

## Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 56/1989 de 16 Mar. 1989, Rec. 727/1984

**Ponente: Tomás y Valiente, Francisco.**

Consultar JURIMETRÍA de este Magistrado

**LA LEY 877/1989**

COMPETENCIAS PESCA MARITIMA. COMPETENCIAS MARISQUEO. COMPETENCIAS ORDENACION SECTOR PESQUERO. EXTRACCION CORAL. CATALUÑA.

*El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió conflicto positivo de competencia, tras haber utilizado la vía del requerimiento previo, frente al Gobierno de la Nación por considerar que el Real Decreto 1212/1984, de 8 de junio, por el que se regula la pesca del coral, vulnera competencias de la Generalidad. En el escrito se solicita el reconocimiento de que las competencias controvertidas corresponden a la Generalidad así como que se anule el Real Decreto citado. La fundamentación jurídica es la siguiente: -La actividad extractiva del Coral no en caja en el concepto y título competencial de la pesca marítima y si en el marisqueo y por ello no encaja en el título competencial del Estado contenido el art. 149.1.19 de la Constitución. El escrito de la Generalidad se basa en la legislación anterior a la Constitución y en la propia naturaleza invertebrada del coral. -Aunque la extracción del Coral se considera actividad incluida dentro de la pesca, las competencias autonómicas habrían sido vulneradas porque el Real Decreto controvertido viene a desarrollar al Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, norma básica en el ámbito de la actividad pesquera, y la regulación que en el primero se contiene sobre extracción de coral es tan detallado que rebasa el ámbito de la segunda norma citada, produciéndose vulneración del artículo 10.1.7 EAC. Admitido a trámite el conflicto y recibidas las correspondientes alegaciones, el Tribunal Constitucional declaró que la titularidad de las Competencias ejercidas en los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Real Decreto 1212/1984, de 8 de junio, corresponde al Estado.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, 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 y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 727/84, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Ramón Gorbs Turbany, en relación con el Real Decreto 1.212/1984, de 8 Jun., que regula la pesca del coral. Ha sido parte el Gobierno, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

### ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 23 Oct. 1984 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Abogado de la Generalidad de

Cataluña interponiendo, en su representación y defensa, y una vez agotada sin satisfacción para ella la vía del requerimiento previo, conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por entender que el Real Decreto 1.212/1984, de 8 Jun., por el que se regula la pesca del coral, vulnera competencias de la Generalidad. Pide que se reconozca que las competencias controvertidas corresponden a la Generalidad y que se anule el Real Decreto citado, y basa su pretensión en los siguientes fundamentos jurídicos:

Partiendo de la amplitud excesiva que el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia da al término «pesca» y de la definición que en el mismo diccionario se contiene sobre el término «marisco» como «cualquier animal marino invertebrado y especialmente el crustáceo o molusco comestible», el Abogado de la Generalidad trata de demostrar que la actividad extractiva del coral no encaja en el concepto y título competencial de la «pesca marítima» y sí en el de «marisqueo». En tal sentido afirma que la Ley de Ordenación Marisquera 59/1969, de 30 Jun., define el marisco [art. 2 c)] como «cualquier animal invertebrado marino susceptible de comercialización para el consumo humano», de donde se infiere que cualquier animal marino, comestible o no, pero invertebrado y consumible es un marisco, y, por consiguiente, que son mariscos, entre otros, «los ctenónteríos antozoos o coralarios, tanto octacoralarios como hexacoralarios». A continuación examina y rechaza el Acuerdo del Consejo de Ministros adoptado como respuesta al requerimiento de la Generalidad, según el cual: a) la actividad extractiva del coral no es marisqueo, sino, b), que encaja en el concepto de pesca marítima, por lo cual, c) el Real Decreto impugnado encaja a su vez en el título competencial del Estado contenido en el art. 149.1.19 de la Constitución. La posición del Gobierno es combatida por la Generalidad con los siguientes argumentos: 1) Dado que no hay disposiciones legales que distingan de modo claro entre pesca y marisqueo, y a la vista de la Ley 147/1961, de 23 Dic., de renovación y protección de la flota pesquera (en concreto su Título III, art. 4), de la Ley de Ordenación Marisquera de 1969 y de los arts. 148.1.11 y 1491.19 de la C.E., no cabe otra solución que admitir que la actividad extractiva de recursos marítimos (pesca en sentido genérico) tiene dos vertientes especializadas: La pesca stricto sensu y el marisqueo. El ámbito del marisqueo es el de los invertebrados y la pesca se refiere a los peces (óseos y cartilaginosos) y a los mamíferos. 2) La inclusión, por el Consejo de Ministros, del coral en la pesca carece del más mínimo rigor. El hecho de que la Orden de 30 Jul. 1965 aprobando el «Reglamento para la pesca del coral» y sus precedentes normativos (Reales Ordenes de Marina de 13 Oct. 1890, 25 Nov. 1924, 31 Mar. 1925 y 9 Ene. 1927) configuren la extracción del coral como pesca, nada aporta en favor de la tesis del Consejo de Ministros, pues solo sirve para evidenciar la confusión de los conceptos «pesca» y «marisqueo» en la legislación anterior a la Constitución. Confusión conceptual que se pone también de manifiesto en la Ordenanza de 23 Dic. 1941, donde en su art. 1 se habla de la «pesca de ostras y demás moluscos»; en la Orden de 3 Dic. 1963, cuyo art. 4 b) se refiere a «la pesca de crustáceos, moluscos o coral», pero también de la «captura de peces»; en la Orden de 13 Jun. 1966, donde se habla de (art. 5) la «pesca de langostinos o acedias», y en la Orden de 25 Mar. 1970, cuyo artículo 6 habla de «la recogida de mariscos en tierra». Comprobada esta confusión conceptual es preferible acudir al criterio relativo a «la clasificación zoológica» o a aquéllos concernientes a las características de la propia actividad. En función de este último enfoque hay que recordar que la legislación anterior al Real Decreto en conflicto solo permitía la extracción del coral por buceadores autónomos, y si bien el Real Decreto 1.212/1984, permite la utilización de artes para la extracción del coral para profundidades mayores a 120 m, se prohíbe para fondos menores a 100 m cualquier tipo de extracción que no sea realizada por buceadores autónomos o semiautónomos. Esta singularidad de la actividad unida a la propia naturaleza invertebrada del coral «permiten considerarlo como especie más propia del marisqueo que de la pesca.»

La segunda parte del escrito de la Generalidad consiste en argumentar sobre la hipótesis de que la extracción del coral se considerará actividad dentro de la pesca. Aun así, las competencias de la Generalidad habrían sido vulneradas, porque el Real Decreto no tiene en cuenta el inciso final del

art. 149.1.19 de la C.E. y vulnera las competencias de desarrollo asumidas por la Generalidad por medio del art. 10.1.7 del EAC, así como diversos preceptos del Real Decreto 665/1984, de 8 Feb., por el que se aprobó el Acuerdo de la Comisión Mixta sobre traspaso de servicios e instituciones y más en concreto los apartados B. 1 a) y B. 1 d) del Real Decreto últimamente citado. relativos al otorgamiento de licencias y al establecimiento de zonas de veda, horarios y fondos. Esto es así. porque la regulación de la actividad pesquera marítima nacional en cualquiera de sus especialidades se encuentra contenida en el Real Decreto 681/1980, de 28 Mar., disposición que constituye una verdadera norma básica en la materia, respecto de la cual el Real Decreto 1212/1984 debe reputarse como norma de desarrollo, por lo que (SSTC 1/1982 y 32/1983) debe concluirse que viola la competencia comunitaria de desarrollo del 10.1.7 EAPV, ya que la regulación de la actividad extractiva del coral en aquél contenida es tan minuciosa y detallada que rebasa el ámbito de una norma básica.

En conclusión: Si la extracción del coral es marisqueo, el Real Decreto viola las competencias de la Generalidad del art. 9.17 del EAC, y si se considera como actividad de pesca, el Real Decreto vulnera las competencias del 10.1.7 del EAC. Por ello se pide la anulación de todo el Real Decreto 1212/1984, pues aunque no se duda de la competencia del Estado en lo relativo a la circulación del coral por el territorio nacional y al comercio internacional del mismo, la subsistencia de los arts. 16 y 20relativos a tales materias «sería absolutamente incoherente y asistemática.»

**2.** La Sección Cuarta del Pleno, por providencia de 31 Oct. 1984, acordó admitir a trámite el conflicto, dar traslado de la demanda al Gobierno y abrir un plazo de veinte días para alegaciones, y, finalmente, dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo a los efectos del art. 61.2 de la LOTC.

Dentro del plazo conferido al Abogado del Estado, presentó en representación del Gobierno su escrito de alegaciones a cuyo final suplica a este Tribunal que dicte Sentencia en la que se declare que el Real Decreto 1212/1984 no altera la distribución e competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña por corresponder al Estado la competencia para fijar los extremos que se contienen en sus arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

Según el representante del Gobierno este conflicto debe resolverse en el marco resultante de lo dispuesto en los arts. 148. 1.11 y 149. 1.19 de la Constitución, así como también en su art. 149.1.13 dada la importancia económica del sector pesquero y las facultades estatales de coordinación y, de otro lado, por lo establecido en los arts. 9.17 y 10.1.7 del EAC.

Frente a las alegaciones de la Generalidad respecto a la calificación de la extracción del coral como actividad incluible en el «marisqueo», la representación procesal del Gobierno entiende conveniente precisar ante todo qué es en realidad el recurso natural discutido. El coral en general y, por tanto también nuestro coral rojo del Mediterráneo (*Corallium rubrum*) se produce al formarse sobre una roca una colonia de octocoralarios (pólips). Estos gorgoneáceos, por medio de su mesoglea (cubierta exterior) emiten espículas calcáreas para su fijación al sustrato. La continua emisión de tales espículas da lugar a que se cree un soporte calcáreo que, con la reproducción de los octocoralarios, con el aumento de las colonias y consecuente aportación sucesiva de espículas, da lugar a la formación del coral, con sus características formas ramificadas. Este soporte calcáreo es el coral que, una vez limpiado y pulido, representa una piedra semipreciosa. El limpiado del coral en bruto, tal como sale del mar, consiste en la eliminación de todas sus adherencias, entre las que destacan los pólipos que le han producido. Por tanto, estos pólipos octocoralarios, que no son coral sino los productores del coral, no representan más que un auténtico «estorbo» dentro del ciclo de obtención del recurso. Si se les extrae del agua es por puro accidente, pero jamás con el fin de consumirlos, ni como alimentos ni como bien de uso.

Parece, por tanto, fuera de lugar discutir si los pólipos son o no mariscos, ya que la finalidad de su

extracción es la de sacar del fondo del mar un objeto calcáreo, una «cosa» que no tiene vida, aunque ha sido elaborada o producida por seres vivos. Definir el objeto principal (formación calcárea) por lo accesorio (pólipsos que la producen) sería inapropiado, máxime si tenemos en cuenta que más del 80 por 100 del coral disponible en Alborán, por ejemplo, es el llamado coral muerto. Desde este punto de vista es claro, pues, que su extracción no tiene nada que ver con el marisqueo y sí con la pesca marítima.

Aun prescindiendo de lo dicho, el examen de la legislación conduce también a demostrar lo infundado de la pretensión de la Generalidad en orden a la inclusión de la extracción del coral en el marisqueo. De tal examen se infiere: 1) Que no existe unas ola disposición en materia pesquera que haya considerado al coral como marisco (Ley 59/1969, de 30 Jun.; Decreto de 30 Abr. 1970; Ordenes de 25 Mar. 1970, 11 Ago. 1972, 11 Abr. 1973. 28 Mar. 1980, etc.étera). 2) Que el coral no aparece incluido en la lista completa de mariscos que especifica el anexo a la Orden de 25 Mar. 1970. 3) Que el coral ha sido objeto de una regulación específica innecesaria si, como se sostiene de contrario, fuera un marisco (Orden de 30 Jul. 1965, Reglamento de Pesca del Coral). 4) Que el propio Real Decreto de transferencias 665/1984, en que se apoya la Generalidad de forma subsidiaria para afirmar su competencia, alude al art. 10.1.7 del EAC relativo a sus competencias en la ordenación del sector pesquero, no del marisqueo (art. 9.17). 5) Que la propia Generalidad para nada alude a la actividad marisquera, ni afirma que la de extracción del coral lo sea, cuando la regula en el Decreto 291/1983, de 7 Jul. 6) Que de esta disposición se deduce implícitamente lo contrario ya que si la extracción del coral fuera actividad marisquera no tendría ningún sentido limitar su aplicación al «litoral catalán» como hace en el art. 1.

En definitiva: La pretensión de la Generalidad nunca puede ampararse en el título competencial del «marisqueo» (art. 148.1.11 C.E. y art. 9.17 del EAC).

Justificado a juicio del Abogado del Estado que el título competencial estatal no es el 148.1.11 C.E. sino el 149.1.19, entra a examinar la segunda parte de las alegaciones de la Generalidad. Respecto a la alegación concerniente a la falta de cláusula o alusión en el Real Decreto impugnado que deje a salvo las competencias de la Comunidad, el Abogado del Estado contraargumenta diciendo que tal salvedad no es precisa, y cita a tal efecto la STC 95/1984, de 18 Oct. Considera también que la pretensión anulatoria integral del Real Decreto no es viable, porque éste afecta a todo el territorio nacional y no solo a Cataluña, y porque «son mayoría los preceptos del mismo que no se cuestionan directamente», afectando en concreto la impugnación solo a los arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9, y no al resto. Por otro lado, la solicitud de la Generalidad relativa a que se declare que la competencia controvertida le corresponde a ella «no precisa con la necesaria claridad cuál sea esa competencia controvertida». Esta, a juicio del Abogado del Estado, «no puede ser la referida globalmente a la pesca del coral», pues tanto el 149.1.19 de la C.E. como el 10.1.7 del EAC reconocen competencias al Estado en pesca marítima; más bien la competencia controvertida deberáceñirse a lo relativo a medios de pesca (art. 4), horarios y zona de veda (arts. 5 y 6), fijación de fondos (art. 6) y licencias de pesca (arts. 7, 8 y 9), artículos y materias sobre las que realmente versa la argumentación de la Generalidad.

Diferenciándola de la concerniente al sector pesquero, el Abogado del Estado entiende que la competencia estatal sobre pesca marítima (149.1.19 C.E.) abarca la actividad económica relacionada con la pesca y en todo caso a cuanto atarle al recurso natural objeto de la misma. Por ello, cuanto se refiere a especies protegidas, prohibiciones de pesca, vedas temporales y zonales, cuotas de pesca y regulación de fondos son aspectos relacionados con la materia prima y que «resultan imprescindibles para garantizar la pervivencia de las especies y su explotación, de modo que esta última no esté presidida por criterios singularizados y, racionalizándose, se encauce al interés general cuya tutela corresponde al Estado.»

Puede decirse a este respecto que la fijación de fondos marinos respecto de una determinada especie

(en este caso el coral) es una medida que se establece para la defensa y desarrollo del recurso. De ello resulta la competencia del Estado en su regulación, en cuanto tutor de intereses que, trascendiendo al puro ámbito nacional, se convierten, por su importancia, en el contenido concreto de acuerdos internacionales.

Del mismo modo, el establecimiento de ve.das, el otorgamiento de licencias o permisos de pesca y la autorización de artes, instrumentos o aparatos de extracción son factores que inciden directamente en la defensa del recurso, escaso y semiprecioso, que es el coral, y que tienen una proyección internacional especificada en los diferentes Convenios y Tratados internacionales suscritos por el Estado. Por ello, la regulación de todos estos aspectos, en función de las circunstancias expuestas, es competencia exclusiva del Estado, incardinable en el concepto de «pesca marítima» que utiliza el art. 149.1.19 C.E. y, por consiguiente, su inclusión en el Real Decreto 1.212/1984 para nada afecta al esquema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La propia naturaleza del coral y su importancia económica lleva al representante del Gobierno a invocar el título habilitante de la competencia estatal del 149.1.13 C.E. si bien, volviendo al 149.1.19 C.E. entiende que las normas impugnadas «son, en su caso, las que no se estimen re conducibles al concepto de pesca marítima, encuadrables en las competencias del Estado precisas para fijar el mínimo común denominador en que se concreta la noción material de bases». «contenido mínimo básico» que el Gobierno fija para hacer frente al sector del coral y que en parte figuraba ya en la legislación preconstitucional (Reglamento de 30 Jul. 1965) y en parte viene incluido «en la idea de ordenación que preside la materia» (art. 149.1.19 C.E. y 10.1.7 EAC).

Frente a todo ello ninguna dificultad ofrece el Real Decreto de transferencias 665/1984, que solo tiene valor como «mera norma interpretativa», pero no, como ha reiterado este Tribunal (SSTC 87 y 88/1983. de 27 Oct.). como norma atributiva de competencias.

**3.** El Pleno, por providencia de 14 Mar. del actual, acordó señalar el día 16 del mismo mes para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**1.** Con frecuencia sucede que los nomina iuris no tienen el mismo significado que cuando esos significantes se emplean en el lenguaje no jurídico. Así, para el Derecho Penal, parricida no es solo quien ha matado a su padre (art. 405 C.P.), y la habitación, según el art. 524 del Código Civil, no es una alcoba, despacho o sala, sino un derecho que da a su titular «la facultad de ocupar en una casa ajena las piezas necesarias...». Estos ejemplos, tan banales como fácilmente multiplicables, sirven para ilustrar la afirmación de que la constelación de los conceptos jurídicos es artificial, por lo cual, para precisar su significado técnico sirven de poco disquisiciones procedentes de otros campos semánticos. El argumento construido por los recurrentes en el presente proceso a partir de nociones zoológicas, según el cual, marisco es todo animal marino invertebrado y, por lo tanto, son mariscos, en cuanto invertebrados, los poríferos, los equinodermos y, «cómo no, los celentéreos antozoos», que son los corallarios, sin discriminación posible a tal efecto entre los hexacoralarios, y los octocoralarios, puede adentrarnos por vías tan apasionantes como científicas, pero es de temer que cuanto más anduviéramos por ellas más nos habríamos alejado de nuestro objeto tivo, que, desde, luego, no consiste en sentenciar sobre la naturaleza zoológica o la correcta taxonomía de tales celentéreos, sino en determinar si la actividad extractiva no tanto del coral (el celentéreo antozoos) sino del polípero o formación calcárea que aquéllos producen encaja mejor en el título competencial del marisqueo, tesis defendida por la Generalidad, o en el de pesca marítima, como sostiene el Abogado del Estado. Para resolver la problemática opción entre el art. 148.1.11 C.E. o el 149.1.19, examinaremos lo que sobre marisqueo y extracción del coral dice nuestra legislación vigente, e

incluso algunas normas ya derogadas, pero ilustrativas a este respecto.

**2. De dicho examen se obtienen, entre otros de menor interés, los siguientes resultados:**

- a) No aparece ninguna disposición que haya considerado al coral como marisco, ni a su extracción como incluida en el marisqueo.
- b) Sí existe una regulación específica de la actividad extractiva del coral en la Orden de 30 Jul. 1965, que contiene el llamado «Reglamento de Pesca de Coral», en cuyo art. I se dispone que «la extracción del coral en el litoral español y en sus aguas jurisdiccionales será lícita únicamente para los españoles que cumplan las disposiciones vigentes para el ejercicio de la pesca en general y las específicas de este Reglamento», el cual, por cierto, ha estado en vigor hasta la promulgación del Real Decreto ahora impugnado, cuya disposición derogatoria única lo deroga expresamente.
- c) La Orden de 25 Mar. 1970, al desarrollar la Ley de Ordenación Marisquera (Ley 59/1969, de 30 Jun.), incluye un anexo sobre las especies capturables en ejercicio de marisqueo, sus vedas y sus tallas mínimas, incluyendo solo moluscos y crustáceos y sin aludir para nada al coral ni a sus formaciones calcáreas.
- d) También se extrae la misma conclusión del examen de otra Orden de la misma fecha (25 Mar. 1970) sobre normas para otorgar autorizaciones de establecimientos marisqueros.
- e) Mientras que el Reglamento de Pesca del Coral define [(art. 1 b)] qué se entiende por «pescador profesional de coral», la norma 1ª de la Orden de 25 Mar. 1970 dispone que el marisqueo solo podrá ser ejercido «por los españoles que estén en posesión del carné de mariscado», cuya obtención venía regulada por la Orden de 16 Abr. 1963, a la que la Orden de 25 Mar. 1970 se remite expresamente.
- f) Si los datos extraídos de la legislación o reglamentación preconstitucional llevan sin excepción a la conclusión de que la extracción del coral es actividad pesquera y en modo alguno incluida ni incluible en el marisqueo, al mismo resultado se llega si examinamos la Ley 15/1985, de 23 Oct., de Ordenación Marisquera y Cultivos Marinos, del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia, o, finalmente, si leemos el Decreto 291/1983, de 7 Jul. del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, sobre extracción del coral, Decreto en el que no hay el menor indicio de inclusión o de asimilación entre tal actividad y el marisqueo.
- g) Si analizamos la más reciente legislación sobre materia de pesca de la Generalidad de Cataluña podemos comprobar que la Ley 1/1986, de 25 Feb., reguladora de la pesca marítima, no incluye en su título III, dedicado al marisqueo y a los cultivos marinos, alusión alguna relativa al coral y a su extracción, silencio igualmente perceptible en el Decreto 9/1987, de 15 Ene., sobre cría y recogida del marisco.

Del anterior análisis inferimos que la pesca es un genus y el marisqueo una species, por lo demás no diferenciada en cuanto tal por el Derecho de la CEE, lo que nos impide verificar si fuera del Derecho español incluye o no la extracción del coral. Ni el legislador estatal ni ninguno de los legisladores autonómicos, incluidos como hemos visto el catalán en normas anteriores y posteriores a la fecha de planteamiento del conflicto presente, han incluido nunca expresamente la extracción del coral dentro del marisqueo. Por el contrario el concepto de pesca es tan amplio, tanto en la preconstitucional Ley de Pesca (Ley 147/1961, de 23 Dic.), como en la catalana Ley 1/1986, que sin duda engloba con naturalidad la extracción del coral. En efecto, el art. 4 de la Ley 147/1961 define la pesca marítima como la actividad que se ejerce «para extraer del mar los productos de su fauna y de su flora»; y de modo análogo la Ley 1/1986, del Parlamento de Cataluña, incluye en su ámbito (la pesca) todas las actividades que inciden en la extracción... «en origen de los recursos marinos renovables.»

Por consiguiente, debemos llegar a la conclusión de que la extracción del coral no es una actividad de marisqueo y sí una actividad pesquera, lo que nos aparta del 148.1.11 C.E. y nos lleva al título competencial del 149.1.19 de la Constitución.

**3.** Como ya se hizo constar en el antecedente primero, la representación de la Generalidad pide que dictemos Sentencia declarando que le corresponde «la competencia controvertida» y «anulando, en consecuencia, el referido Real Decreto». Aunque es cierto, como observa el Abogado del Estado, que acaso no se define con precisión cuál sea esa competencia controvertida, también lo es que una vez despejado como inaplicable el título competencial del marisqueo, el conflicto queda situado en el marco del 149. 1.19 C.E. y del 10.1.7 del EAC. y, por consiguiente, la Comunidad Autónoma recaba para sí la incluible en su competencia relativa a «ordenación del sector pesquero». Siendo, pues, ésta la competencia controvertida y sin perjuicio de proceder más adelante a su delimitación, es ahora el momento de señalar que carece de sentido, en defensa de tal competencia, pedir la anulación de todo el Real Decreto. Los recurrentes parecen salvar los arts. 16 y 20 por referirse a la circulación y al comercio del coral, y no discuten la competencia del Estado sobre la materia, lo cual ya impediría en cualquier caso declarar su nulidad; pero además de ello, lo que impide una declaración global de nulidad es también el hecho de que en el Real Decreto 1.212/1984 hay varios y muy importantes preceptos que no solo no han sido impugnados directamente por la Generalidad, sino que reconocen de forma expresa competencias a las Comunidades Autónomas, delimitan las competencias estatales y las autonómicas y resuelven problemas de transitoriedad y de supletoriedad de las normas estatales o/y autonómicas sobre la pesca del coral. Tales preceptos, de modo destacado los arts. 3 y 23 más la Disposición adicional, no han sido atacados con argumento alguno, pues nada se ha alegado contra ellos, y, por otra parte, la relación de conexión lógica entre ellos, y los directamente impugnados, lejos de arrastrarlos hacia posibles declaraciones de nulidad, opera en sentido inverso, pues la impugnación sobre los arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9 resulta como veremos más claramente delimitada tras el análisis del Real Decreto 1.212/1984 en su globalidad y de los arts. 3 y 23 en particular. No se aprecia, pues, razón alguna a favor de una aparente impugnación global del Real Decreto 1.212/1984, y, en consecuencia, hay que acotar la impugnación y el objeto de este conflicto a los arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del mismo, únicos contra los que se alega en relación con la competencia reclamada por la Comunidad en virtud de su título competencial sobre ordenación del sector pesquero.

**4.** La pesca del coral es físicamente posible tanto en aguas interiores, como fuera de ellas, en el mar territorial, zona económica exclusiva de la plataforma continental. Ahora bien, el citado art. 3, párrafo primero, del Real Decreto 1.212/1984 declara que «el presente Real Decreto tiene por finalidad la ordenación de la pesca del coral, quedando excluidas de su ámbito de aplicación las aguas interiores». Esto es así, aunque expresamente no se diga, porque siendo la extracción del coral una actividad de pesca, y siendo la pesca en aguas interiores una competencia que el art. 148.1.11 de la Constitución enumera entre las que «podrán asumir» las Comunidades Autónomas (se entiende, tanto las del art. 143 C.E. como, con mayor motivo, las constituidas con arreglo al art. 151 y a la Disposición transitoria segunda), resulta evidente que la regulación de la pesca del coral en aguas interiores de aquellas Comunidades que hayan asumido esa competencia, les corresponde en exclusiva a ellas. En ese caso se encuentra Cataluña, cuyo Estatuto, en su art. 9.17, es título invocable no por su alusión al marisqueo, sino por lo que se refiere a la «pesca en aguas interiores». El respeto a tal competencia es patente en el Real Decreto impugnado, no solo por virtud del art. 3.1 antes transcrita, sino también por su art. 23, en el que se dice que «con el fin de evaluar la producción nacional de coral, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación solicitará anualmente de las Comunidades Autónomas el resumen de la pesca del coral en las respectivas aguas interiores». Por lo tanto (art. 3.2), si un mismo campo o banco de coral alcanza tanto fondos de aguas interiores como fondos de mar territorial, el Real Decreto dispone que se puedan «establecer convenios entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente respecto a su actuación sobre tales campos». Hay, pues, una dualidad competencial sobre la pesca del coral, según se trate de aguas interiores o exteriores, hay una norma de enlace entre los titulares de ambas competencias (art. 3.2) y hay, con apoyo tácito en el inciso final del art. 149.3 de la Constitución, una disposición

adicional según la cual «el presente Reglamento será de aplicación con carácter supletorio en las aguas interiores». Esta dualidad competencial ha dado lugar por parte de la Comunidad catalana al Decreto 291/1983, de 7 Jul., del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, sobre extracción del coral («DOG» núm. 347, de 22 Jul.), y posteriormente a la Ley 1/1986 y al Decreto 9/1987, antes citados, y, por parte del Gobierno, al Real Decreto 1.212/1984, objeto de este conflicto, y a la Orden de 15 Mar. 1985, cuyos arts. 1.1 y 2 y 9 reiteran normas del Real Decreto 1.212/1984 ya transcritas aquí.

En conclusión, del anterior análisis podemos por ahora establecer: a) Que el Real Decreto 1.212/1984 respeta la competencia autonómica sobre pesca en aguas interiores (art. 148.1.11 C.E. y art. 9.17 EAC); b) Que en consecuencia no puede ser anulado (y menos aún «derogado» como con expresión desafortunada propone la representación de la Generalidad) en su totalidad; c) Que en su calidad de Derecho supletorio nunca podría ser anulado por motivos competenciales.

**5.** Queda ahora por examinar si los arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Decreto 1.212/1984 vulneran o no la competencia de la Generalidad sobre ordenación del sector pesquero (art. 10.1.7 EAC), bien entendido que sobre tal materia la Generalidad no posee competencia exclusiva, sino solo de desarrollo legislativo y de ejecución «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», según se lee en el párrafo inicial del art. 10 del EAC, aplicable a todas las materias que a continuación enumera. Tampoco está de más recordar que en la STC 33/1984, de 9 Mar., este Pleno dijo que «la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante ley.»

Pero antes de proceder al análisis individualizado de los artículos impugnados conviene establecer una última precisión conceptual de carácter general y aplicable al caso que nos ocupa. El Estado, sobre la materia de pesca, posee dos títulos competenciales muy relacionados entre sí, pero que es necesario no confundir aunque estén enunciados en el mismo apartado, el núm. 19 del art. 149.1 de la Constitución. Son el de pesca marítima y el de ordenación del sector pesquero. En relación con el primero su competencia es exclusiva stricto sensu, con la salvedad del 148.1.11 C.E., que, como acabamos de ver en el fundamento anterior, no entra en discusión en este proceso constitucional. La extensión de la competencia estatal sobre ordenación del sector pesquero dependerá de las competencias que las Comunidades a las que se aplica el art. 149 se hayan atribuido en sus respectivos Estatutos. Por lo que se refiere al de Cataluña, esta Comunidad (art. 10.1.7 EAC) tiene competencia sobre desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado. Antes de examinar, como tantas veces ha hecho este Tribunal, si el Real Decreto impugnado ha excedido o no los límites de las normas básicas estatales, es necesario puntualizar, qué ha de entenderse por «pesca marítima», como título competencial estatal exclusivo, y qué preceptos del Real Decreto 1.212/1984 encajan en él, y, de manera inmediata, qué ha de incluirse bajo el rótulo de ordenación del sector pesquero, para solo en relación con los preceptos impugnados dictados en ejercicio de esta competencia proceder al desglose entre legislación básica (estatal) y legislación de desarrollo (autonómica).

Es cierto que los conceptos de «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» pueden asumir distintos significados, hasta el punto de que, en términos absolutos y fuera de todo contexto, podrían considerarse jurídicamente equiparables. Sin embargo, la Constitución distingue entre uno y otro, atribuyendo al Estado competencias distintas en cada caso, como se ha dicho. Por eso, es necesario dotar a cada uno de un contenido material propio y diferenciado. En esencia, el concepto de «pesca» hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales, en sí misma considerada. Comprende, por tanto, en cuanto materia sobre la que opera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el régimen de explotación de los recursos, en este caso marítimos, que mediante esa actividad se realiza. En consecuencia, dentro de las competencias sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de las características y condiciones que la actividad extractiva, así como,

dado que es p resupuesto inherente a esta actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros. De ahí que la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca) haya de considerarse competencia exclusiva del Estado. Esta interpretación es tanto más plausible cuanto que excluida la pesca en aguas interiores, resultaría difícil e ilógico repartir entre el Estado y las Comunidades unas competencias sobre actividades y recursos, cuya ordenación y protección excede claramente del interés de cada Comunidad Autónoma, e inclusive, hoy en día, del Estado, pues se hallan sometidas a una normativa supranacional cada vez más extensa y estricta.

Por «ordenación del sector pesquero» no puede entenderse, en cambio, la ordenación normativa o régimen jurídico de la actividad pesquera en su conjunto, pues en tal caso dicho concepto englobaría el de «pesca marítima» entendida como actividad extractiva de recursos que se realiza en el mar. Cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía utilizan la expresión «ordenación del sector» u «ordenación del sector pesquero», el concepto de «sector pesquero» asume, en ese contexto, un significado más restringido y diferente del de «pesca marítima», que no puede explicarse sino por referencia a un determinado sector económico o productivo. Es decir, a las Comunidades Autónomas, o a algunas de ellas, puede corresponder, conforme al art. 149.1.19 de la Constitución y a lo que dispongan sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias sobre la organización de ese sector productivo, lo que equivale a decir, sobre la determinación de quienes pueden ejercer la actividad pesquera, ya sea la directamente extractiva o alguna otra relacionada con ella, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización. Por consiguiente, se enmarcan en el título competencial relativo al sector pesquero, competencias tales como las 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, sin que esta enumeración sea exhaustiva.

La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre este tipo de materias, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que ésta establezca, según dispone el art. 10.1.7 de su Estatuto de Autonomía, y, naturalmente, con respeto a los convenios y acuerdos internacionales suscritos por el Estado español y a las normas del Derecho de la Comunidad Europea que sean aplicables. No tiene, por el contrario, competencias sobre la pesca marítima, tal como se ha definido con anterioridad, salvo la que se realiza en aguas interiores.

Con estos instrumentos conceptuales podemos ya proceder al análisis de los preceptos impugnados.

**6.** La representación de la Generalidad agrupa con acierto las normas contenidas en los arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9, en tres apartados: a) los arts. 7, 8 y 9, relativos al otorgamiento de autorizaciones (literalmente en su escrito habla de «licencias»); b) los arts. 4, 5 y 6, que establecen zonas de veda, horarios y fondos; c) los apartados a) y b) del art. 4, relativos a artefactos submarinos y artes de coral. Seguiremos esa agrupación aunque con alteración del orden en nuestro análisis.

Los arts. 4 (párrafos 1 y 2), 5 y 6 establecen medidas protectoras del recurso natural objeto de pesca. Se definen zonas permanentes de veda, zonas protegidas y zonas libres; se dispone que en fondos menores a 100 m la pesca del coral se realizará por buceadores autónomos o semiautónomos profesionales y se fija como horario el delimitado por la salida y la puesta del sol. Es claro que, al establecer estas normas, el Estado actúa dentro de su competencia exclusiva sobre pesca marítima y que las disposiciones en cuestión contienen medidas de protección del recurso natural basadas en criterios técnicos cuya racionalidad no se discute y cuya vigencia debe establecerse en términos generales, pues la competencia estatal sobre pesca es exclusiva en tanto no afecte a la ordenación del sector pesquero. La representación de la Generalidad aduce como único argumento contra estos artículos que el apartado B. 1 d) del Real Decreto de transferencias incluye el establecimiento de zonas de veda, fijación de fondos y arrecifes artificiales. Frente a este único

alegato hay que decir que, como reiteradamente ha repetido este Tribunal, los Decretos de transferencias de servicios no contienen normas atributivas de competencias; que el citado apartado Bdel anexo del Real Decreto 665/1984 habla del traspaso a la Generalidad de «servicios e instituciones» o de «servicios y funciones», pero no de competencias, pues éstas corresponden o no a la Generalidad con independencia y anterioridad de lo que se contenga en tal Real Decreto; que en materia de zonas de veda y fondos relativos a la pesca del coral no hay servicios o instituciones a transferir, y que el establecimiento de zonas y límites de fondos no es competencia perteneciente a la ordenación del sector pesquero, sino a la pesca, y más exactamente a la protección del recurso, esto es, de aquello que constituye el objeto mismo de la actividad exhaustiva y, por ende, su prius lógico.

**7.** Por lo mismo hay que incluir dentro del título competencial sobre pesca marítima la regulación (estatal) de los artefactos o artes con los que se pesca. El recurso natural se protege no solo con medidas como las contempladas en el fundamento anterior, sino, quizá ante todo, con la regulación de los instrumentos con los que se lleva a cabo la actividad pesquera en sí considerada. De tal manera hablar de pesca implica inescindiblemente hablar de con qué se pesca, por lo que la competencia sobre pesca marítima abarca la regulación de las artes y artefactos con los que la pesca se lleve a cabo. En consecuencia los apartados a) y b) del art. 4 del Real Decreto 1.212/1984 encajan dentro del título competencial del Estado sobre pesca marítima y no invad en competencia de la Generalidad.

**8.** Si, dicho sintéticamente, por ordenación del sector pesquero hay que entender la regulación de tal sector productivo, y por pesca marítima la protección de los recursos marítimos y la regulación de la actividad extractiva, es claro que el contenido de los arts. 7, 8 y 9, en cuanto en ellos se establecen zonas protegidas y zonas libres, cupos de autorizaciones para pescar y requisitos para obtener tales autorizaciones, debe incluirse dentro del título competencial de pesca marítima. No es la organización económica del sector lo que se regula sino que se protege el recurso marítimo con medidas como el establecimiento de zonas o el régimen de autorizaciones para ejercer la actividad extractiva. Hay una indudable coherencia lógica entre las medidas contenidas en los artículos hasta ahora analizados y los de este último bloque, pues en todos ellos, como en términos más generales ocurre con todo el Real Decreto 1.212/1984, se pretende ordenar la pesca (sensu stricto) del recurso en cuestión (de modo semejante por cierto a como lo hace la Generalidad con su Decreto 291/1983 dedicado a la extracción del mismo recurso en aguas interiores con la cobertura del 148.1.11 C.E. y el 10.1.7 del EAC) sin que se aprecie la presencia de preceptos destinados a ordenar el sector económico. Por otra parte, la pesca en aguas exteriores y, más en concreto, las autorizaciones para pescar en tales aguas es materia que no admite compartimentación alguna entre Comunidades Autónomas. Tiene razón el Abogado del Estado al firmar que «el otorgamiento de licencias o permisos de pesca en determinadas condiciones son factores que inciden directamente en la defensa del recurso escaso y semiprecioso que es el coral» por lo que es correcto incluirlos en el título de «pesca marítima». Por otro lado, es cierto, como argumenta la representación procesal de la Generalidad, que la concesión de autorizaciones es un acto de ejecución; pero también lo es que, si bien tal razonamiento podría ser relevante si nos moviéramos en el ámbito del título competencial sobre ordenación del sector pesquero, no lo es dentro del correspondiente a pesca marítima, materia de la entera competencia del Estado y donde por consiguiente la dicotomía entre, por una parte, bases, y, por otra, desarrollo legislativo y ejecución, carece de relevancia competencial.

## 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 que la titularidad de las competencias ejercidas en los arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Real Decreto 1212/1984, de 8 Jun. corresponde al Estado.

Dada en Madrid, a 16 Mar. 1989.

