

contemplada tal competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía (STC 203/1992 y 14/1994), de otra.

Pues bien, desde esta perspectiva, debe acogerse la argumentación del Abogado del Estado, como ya manifestamos en la STC 59/1985 y, posteriormente, en la STC 181/1992. En el concepto de tráfico y circulación de vehículos a motor, como materia atribuida por el art. 149.1.21 C.E. a la competencia exclusiva del Estado, «no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (v. gr., señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan». De ahí, que no quepa separar, como integrantes de esas garantías de seguridad, los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. «Ambas dimensiones son elementos indisolubles de la seguridad del tráfico y circulación, pues es innegable la repercusión que un accidente o fallo de seguridad en el interior de un vehículo, que afecte a las personas que en él viajan (tanto conductor como pasajeros) puede tener en la conducción del mismo, así como en otros vehículos de su entorno» (STC 181/1992, fundamento jurídico 3.º).

La conclusión no puede ser ahora distinta de la que allí se dedujo: La regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros debe entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 C.E. Y como materia sujeta a tal competencia exclusiva, no cabe la intervención, al respecto, de las Comunidades Autónomas, modificando o desarrollando las prescripciones estatales.

3. Los preceptos de la Orden del País Vasco que se impugnan se dictan con invocación explícita de la competencia exclusiva que tiene reconocida esta Comunidad Autónoma en materia de industria y en ejecución de los requisitos técnicos establecidos en el Real Decreto 2296/1983 con el objeto de conseguir los máximos niveles de seguridad para el tipo de transporte de escolares y de menores. Sin embargo, el mandato contenido en el art. 2, *in fine*, de la misma en relación con su Anexo, se refiere claramente a requisitos de innegable repercusión en la seguridad vial, pues afectan no solamente a la seguridad de las personas que utilizan el transporte (puertas automáticas, ventanas), sino también a la seguridad del conductor (regulación de pantallas de protección). Se inscriben, así, plenamente, en el ámbito de la seguridad de la circulación y el tráfico, según lo ya expuesto. Por ello ha de concluirse, accediendo a las pretensiones formuladas por el Abogado del Estado, que invaden la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.21 C.E.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar:

1.º Que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

2.º La nulidad del art. 2, *in fine*, y anexo de la Orden del Departamento de Industria y Comercio del Gobierno vasco, de 2 de abril de 1987, por la que se regula la

Inspección Técnica de Vehículos dedicados al transporte escolar y de menores.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablón García Manzano.—Firmado.

28063 Pleno. Sentencia 184/1996, de 14 de noviembre de 1996. Impugnación núm. 1.504/1988 al amparo del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Promovida por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 48/1988, de la Comunidad Autónoma de Baleares, sobre pesca marítima, por el que se regula la pesca de arrastre de fondo de las Islas Baleares.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la impugnación núm. 1.504/88 que, al amparo del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), promueve el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con el Decreto 48/1988, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma de Baleares sobre pesca marítima, por el que se regula la pesca de arrastre de fondo de las Islas Baleares. Ha sido parte el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representado por el Abogado don Pedro A. Aguiló Monjo que pertenece a los Servicios Jurídicos de aquella Comunidad Autónoma. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 8 de septiembre de 1988, se presentó ante este Tribunal un escrito del Abogado del Estado por el que, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, y una vez agotada sin satisfacción la vía del requerimiento previo, con arreglo a lo dispuesto en el Título V de la LOT, plantea conflicto positivo de competencia frente al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por entender que el Decreto 48/1988, de 28 de abril, por el que se regula la pesca de arrastre de fondo en las Islas Baleares, vulnera la distribución constitucional de competencias. Interresa, por ello mismo, que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida y que se anule el citado

Decreto balear. Esta pretensión se articula sobre los siguientes fundamentos jurídicos:

A) Mediante el Decreto que se impugna este proceso constitucional la Comunidad Autónoma de Baleares regula de presente y se atribuye de futuro la competencia para regular todo cuanto tiene que ver con la pesca de arrastre de fondo que se practique en las aguas comprendidas en la imprecisa expresión «aguas de las Islas Baleares» (art. 2) o aguas del Archipiélago Balear (art. 6). Esa regulación agota el tratamiento normativo sobre la materia, sin dejar resquicio alguno para que el Estado pueda ejercer la competencia que sobre pesca marítima le atribuye el art. 149.1.19.ª de la Constitución. De este modo, el título competencial «ordenación de la pesca marítima reconocido en el art. 11.6 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (en adelante, E.A.I.B.) parece haber absorbido todo lo que afecta a la pesca de arrastre de fondo. Así se deduce de la propia Exposición de Motivos del aludido Decreto en la que tácitamente se consideran equivalentes las expresiones «pesca marítima» y «sector pesquero», reconduciendo la primera a la noción de bases y la segunda al desarrollo y ejecución de las mismas. Por tanto, sólo si se produce esa identificación entre pesca marítima y sector pesquero, y sólo si se justifica que el Decreto 48/1988 es una norma de desarrollo de la legislación básica estatal (art. 11.6 E.A.I.B.), podría sostenerse la adecuación constitucional del mismo. Sin embargo, tal opción resulta jurídicamente inviable, pues, ni ambos conceptos son equiparables, ni la regulación contenida en el Decreto 48/1988 es desarrollo de normas básicas estatales dentro del marco normativo establecido por éstas.

En este sentido, y atendiendo a la doctrina de las SSTC 113/1983, 33/1984 y 158/1986, pueden establecerse dos premisas sobre las que proceder al examen de la cuestión planteada.

La primera de ellas consiste en la afirmación de que las competencias pesqueras de las Comunidades Autónomas no quedan circunscritas a las aguas interiores. Según la STC 156/1986 así resulta de la sola existencia de una potestad autónoma de ordenación del sector pesquero. En sus términos: «estimar lo contrario supondría introducir en la norma recogida en el [citado] art. 10.7 (del E.A.C.) un límite que no está en ella aunque sí en otro precepto del mismo Estatuto confundiendo, para limitarse entre sí, competencias que son, por su objeto y condiciones de ejercicio, manifiestamente distintas».

La segunda consiste en que son competencias distintas las de pesca marítima y ordenación del sector pesquero, del mismo modo que —en palabras de la citada STC 156/1986— «son por su objeto y condiciones de ejercicio manifiestamente distintas» las de pesca en aguas interiores y ordenación del sector pesquero. Sobre ello, la dicción literal del art. 149.1.19.ª C.E. no deja lugar a dudas.

A juicio del Abogado del Estado, esta distinción constitucional debe estar dotada de contenidos propios, proponiendo al efecto que por «pesca marítima» se entienda el núcleo específico de la actividad, en el que la competencia abarque tanto las bases como su desarrollo y ejecución, y corresponda exclusivamente al Estado, mientras que la expresión «ordenación del sector pesquero», excluida ya la pesca marítima, se refiera a actividades no extractivas vinculadas a la pesca, pudiendo ostentar las Comunidades Autónomas competencias de desarrollo y ejecución en la materia.

A esta conclusión se llega, además, mediante otras consideraciones adicionales a la dicción del art. 149.1.19.ª C.E.: tales son, las empleadas por el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 (fundamento jurídico 1.º) sobre el denominado ámbito de interés delimitado por la Ley y que en el presente caso han de referirse a la Constitución.

La argumentación —añade el Abogado del Estado— sería en definitiva la siguiente: cualquiera que sea el contenido que en la relación con la pesca marítima quiera darse a las expresiones «ordenación del sector pesquero» u «ordenación de la pesca marítima», existe un ámbito que es totalmente competencia exclusiva del Estado y que se corresponde con aquel núcleo de actividad que, por su objeto, no es susceptible de ser dividido por Comunidades Autónomas. Ese núcleo inescindible es el integrado por la actividad extractiva de recursos pesqueros móviles, cuya competencia ha de corresponder en exclusiva al Estado. Esto es, en definitiva, el título competencial «pesca marítima» y esto es, justamente, lo que desconoce la norma autonómica que omitiéndola absolutamente vacía de contenido la competencia que el art. 149.1.19.ª atribuye al Estado.

Por todo ello, y en la medida en que los diversos preceptos del Decreto que se impugna regulan los diferentes aspectos de la actividad económica de la extracción de recursos pesqueros en la modalidad de arrastre de fondo, sometiéndola a licencia, fijando las características de los buques y de las mallas a emplear, sus horarios, los mínimos permitidos, etc., entiende el Abogado del Estado que extralimita la competencia de la Comunidad Autónoma e invade una materia cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado.

B) A idéntica conclusión conduce la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de bases, aún en la hipótesis extrema de que en materia de pesca marítima el Estado únicamente tuviese atribuida la competencia de promulgar las bases. En efecto, la extracción de un recurso móvil como la pesca es una actividad que requiere por su naturaleza de una regulación uniforme en todo el territorio, siendo de por sí «básica», vedándose a las Comunidades Autónomas su regulación. Es esta la línea seguida por el Tribunal Constitucional en su STC 71/1982 (fundamentos jurídicos 2.º *in fine*, y 7.º) en armonía con lo dispuesto en el art. 149.1.19.ª C.E., y con la doctrina comparada del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América conocida como teoría de la *preemption*, conforme a la cual, en algunos casos, aunque el legislador federal no haya previamente «ocupado el campo», se impide al legislador de los Estados normar aspectos que requieren de por sí una regulación general y uniforme por afectar al interés federal general.

Así, en las Sentencias «Rice v. Santa Fe Elevator Corp.» de 1949 (33IV.S.218), y en la «Goldstein v. California» de 1973 (412V.S.546), se emplea el concepto de «materias que son necesariamente nacionales en importancia», o el «interés federal dominante». También en este sentido, las Sentencias «Hines v. Davidowitz» (1941, 312V.S.52), «Pennsylvania v. Nelson» (1956, 350V.S.497), «San Diego Building Trade Council v. Garmon» (1959, 359V.S.236), «Amalgamated Ass. of Street Employees v. Lockridge» (1971, 403V.S.274) y «Sears-Roebruck v. Stiffel» (1964, 376V.S. 225) en materia de relaciones internacionales, ámbito laboral y propiedad intelectual.

Desde esta perspectiva conviene señalar que los recursos pesqueros de los caladeros nacionales son escasos y que, dada la potencialidad de nuestra flota, toda la actividad de este orden está sometida a reglamentación con el fin de impedir una sobreexplotación o explotación irracional de la mar. Esta reglamentación se instrumenta de dos modos: regulando caladeros, que son territorios marinos que tienen una unidad de tratamiento, como por ejemplo, la de «cerco», en la que lo fundamental es el modo y técnica de extracción. Y, regulando la actividad pesquera mediante el establecimiento de normas sobre el «recurso pesquero» —v.gr. el tamaño mínimo de las especies susceptibles de captura— y sobre el «esfuerzo pesquero» —v.gr. tonelaje y características de los buques—. La regulación de esta actividad pesquera

no puede ser territorializada ya que los caladeros afectan a distintas Comunidades Autónomas y las modalidades de pesca afectan al caladero nacional, sin distinciones territoriales. Todo ello justifica un tratamiento homogéneo y nacional de la pesca, lo que queda confirmado jurídicamente en las normas competenciales que distribuyen las respectivas facultades entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De este modo, concluye el Abogado del Estado, aunque el Estado no tuviera todas las competencias posibles en materia de pesca marítima —como aquí se sostiene— y fuera titular exclusivamente de la facultad de dictar la normativa básica en la materia, la norma impugnada sería igualmente contraria al orden de distribución de competencias por cuanto todo lo que regula en sus preceptos es claramente básico y no puede ser sometido a un tratamiento diferenciado por las distintas Comunidades Autónomas cuyas normas puede incluso vedar en la práctica la pesca de los barcos de otras Comunidades, dando lugar a la constitución de auténticas «flotas pesqueras diferenciadas» en cada una de ellas.

Por todo ello se termina suplicando que se dicte Sentencia en la que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida y se anule la disposición cuestionada.

2. La Sección Segunda del Pleno, por providencia de 12 de septiembre de 1988, acordó admitir a trámite la impugnación, dar traslado al Consejo de Gobierno de las Islas Baleares para que en el plazo de veinte días formule alegaciones, comunicándosele, a su vez, la suspensión ex 161.2 C.E. del Decreto 48/1988, de 28 de abril; y, finalmente, dirigir comunicación al Presidente de la entonces Audiencia Territorial de Palma de Mallorca a los efectos del art. 61.2 LOTC.

Dentro del plazo conferido, el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares presentó, en representación del Consejo de Gobierno de aquella Comunidad, su escrito de alegaciones a cuyo final suplica a este Tribunal que dicte Sentencia en la que se declare que el Decreto 48/1988, de 28 de abril, de Pesca de Arrastre de Fondo en las Islas Baleares, no altera el sistema constitucional de distribución de competencias, así como la titularidad autonómica de la competencia controvertida.

Según esta representación para la resolución del conflicto es necesario traer a colación el Real Decreto 679/1988, de 25 de junio, aprobado con posterioridad al impugnado Decreto balear y en el que se regula la pesca marítima de arrastre de fondo en el Mediterráneo, estableciéndose en su disposición primera el carácter básico de parte de sus contenidos.

A partir de este presupuesto, se aduce, en primer lugar, que la competencia que en materia de pesca reconoce a aquella Comunidad Autónoma el art. 11.6 de su Estatuto de Autonomía no es una mera competencia latente o diferida en cuanto a su ejercicio, sino una competencia plenamente asumida y que permite su inmediato desarrollo y ejecución, por lo que la cláusula «sin perjuicio» contenida en el art. 149.1.19.º C.E. no debe entenderse como un obstáculo al ejercicio por las Comunidades Autónomas de competencias que se le reconocen *ab initio*.

Frente a lo argumentado por el Abogado del Estado, se señala que el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y, en particular sus arts. 10.18 y 11.6, no permiten establecer una contraposición entre «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero». En efecto, esta diferenciación se articula por el Abogado del Estado a partir del tenor literal de otros Estatutos de Autonomía desconociéndose que en el art. 11.6 del E.C.A.I.B. no se utiliza la expresión «ordenación del sector pesquero» sino la de «ordenación de la pesca marítima». Por lo demás, «pesca» y «sector pesquero» son conceptos que hacen referencia a una misma actividad económica caracte-

rizada por la explotación extractiva de su recurso natural. Por ello, tanto en la regulación preconstitucional sobre la materia (Orden de 30 de julio de 1975 y Resolución de la Dirección General de Pesca Marítima, de 30 de abril de 1976), como en la postconstitucional (Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo) se tratan unificadamente los temas relativos a las características del recurso natural que la pesca supone, la actividad puramente extractiva y la ordenación del sector.

Por otra parte, la representación del Estado pretende reconducir las competencias en materia de pesca marítima atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares al ámbito geográfico de «las aguas interiores», extendiendo este límite previsto en el art. 10.18 del Estatuto de Autonomía, a la competencia sobre la ordenación de la pesca marítima que reconoce el art. 11.6 del mencionado Estatuto de Autonomía. Tal pretensión es especialmente grave si se atiende a las siguientes razones:

a) Que para determinar el ámbito de las llamadas «aguas interiores» hay que acudir a lo dispuesto en el Real Decreto 2.510/1977, de 5 de agosto, que considera como tales las situadas en el interior de las líneas de base rectas del mar territorial, lo que equivale a vaciar prácticamente de contenido las posibilidades de ordenación de la pesca marítima que el Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad Autónoma.

b) En segundo lugar, porque el planteamiento sostenido por la representación del Estado constituye reproducción de ya intentado sin éxito en anteriores conflictos positivos de competencias, que han dado lugar a las SSTC 33/1984 y 158/1986. Se cita sobre este particular el fundamento jurídico 2.º de esta última Sentencia.

c) Y, finalmente, porque la referencia contenida en el art. 2 del Decreto 48/1988, objeto del presente conflicto, debe ponerse en relación con su propia exposición de motivos que se refiere a los «...caladeros del litoral de su ámbito territorial» en plena correspondencia con el criterio jurisprudencial establecido en la STC 158/1986.

En esta misma línea, recuerda esta representación, que en el momento de la aprobación y publicación del Decreto 48/1988 no existía legislación estatal que tuviera atribuida la condición de básica en materia de pesca de arrastre de fondo. Ello obligaba a analizar lo que pudiera constituir legislación básica en sentido material. A este respecto se estimaba como tal los arts. 1 y 2 del Real Decreto 681/1980 y se añadía que el propio Real Decreto constituía un catálogo de cuestiones precisado de ulterior desarrollo legislativo. Se trataba, por tanto, de desarrollar y dar cumplimiento para un arte de pesca concreto, a las previsiones contenidas en el Real Decreto 681/1980, al igual que había ocurrido, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña para el arte de claro y mosca que dio lugar a la STC 158/1986. En este punto interesa subrayar que la propia representación del Estado no alega conculcación alguna de los contenidos del citado Real Decreto 681/1980, por lo que no resulta sostenible afirmar que el Decreto que ahora se impugna vulnera la legislación estatal previa a la aprobación del mismo.

No obstante, con posterioridad a la publicación del Decreto 48/1988 se publicó el Real Decreto 679/1988, de 25 de junio, que otorga en gran parte de su contenido el carácter de legislación estatal básica de la ordenación del sector pesquero, lo que obliga a examinar si se ha producido un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida.

La pretendida diferenciación entre los ámbitos materiales de la «pesca» y «la ordenación del sector pesquero»

para fundamentar la existencia de una eventual competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima resulta constitucionalmente inaceptable. De hecho, la atribución del carácter de básico efectuado por la disposición adicional primera del citado Real Decreto 679/1988 a la práctica totalidad de sus contenidos constituye una flagrante vulneración de la doctrina constitucional sobre la materia, contenida en las SSTC 1/1982, 33/1984, 78/1985 y, de modo específico, en la 158/1986, en la que se declaró que no podía reconocerse el carácter de legislación básica ordenadora del sector pesquero a unas normas en las que se detallaban unas exigencias técnicas y un régimen de explotación claramente incardinados en el concepto de «desarrollo legislativo», que es el que sirve para delimitar la reserva competencial a favor de la Comunidad Autónoma.

Los contenidos del Real Decreto 679/1988 declarados básicos no permiten desarrollo legislativo alguno, pues definen y regulan todo cuanto tiene que ver con la pesca de arrastre de fondo. A todo ello debe añadirse la insuficiencia de rango del mencionado Real Decreto para establecer la ordenación básica en materia de arrastre de fondo.

Pero además, el Decreto que se impugna, únicamente se separa en cuestiones que cabe calificar de nimias y de escasa relevancia respecto a lo dispuesto en el R.don 679/1988, y que se justifican por las especificidades de los caladeros de ámbito balear. En efecto, las dimensiones mínimas de las mallas (art. 4 del Decreto 48/1988) son idénticas a las del art. 5 del Real Decreto 679/1988, sin perjuicio de que para las embarcaciones de potencia superior a 500 CV se modifique ligeramente ese tamaño de malla; también es coincidente la potencia máxima de motores y los fondos en los que puede realizarse la actividad extractiva, y aunque en la norma estatal se aumente ligeramente la eslora mínima, tal decisión encuentra fundamento en el Reglamento C.E.E. 2930/1986.

A continuación se analiza por qué la norma impugnada no implica un vaciado de las competencias estatales sobre la materia, argumentándose sobre este particular que corresponde al Estado tanto regular todo lo concerniente al carácter «móvil» de la pesca como recurso natural, como establecer el marco normativo general adaptándolo a las exigencias derivadas de los convenios internacionales y de las regulaciones comunitarias.

Por último, se dedica un apartado a defender la inaplicabilidad al presente caso de la doctrina de la *preemption* elaborada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, con cita de distintas Sentencias de aquel Tribunal que, a juicio de esta representación, ponen de relieve que la aludida doctrina jurisprudencial no es unívoca ni pacífica. Se concluye, finalmente, interesando que se declare que la competencia controvertida es de la titularidad de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y que, por ello mismo, el Decreto 48/1988 respeta el orden constitucional de distribución de competencias.

3. Por providencia de la Sección Segunda de 10 de enero de 1989, se acordó que por concluir el plazo de suspensión previsto en el art. 65.2 LOTC, se oyese a las partes para que en el plazo común de cinco días alegasen lo que estimaran procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la misma. Por Auto de 8 de febrero de 1989, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de la resolución impugnada.

4. Por providencia de 12 de noviembre de 1996, se acordó señalar el día 14 siguiente para deliberación y votación de esta Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional se tramitó al amparo del cauce establecido en el Título V de la LOTC (arts. 76 y 77) según lo interesado por el Gobierno de la Nación en su Acuerdo de 1 de julio de 1988 como consta en la certificación de fecha 2 de septiembre del mismo año. En dicho Acuerdo, el Gobierno de la Nación requiere al Consejo de Gobierno de las Islas Baleares a fin de que derogue el Decreto 481/1988, de 28 de abril, de pesca de arrastre de fondo, por estimar que ha vulnerado el principio de libre circulación que la Constitución garantiza en su art. 139.2, al suponer un obstáculo al libre desplazamiento de las flotas de pesca de otras Comunidades Autónomas que faenan en el Mediterráneo. Por otra parte, aducía el Gobierno de la Nación que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares carece actualmente de competencia normativa en materia de pesca marítima.

El Abogado del Estado, sin embargo, en representación del Gobierno de la Nación, en su escrito de interposición de la impugnación con arreglo a lo dispuesto en el Título V de la LOTC «siguiendo órdenes del Gobierno y a los fines que en el suplico del mismo se indicarán», ha contraído su pretensión a los límites de un conflicto positivo de competencia, apoyándola exclusivamente en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

Así las cosas, nos encontramos ante la peculiaridad de que una controversia sobre la titularidad de las competencias que resultan del «bloque de constitucionalidad» discurre por un cauce procesal, el del Título V de la LOTC previsto con una mayor amplitud, siempre, claro está, que las supuestas vulneraciones en que se base su impugnación versen sobre materia constitucional (STC 64/1990, fundamento jurídico 1.º, por todas). Ello no obstante, y dada la remisión que el art. 77 LOTC efectúa a los arts. 62 a 67 también de la LOTC que regulan los conflictos de competencia, nada impide que resolvamos en este proceso la controversia planteada declarando la titularidad de la competencia controvertida.

2. El carácter inequívocamente competencial de la presente impugnación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se pone de manifiesto en la delimitación que de la misma realizan las partes.

El representante del Estado fundamenta su pretensión de inconstitucionalidad en bloque del Decreto 48/1988, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por entender que la regulación sobre la «pesca de arrastre de fondo en aguas de las Islas Baleares», contenida en aquella disposición, invade y vacía de todo contenido la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima ex art. 149.1.19.ª de la Constitución. En este sentido, se argumenta que la competencia sobre pesca de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se circunscribe a las «aguas interiores» (arts. 148.1.11.ª C.E. y art. 10.18 E.A.C.A.I.B.) y que la competencia sobre «ordenación del sector pesquero» que le reconocen los arts. 149.1.19.ª C.E. y 11.6 E.A.C.A.I.B. se proyecta sobre un ámbito material distinto del que corresponde a la «pesca marítima», no existiendo identidad de contenidos entre uno y otro título competencial.

Por su parte, la representación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares niega la denunciada invasión competencial y defiende la licitud constitucional del Decreto impugnado, sobre la base de que la cláusula «sin perjuicio» del art. 149.1.19.ª C.E. debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado dictar la legislación básica en materia de pesca marítima, correspondiendo a las Comunidades Autónomas que cuenten con título competencial expreso en sus respectivos Esta-

tutos de Autonomía —como ocurre en el caso de la de las Islas Baleares, a tenor de lo dispuesto en su art. 11.6— el desarrollo normativo y la ejecución de las bases estatales dictadas sobre la materia, como pone de manifiesto el Real Decreto 679/1988, de 25 de junio. Ahora bien, al tiempo de dictarse el Decreto 48/1988, no existía una regulación estatal de lo básico en materia de pesca de arrastre de fondo, por lo que debían de inferirse sus contenidos a partir de la normativa existente. Esto es lo que, cabalmente, se hizo con la publicación del Decreto ahora impugnado, en cuya exposición de motivos se aborda este problema, señalándose que se consideran básicos los arts. 1 y 2 del Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, que entonces ordenaba esta modalidad de pesca, pero no así las distintas Ordenes ministeriales que regulaban minuciosamente —haciendo inviable la competencia autonómica de desarrollo legislativo— las artes de pesca, las épocas y fondos de veda, las tallas mínimas de las capturas, el control del esfuerzo pesquero y, en general, aquellas cuestiones que exigen un régimen jurídico diferenciado, incompatible con la uniformidad que debe caracterizar a la normativa básica estatal.

3. Así planteado el conflicto, y prescindiendo del análisis del Real Decreto 679/1988, de 25 de junio, que no es objeto del mismo, cumple advertir que la controversia competencial que lo vertebra ya ha sido resuelta, en su dimensión constitucional, por anteriores pronunciamientos de este Tribunal, cuya doctrina se mantiene de forma continuada y constante desde la STC 56/1989.

Con arreglo a esta doctrina (SSTC 56/1989, 147/1991, 57/1992 y 68/1992), el deslinde competencial en la materia de pesca viene presidido por la necesidad de distinguir en el art. 149.1.19.º de la Constitución entre dos títulos competenciales distintos, a saber: «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero». Señalándose a continuación, que dentro del primero, que constituye una competencia exclusiva del Estado más allá de las aguas interiores, ha de incluirse la regulación de las condiciones y características de la actividad extractiva de este recurso natural, así como los regímenes de explotación, protección, mejora y conservación de los recursos pesqueros. Por esta razón debe considerarse competencia exclusiva del Estado la normativa referente a los recursos y zonas de pesca (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos de actividad (vedas, horas de captura...) y a las técnicas extractivas (artes y otros medios de pesca).

Por el contrario, en este contexto de deslinde competencial, la «ordenación del sector pesquero» tiene un significado más restringido y un contenido diferente que se proyecta sobre la pesca entendida, no como actividad extractiva, sino como sector económico. Bajo este título competencial se cobija, pues, todo lo relativo a la organización económica de ese sector productivo y, por tanto, todo cuanto concierne a la determinación de quienes pueden ejercer la actividad pesquera (condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector), sus condiciones y formas de organización y explotación comercial (registros oficiales, cofradías de pescadores, construcción de buques, lonjas de contratación, etc.).

4. Desde esta perspectiva, ha de analizarse el Decreto 48/1988 sobre «Pesca de arrastre de fondo en las

Islas Baleares», objeto de impugnación en el presente proceso constitucional.

Un Decreto, cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe a las «aguas interiores» sino, con mayor extensión, a las aguas de las Islas Baleares, sin determinar su límite externo. Según se desprende de su art. 2 y del escrito de alegaciones del representante de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es evidente, por tanto, que a su través la Comunidad Autónoma pretende ordenar normativamente una particular modalidad extractiva de pesca. Así se deduce no sólo de la rúbrica del Decreto impugnado sino también de todas y cada una de las disposiciones contenidas en su articulado: en el art. 1 se define la pesca de arrastre; en el art. 3 se establece el tamaño mínimo de las embarcaciones; en el art. 4, las dimensiones mínimas de las mallas; en el art. 5, la potencia de las embarcaciones; en los arts. 6 y 7, la exigencia de licencias y autorizaciones de explotación; en el art. 8, el cambio de modalidad de pesca; en el art. 9 se disponen los días y horas de ejercicio de la actividad; en el art. 10 se determina la profundidad mínima de los fondos; en el art. 11 se prohíbe la pesca y comercialización de especies protegidas o de tallas mínimas a las autorizadas; y, finalmente, en el art. 12 se establece una remisión normativa en materia de sanciones por infracción de lo dispuesto en el Decreto.

Todo ello evidencia que nos encontramos ante la regulación por la Comunidad Autónoma de una modalidad de pesca (el arrastre de fondo) en aguas situadas más allá de las aguas interiores, con determinación de todos los elementos imbricados en esa modalidad de pesca como actividad extractiva, lo que, según queda dicho, pertenece a la competencia exclusiva del Estado conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.19.º de la Constitución. Siendo ello así, es claro que el Decreto impugnado no respeta el orden constitucional de distribución de competencias en la materia, invadiendo con su regulación un ámbito material que la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

declarar:

1.º Que corresponde al Estado la titularidad de la competencia ejercida en el Decreto 48/1988, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

2.º La nulidad de la citada disposición.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.