garantiza el art. 137 C.E. El sistema actual de suspensión de Acuerdos locales ha experimentado una sustancial evolución, en la que destaca el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, art. 8, y la Ley 40/1981, que en una línea de mayor avance eliminó la suspensión administrativa, en su art. 8.1 Este incremento de las garantías en una cuestión tan esencial como la tutela de legalidad de las entidades locales ha quedado definitivamente consolidada en los arts. 65, 66 y 67 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985. Es indudable que las normas contenidas en esos preceptos tienen el carácter de bases en el sentido del art. 149.1.18 C.E., tanto por el carácter formal de la Ley, como por su contenido material racionalmente deducido de la legislación vigente, de acuerdo con la doctrina de la STC 28 de julio de 1981 (fundamento jurídico 6.º). Las Comunidades Autónomas deben respetar el sistema establecido por la Ley estatal cuando ejercitan sus competencias legislativas, por lo que resultan vulneradas las bases estatales al regular un sistema diferente. El carácter sectorial de la Ley, dirigida a regular una materia determinada —el urbanismo— que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, no altera la conclusión alcanzada, pues el carácter general de la norma básica debe prevalecer sobre los criterios sectoriales, como muestra la derogación que efectúa el art. 224 L.B.R.L. La tesis contraria llevaría a un vaciamiento de las garantías que pudiera establecer la regulación del régimen jurídico general.

Por añadidura, la Ley 3/1985 no sólo supone un retroceso desde el punto de vista de la autonomía municipal, sino que llega hasta la vulneración de la garantía institucional protegida por el art. 137 C.E., tal y como ha sido interpretada por las SSTC 4/1981 y 14/1981.

2. El recurso fue admitido por providencia de la Sección Cuarta, de 13 de noviembre de 1985, que acordó dar traslado de la demanda, tener por suspendida la vigencia de los preceptos impugnados y ordenar la publicación oficial de la incoación del recurso y de la suspensión acordada. La resolución fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 29 de noviembre de 1985, y en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias» de la misma fecha.