|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 46/1994 |
| Fecha | de 8 de febrero de 1994 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer. |
| Núm. de registro | 2728-1993 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.728/1993 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda, levantar la suspensión de los artículos recurridos de la presente Ley y que a continuación se enumeran: primer guión de la letra a) del art. 6, en cuanto al inciso «planes de pesca»; loscuatro primeros guiones de la letra d) del art. 6; el inciso «la ejecución de la legislatura (sic) en materia de despacho de buques» de la letra n) del art. 6; los apartados a) y b) del art. 10 y, por conexión con los mismos, los arts. 21 a) 3 y 45 a73; el art. 13; el apartado 7.ø de la Disposición adicional primera, en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en escrito presentado ante este Tribunal el 26 de agosto de 1993 interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia: primer guión de la letra a) del art. 6, en cuanto al inciso «planes de pesca»; los cuatro primeros guiones de la letra d) del art. 6; el inciso «la ejecución de la legislatura (sic) en materia de despacho (... ) de buques» de la letra n) del art. 6; los apartados a) y b) del art. 10 y, por del art. 6; los apartados a) y b) del art. 10 y, por conexión con los mismos, los arts. 21 a) 3, y 45 a 73; el art. 13; el apartado 7 de la Disposición adicional primera en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43.

En el citado escrito de interposición se hace invocación expresa del art. 162.2 de la Constitución a efectos de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de la Sección Segunda, de 21 de septiembre de 1993, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno, dándose traslado de la demanda y documentos presentados conforme establece el art. 34 LOTC, a efectos de personación y alegaciones; y habiéndose invocado en la demanda el art. 161.2 C.E., se acordó asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 30 LOTC, la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, para las partes legitimadas desde la fecha de interposición del recurso y para los terceros desde el día en que apareciera la publicación del correspondiente edicto en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Dentro del plazo fijado en la anterior providencia de admisión a trámite se personaron en el proceso, debidamente representados, la Junta y el Parlamento de Galicia, que en sus respectivos escritos de alegaciones solicitaron que en su día se dicte por el Tribunal Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de Pesca Gallega 6/1993.

4. En providencia dictada por la Sección Segunda el 10 de diciembre último se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados en el presente recurso, se oyera a las partes personadas en el mismo para que pudieran exponer lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

5. El Abogado del Estado, solicita, en escrito presentado el 17 de diciembre siguiente, el mantenimiento de la suspensión, a cuyo efecto formula las siguientes alegaciones.

Tras recordar la doctrina general del Tribunal sobre la ratificación o levantamiento de la suspensión, dice que los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia, constituyen aspectos relevantes de una ordenación que pretende -como anuncia su art. 1- «la regulación y ordenación de la pesca, marisqueo y acuicultura marina, así como de todo tipo de actividad pesquera marítima», por lo que la regulación cuya constitucionalidad se discute incide de manera directa e inmediata en el sector pesquero, fundamental para la economía de la Nación, afectando a armadores y pescadores con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación, además de que el establecimiento de determinadas limitaciones, que puede suponer un obstáculo para la entrada de barcos de otras Comunidades Autónomas, produciría una grave distorsión en la libertad de circulación, y cita al respecto los AATC 890/1986 y 47/1987.

Señala seguidamente el representante del Gobierno que, con arreglo al inciso «planes de pesca», del primer guión de la letra a), y a los tres primeros guiones de la letra d) del art. 6 L.P.G., se consideran incluidas en la ordenación pesquera y, por tanto, de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia: la elaboración de «planes de pesca»; «el establecimiento de zonas y épocas de veda y la fijación de fondos y arrecifes artificiales; el establecimiento de zonas de interés especial pesquero, marisqueo o de acuicultura»; y «la reglamentación de artes, aparejos e instrumentos de pesca en las costas del ámbito territorial de Galicia». y que el art. 13 L.P.G. supone, asimismo, la competencia de la Comunidad Autónoma Gallega para adoptar medidas de regulación del esfuerzo y de los recursos marinos. Si se alzare la suspensión de estos preceptos, la Comunidad Autónoma podría aprobar planes, establecer zonas de veda, y, en general, adoptar medidas que afectarían a la unidad del caladero nacional y a la flota pesquera; y, si luego, el Tribunal declarase la inconstitucionalidad de estos preceptos, esas medidas habrían no obstante producido perjuicios de imposible reparación, pues la aplicabilidad de estos preceptos de la L.P.G. habría auspiciado la quiebra de la planificación unitaria que reclama la protección de los recursos naturales. Destaca que algunos de estos perjuicios se hacen constar en un informe evacuado por la Secretaria General de Pesca Marítima el 7 de diciembre de 1993, cuando dice: «Debe tenerse en cuenta que las aguas de Galicia no constituyen una unidad de gestión de los recursos pesqueros independiente, sino que, por el contrario se encuentran englobadas en el caladero cantábrico y noroeste, entendiendo por tal las aguas exteriores, bajo la jurisdicción o soberanía española, comprendidas entre la desembocadura del río Bidasoa y la frontera con Portugal. Este caladero se corresponde con las Divisiones CIEM, VIIIc, y IXa, estando las aguas gallegas distribuidas entre ambas divisiones, a cada una de las cuales corresponden poblaciones de peces que, de acuerdo con la normativa comunitaria, se gestionan por separado a efectos de TACs, Cuotas, etc».

Añade el Abogado del Estado que la fijación de políticas propias en las materias acotadas por los preceptos impugnados citados, podría ocasionar enormes perjuicios y disfunciones, al aplicarse criterios distintos a la racional regulación de los recursos naturales.

En relación con el cuarto guión de la letra d) del art. 6 L.P.G. señala el representante del Gobierno que si se alzare la suspensión, la Comunidad Autónoma podría adoptar medidas que poseen una dimensión supraautonómica, provocando irreparables perjuicios en el caladero nacional único.

Dice que si se alzare la suspensión del inciso «la ejecución de la legislación en materia de despacho (...) de buques» de la letra n) del art. 6 L.P.G., se propiciaría el otorgamiento de despachos por la Comunidad Autónoma Gallega con arreglo a criterios eventualmente distintos de los aplicados al resto de la flota nacional, con incidencia en aspectos tan trascendentes como la acreditación del cumplimiento por los buques despachados de «todos los requisitos fijados por la Administración para poder ejercitar el tráfico a que pretenda dedicarse» (art. 1 de la Orden de 7 de octubre de 1958 sobre despacho de buques). Esas actuaciones podrían afectar a diversos buques, ocasionando perjuicios de imposible reparación para el caso en que el Tribunal declarase la inconstitucionalidad de este precepto.

Respecto de los arts. 10, 21 a) 3, y 45 a 73 L.P.G. que atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia para el otorgamiento de títulos habilitantes de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre estatal, indica que debe ratificarse la suspensión de los preceptos impugnados, para evitar que puedan adoptarse decisiones con arreglo a criterios diferentes a los que rigen en el resto del territorio nacional, perjudicando la protección del dominio público.

Por último, se dice en el escrito que el carácter del apartado 7 de la Disposición adicional primera, impugnada en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 L.P.G., y los efectos jurídicos de estas normas, aconsejan, asimismo, en tanto se decide sobre su conformidad o disconformidad con la Constitución, mantener la suspensión, pues la inmediata eficacia de los preceptos inicialmente suspendidos supondría unas consecuencias materiales que, dada su especial trascendencia para el sector económico implicado, no deben producirse en una situación de interinidad.

6. El Letrado de la Junta de Galicia, en escrito que se recibe el 21 de diciembre, insta, a tenor de lo establecido en el art. 161.2 C.E., el levantamiento de la suspensión decretada en su día, a cuyo efecto formula las siguientes consideraciones.

Menciona el escrito determinada jurisprudencia de este Tribunal atinente a supuestos en que se resolvía el mantenimiento o el levantamiento de suspensiones de normas autonómicas, recordando que la medida cautelar de la suspensión comporta de un lado, la presunción de legitimidad de la norma impugnada y de otra parte, la carga de la prueba para el mantenimiento de la suspensión que incumbe al Estado.

Se dice seguidamente que para ponderar los intereses en juego que se derivan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos controvertidos de la Ley 6/1993, de Pesca de Galicia hay que partir del hecho de que ésta viene a constituir la culminación de un proceso normativo que la Comunidad Autónoma de Galicia ya había iniciado con las Leyes de su Parlamento que llevan el número 5/1985 («De sanciones accesorias en materia de pesca, marisqueo y cultivos marinos») y 3/1989 («De reforma de la Ley 5/1985, de sanciones en materia de pesca, marisqueo y de cultivos marinos»), unas disposiciones legislativas todas ellas, que no han sido impugnadas ante este Tribunal.

Señala que la culminación de reorganización del sector pesquero, dentro de los límites impuestos por el Derecho comunitario europeo, afecta a un sector económico vital para la economía gallega, como se pone de manifiesto en cifras oficiales del Plan de Ordenación de los Recursos y Marisqueos de la Junta de Galicia para el año 1987- al afectar a 41.462 empleos, esto es, al 3,90 por 100 sobre la población activa y a una producción de 75.702 millones de pesetas, esto es, al 3,50 por 100 sobre la producción total. Dicha culminación reorganizativa del sector en

Galicia se realiza en el ámbito competencial exclusivo en materia de pesca en aguas interiores, y de marisqueo y acuicultura ex art. 148.1.11 C.E. y art. 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia y de ordenación del sector pesquera, con arreglo a la normativa básica ex art. 28.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

Por otro lado, añade el Letrado de la Xunta, en los aspectos relacionados con la zona marítimo-terrestre vuelve a invocarse por el Estado la cuestionada incidencia del dominio público como mecanismo de atracción de competencias con olvido de la doctrina de este propio Tribunal (SSTC 113/1983, 77/1984, 149/1991). Y que otros aspectos controvertidos como la regulación efectuada en el art. 20 de la Ley recurrida no son sino exponente de una política coherente de defensa medioambiental del litoral gallego en consonancia con el haz competencial autonómico ex arts. 27.3 y 30 y 29.4 E.A.G., objetivo que se vería igualmente afectado por el mantenimiento de la suspensión.

7. El Presidente del Parlamento de Galicia, en escrito que se recibe el 24 de diciembre, solicita el levantamiento de la suspensión en su día acordada.

Manifiesta el Presidente del Parlamento, después de citar determinada jurisprudencia constitucional, que si el Estado solicitase el mantenimiento de la suspensión hasta la resolución del recurso, la Administración de la Comunidad autónoma autora de la ley impugnada quedaría en una situación interina hasta que el Tribunal concretase en la correspondiente sentencia qué centro político de competencias puede realizar los actos de ejercicio competencial causantes de la controversia y definiese, en suma, los objetos y contenidos de las materias en juego.

Tal situación de expectativa -añade- paralizaría el proceso institucional de desarrollo estatutario -habida cuenta de lo dilatado del tiempo de resolución de los recursos de esta naturaleza- produciendo, indudablemente, un clima de confusión e inseguridad jurídica en el sector al no saber a ciencia cierta, a qué Administración tendría que dirigirse para llevar a cabo las actividades de explotación del recurso pesquero.

Reitera la defensa de la constitucionalidad de la ley recurrida por entender que el Abogado del Estado ha hecho una interpretación distorsionada de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, al introducir elementos de juicio novedosos que producen un virtual vaciamiento de competencias, según los cuales seria posible concebir las materias competenciales como ámbitos jurídicamente acotables y diferenciables entre si a la luz del reparto de competencias hecho por el bloque de la constitucionalidad. Así, las normas atributivas de competencias han podido hacer tal deslinde en el continuum de la realidad sociológica y la doctrina jurisprudencial, por su parte, ha ido concretando el objeto y contenido de cada materia; lo que ha permitido, tanto al legislador como al operador jurídico, conocer con carácter enunciativo qué actuaciones públicas y privadas son encuadrables en cada materia. Por tanto, esta tesis permite defender un «contenido inherente» de cada materia; es decir, un núcleo irreductible sin el cual la materia quedaría sustancialmente desintegrada y no conservaría más que un nomen iuris.

Afirma el Presidente del Parlamento que el principio jurisprudencial del tratamiento jurídico uniforme que tiene como ratio la necesidad de contener el esfuerzo pesquero con el fin de proteger un recurso escaso como el pesquero no puede interpretarse como un criterio de atracción de actos de ejercicio competencial inherentes a una materia para detraerlos de ésta e incorporarlos a otra, que es a lo que conlleva la postura del Estado. El planteamiento novedoso del modus operandi (modo y forma de extracción) para justificar la subsunción en la materia de pesca en aguas exteriores del marisqueo a flote no tiene cabida ni en la doctrina del Tribunal Constitucional ni menos todavía en los títulos competenciales. Por el contrario, la lógica del sistema de distribución de competencias impone un deber de recíproca colaboración.

Se dice, por último, que la Comunidad Autónoma de Galicia no pone en duda la titularidad estatal del dominio marítimo-terrestre. Pero que no es menos cierto que sobre el mismo espacio demanial concurren actos de ejercicio competencial del Estado y de la Comunidad Autónoma derivados de sus respectivos títulos. Para poder conciliarlos sin que ello acarree colisiones, el propio legislador estatal ofrece dos técnicas: la concesión demanial integrada (para los casos de adscripción del demanío portuario) y la dualidad concesional (que rige cuando la actividad afecta a otra porción del dominio público y tiene como cauce procedimental el art. 150 del Reglamento de Costas). La normativa permite al Estado reservarse la utilización y gestión del demanio marítimo y marítimo-terrestre, cedérsela a las Comunidades Autónomas mediante adscripción en los casos permitidos en la Ley, o bien otorgar títulos demaniales a través de expedientes administrativos que incorporen el ejercicio de actividades vinculadas a materias de competencia exclusiva autonómica cuyos objetos materiales radican precisamente en el espacio demanial.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Una vez transcurrido el plazo de cinco meses -dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución- de suspensión automática de la Ley recurrida es menester que nos pronunciemos de manera motivada acerca del levantamiento o la ratificación de la medida suspensoria inicialmente adoptada. Según una muy consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes de suspensión (AATC 727/1984, 753/1984, 175/1985, 355/1989, 29/1990, etc.), es preciso ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular y privado de las terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley. Una ponderación que debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por las normas discutidas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulan, pues la interpretación de las reglas de deslinde competencial que al caso hagan debe quedar diferida a la Sentencia que resuelva la controversia competencial.

Por último, no es ocioso recordar que el mantenimiento de la suspensión automática -en cuanto excepción a la regla general que debe ser el mantenimiento de la vigencia y eficacia que toda Ley posee- requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (por todos, ATC 29/1990, fundamento jurídico 1.º, donde se reseñan nuestros pronunciamientos anteriores).

2. Denuncia el Abogado del Estado que los preceptos legales impugnados y que a continuación se enuncian suponen medidas que afectan a la regulación del esfuerzo pesquero y del recurso marino y cuyo ámbito de aplicación no se limita a las aguas interiores de Galicia -según el art. 5-, impidiendo una planificación unitaria del mismo en todo el caladero nacional; unas medidas que, de entrar en vigor, en el caso de levantarse la suspensión, causarían notables perjuicios al recurso pesquero. Por estas razones se solicita el mantenimiento de la suspensión respecto de: a) el primer guión de la letra a] del art. 6 de la Ley que determina que deben considerarse incluido en la «ordenación pesquera», en materia de distribución de licencias de pesca para faenar en aguas internacionales o de terceros países, la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre la materia, para lo cual la Administración autonómica «elaborará los planes de pesca correspondientes»; b) y los cuatro primeros guiones de la letra d) del mismo art. 6 en los cuales se afirma que igualmente debe considerarse incluidos, en materia de conservación y mejora de los recursos pesqueros, el establecimiento de zonas y épocas de veda, así como de zonas de interés especial pesquero y la reglamentación de artes, aparejos e instrumentos, y, por último, la tramitación de autorizaciones de desplazamientos de barcos; c) y el art. 13 relativo a los objetivos prioritarios en la explotación de «los recursos marinos de Galicia» -según reza el Título II- y, en concreto, a los niveles de esfuerzo pesquero.

Sin embargo, ni es posible en este incidente de suspensión proceder a un examen de las competencias controvertidas, ni ha quedado probado por el Abogado del Estado -a quien incumbe acreditar tal extremo- la existencia de perjuicios de imposible reparación derivados de la vigencia de la Ley recurrida, que, en cualquier caso, atiende a la preservación por los poderes públicos de un recurso natural. Debe, no obstante, subrayarse que el art. 5 de la Ley fija como objeto. y ámbito de aplicación de la misma, de manera separada: de un lado, la pesca marítima de aguas interiores: y, de otro, la acuicultura y el marisqueo en el mar territorial y en la porción de zona económica exclusiva española del litoral de Galicia. Y, otro tanto, cabe decir, en lo que respecta la autorización de solicitudes de desplazamiento de buques [art. 6, letra d), párrafo 4.º], donde no se demuestra la existencia de perjuicios a terceros o al interés general.

En relación al art. 6, letra n), se dispone allí la competencia autonómica, dentro de la ordenación del sector pesquero, para la ejecución de la legislación de despacho e inspección de buques, tanto de pesca como auxiliares de la acuicultura. Tampoco acredita aquí el Abogado del Estado la existencia de perjuicios de imposible reparación derivados de la vigencia del precepto, a causa de la actividad autonómica de inspección y por el mero hecho de que esta actividad se ejerza de manera descentralizada; razón por la cual debemos mantener la presunción de constitucionalidad de la Ley impugnada y proceder al levantamiento de la suspensión.

3. En las letras b) y d) del art. 10 de la Ley se determina que el ejercicio por toda persona física o jurídica de ciertas actividades de marisqueo o acuicultura «cultivos o semicultivos marinos» y, en concreto, el uso privativo de bienes de dominio público marítimo o marítimo-terrestre para la instalación y aprovechamientos de cultivos marinos requiere un título administrativo habilitante previo, bien en modalidad de concesión o de autorización, y concedido por la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura. También aquí es evidente -más allá del uso del dominio público que no es un criterio de deslinde competencial- la afectación del recurso natural constituido por las distintas especies marinas. Pero de ahí no se deriva razón alguna, que impida en lo que se refiere a la pesca en aguas interiores, el marisqueo y acuicultura, la presencia de una regulación que preserve el recurso natural evitando perjuicios irreparables; todo lo cual debe llevarnos a levantar la suspensión en este extremo, habida cuenta de que la ordenación discutida, desborde o no el ámbito de las competencias propias, atiende en cualquier caso a una intervención administrativa reglamentadora de las explotaciones de cultivos y semicultivos marinos.

Por conexión con el art. 10, letras b) y d) de la Ley se impugnaron en la demanda el art. 21 a) 3 sobre el otorgamiento de títulos administrativos habilitantes para tomar y evacuar agua a los estrictos fines de cultivos marinos o auxiliares, y 45 a 73 de la Ley, estos últimos referidos a autorizaciones de marisqueo y acuicultura. Unos preceptos que deben seguir en este incidente el mismo camino que el precepto principal y por las mismas razones: el levantamiento de la suspensión.

Y lo mismo ocurre con la disposición adicional primera, apartado séptimo, en donde se define qué debe entenderse por «marisqueo» a los fines de la Ley; y en conexión con ella con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43 en los cuales se utiliza el mencionado concepto.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda, levantar la suspensión de los artículos recurridos de la presente Ley y que a continuación se enumeran: primer guión de la letra a) del art. 6, en cuanto al inciso «planes de pesca»; los

cuatro primeros guiones de la letra d) del art. 6; el inciso «la ejecución de la legislatura (sic) en materia de despacho de buques» de la letra n) del art. 6; los apartados a) y b) del art. 10 y, por conexión con los mismos, los arts. 21 a) 3 y 45 a

73; el art. 13; el apartado 7.ø de la Disposición adicional primera, en conexión con los arts. 5, 7, 20, 28, 30, 32 y 43.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

Madrid, a ocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.