

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 44/1992 de 2 Abr. 1992, Rec. 614/1986

Ponente: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel.

LA LEY 1890-TC/1992

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. Cataluña. Pesca marítima y ordenación del sector pesquero . «Pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» son títulos competenciales distintos. La «pesca marítima» en aguas exteriores es competencia exclusiva del Estado. La «ordenación del sector pesquero» es competencia compartida, mediante la técnica de bases a cargo del Estado y desarrollo legislativo y ejecución por las Comunidades Autónomas. Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura: son competencia exclusiva autonómica.

El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4.1, 9.2, 10, 11 y 23 y, por conexión con los anteriores, contra los arts. 2 y 3, apartados a), b) y c), de la Ley 1/1986, de 25 de febrero, del Parlamento de Cataluña, sobre pesca marítima de Cataluña, por entender que vulnera el bloque de la constitucionalidad, específicamente el art. 149.19ª de la Constitución y los arts. 9.17 y 10.17 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El recurso de inconstitucionalidad es parcialmente estimado por medio de la presente Sentencia, que declara inconstitucionales por venir viciados de incompetencia los arts. 4.1, 9.2, 10, letras a), b), c) y d), 11, apartados 1º y 2º, y por su conexión con éstos: el art. 2, inciso «actividades que inciden en la extracción y producción de los recursos marítimos renovables»; y el art. 3, letras a), b) y c); todos ellos de la Ley impugnada. Por el contrario, declara constitucional el art. 11.3 de la citada Ley, en cuanto sea interpretado en la forma que la propia Sentencia señala en su fundamento jurídico 3º, letra B).

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 614/86, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra determinados preceptos de la Ley 1/1986, de 25 Feb. (LA LEY 428/1986), del Parlamento de Cataluña, de Regulación de la Pesca Marítima [arts. 4.1, 9.2, 10, 11 y 23 y por conexión con éstos los arts. 2, 3 a), b) y c)]. Han comparecido el Parlamento de Cataluña, por medio de su Presidente, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, a través del Abogado que ostenta su representación y defensa, don Ramón Gorbs i Turbany, y ha sido Magistrado Ponente, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito que tiene su entrada en este Tribunal el 7 Jun. 1986, el Abogado del Estado interpone recurso de inconstitucionalidad, contra la Ley 1/1986, de 25 Feb. (LA LEY 428/1986), del Parlamento de Cataluña sobre la pesca marítima de Cataluña (D.O.G.C. núm. 658, de 7 Mar.) y concretamente contra sus arts. 4.1, 9.2, 10, 11 y 23, y por conexión con los anteriores, contra los arts. 2 y 3 a), b) y c) de la misma Ley por entender que vulneran el bloque de la constitucionalidad, específicamente el art. 149.1.19 C.E. (LA LEY 2500/1978), y los arts. 9.17 y 10.1.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Desde ese momento, se hace invocación expresa del art. 161.2 C.E. (LA LEY 2500/1978)

2. Según el Abogado del Estado, la pesca marítima en su totalidad está atribuida a la competencia exclusiva del Estado, no obstante la competencia de las Comunidades Autónomas en la ordenación del sector pesquero, exclusivamente en relación a las aguas interiores. Para delimitar la distinción entre pesca y ordenación del sector pesquero, se propone entender como «ordenación» la potestad de dictar normas referentes a la pesca, mientras que «pesca» se convierte en el resto de las actuaciones públicas referidas a la extracción, habiéndose de distinguir entre pesca marítima y ordenación del sector pesquero en aguas exteriores y en aguas interiores, correspondiendo a las Comunidades Autónomas todas las ordenaciones pesqueras no marítimas y la parte que les corresponde de la marítima de acuerdo con la legislación estatal. El art. 149.1.19 C.E. (LA LEY 2500/1978) es claro y de acuerdo con él han de interpretarse los preceptos estatutarios.

Subsidiariamente se ofrece una segunda interpretación de la distribución competencial en la que la pesca marítima y la ordenación del sector pesquero serían conceptos diferenciados dentro de la pesca en aguas exteriores, en la primera materia la competencia sería exclusiva del Estado, mientras que en la ordenación del sector pesquero la competencia estatal sería la de dictar bases, y la autonómica de desarrollo y ejecución, según el art. 10.1.7 E.A.C. Pesca marítima sería aquel núcleo de actividad que por su objeto no es susceptible de comportamiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas al ser regulación directa de la actividad extractiva de recursos pesqueros móviles, mientras el resto de la ordenación del sector (distribución, comercialización, recursos fijos, etc.) que pueda acotarse territorialmente, sería competencia, en cuanto a desarrollo y ejecución, de las Comunidades Autónomas. Para evitar la expoliación del mar y una explotación racional de la pesca, es necesario regular caladeros, establecer normas sobre el recurso pesquero (número y tamaño de peces), y el esfuerzo pesquero (número, tonelada y característica de los barcos), actividad que no puede ser territorializada, que requiere un tratamiento homogéneo, y que corresponde al Estado, como regulación directa de la extracción.

La Ley catalana contiene una regulación exhaustiva de la pesca. Si se acepta la primera de las interpretaciones, toda la Ley es inconstitucional, salvo que se aplique en aguas interiores, y en otro caso si se acepta una competencia de desarrollo de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del sector pesquero en aguas exteriores, diversos preceptos de la Ley, desbordan las competencias autonómicas al regular directamente la actividad extractiva.

En primer término, el art. 9.2, que permite impedir cualquier actividad industrial o extractiva por razón de su riqueza piscícola, el art. 10, en sus apartados b), c), d) y f), que regulan clarísimamente la actividad extractiva (zonas y períodos de veda, limitaciones de capturas, actividad pesquera), el art. 11.1 (capacidad de capturas), y el art. 11.3 (planes experimentales de desarrollo).

En segundo lugar, los arts. 4.1, 10 a), e), g) y 11.2, regulan directamente el esfuerzo pesquero y por tanto la extracción, y sometimiento el de la actividad pesquera a licencia, fijación del número de unidades de barcos y sus características, regulación de aparejos y métodos de pesca, impidiendo cualquier consideración unitaria del Estado del recurso económico único y móvil y evidentemente la regulación de la pesca marítima. Pero aun, si no fuera así, todo lo regulado por estos preceptos es claramente básico, que corresponde establecer al Estado. A ello no empece el Real Decreto 665/1984,

de 3 Feb., de traspasos a Cataluña en materia de ordenación del sector pesquero.

En conexión con los anteriores se impugnan los arts. 2, 3 b), c) y d) y 23. El art. 2, en cuanto incluye en el ámbito de la Ley la actividad extractiva, competencia del Estado, que luego se va a concretar en las regulaciones concretas impugnadas; el art. 3 b), c) y d), en cuanto regulan el esfuerzo pesquero y el recurso pesquero, que luego van a concretarse también en las medidas reguladoras concretamente de estos conceptos; y el art. 23, en cuanto que regula la inspección de la actividad pesquera como tal.

3. Por providencia de 18 Jun. 1986 la Sección acordó: admitir a trámite el recurso; dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo a lo establecido en el art. 34.1 LOTC (LA LEY 2383/1979); y declarar la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados, según el art. 161.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) y el art. 30 de la LOTC (LA LEY 2383/1979), desde la fecha de interposición del recurso. Mediante Auto de 30 Oct. 1986, el Pleno acordó mantener la suspensión de los artículos recurridos inicialmente acordada de manera automática y a solicitud del Gobierno.

4. Se ha personado el Senado, a través de su Presidente, ofreciendo su colaboración.

5. El Presidente del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación del mismo, formula escrito de alegaciones en el que se sostiene que la principal cuestión controvertida en el presente recurso es el alcance de la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de pesca marítima fuera de las aguas interiores, tratándose de demostrar que la Generalidad carece de competencia alguna en la materia, sobre la base de que el legislador se ha expresado defectuosamente y ha errado el legislador estatutario, el legislador autonómico y las Comisiones Mixtas de transferencias. Sin embargo, esta tesis no es la que se defiende en realidad, puesto que se impugnan solo algunos artículos, dado que de acuerdo a los preceptos constitucionales y estatutarios y la jurisprudencia constitucional, no hay duda de que las Comunidades Autónomas del art. 151 C.E. (LA LEY 2500/1978), tienen competencia en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero.

Demostrada la competencia de desarrollo legislativo de la Generalidad, la cuestión debatida se reduce a establecer si ha habido o no infracción de la legislación básica del Estado, no admitiéndose la reserva de la competencia exclusiva del Estado en la regulación directa de la actividad extractiva, pues la Constitución no ha establecido una clara diferenciación entre los conceptos de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero, no existiendo una legislación de bases en sentido formal, la posible infracción de las bases estatales solo puede ser por incompatibilidad con la modulación de competencias, habiéndose traspasado a la Generalidad de Cataluña una serie de funciones y servicios en materia de ordenación del sector pesquero, de elaboración y ejecución de planes de pesca, de asignación del número de licencias, cupos y permisos temporales de pesca, así como en relación con la construcción de buques de pesca, la conservación y mejora de recursos pesqueros, y el establecimiento de vedas y reglamentaciones de artes. La lógica del Derecho vigente no es la de la exclusión de las Comunidades Autónomas, sino la de la colaboración de éstas con el Estado, de este modo la determinación del contingente de licencias por el Estado, no impide su concesión por la Comunidad Autónoma. No se cita ninguna norma estatal sobre la que apoyar la supuesta norma básica excluyente de la competencia autonómica, siendo compatible la competencia autonómica con la estatal (STC 44/1984 (LA LEY 47020-NS/0000)). No puede deducirse la existencia de bases negativas, de una normativa que no niega sino afirma la competencia autonómica. No cabe importar al sistema constitucional español la teoría norteamericana de la Preemption. La legislación básica no prohíbe cualquier regulación autonómica sobre extracción de recursos pesqueros o «esfuerzo pesquero», y como este es el único argumento referido a la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, parece demostrada perfectamente su constitucionalidad.

En cuanto al art. 9.2, no incide sobre la pesca, sino en otras actividades que podrían perjudicarla, y

halla su fundamento en el art. 10.1.6 E.A.C., en cuanto normas adicionales de protección, que no son irrazonables o desproporcionadas (STC 69/1982 (LA LEY 7366-JF/0000)).

6. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña rechaza, en primer lugar, los argumentos contenidos en la alegación primera de la demanda, para centrarse luego en el objeto de la Ley, la pesca marítima y la ordenación del sector pesquero, competencia autonómica que encuentra su fundamento en el art. 149.1.19 C.E. (LA LEY 2500/1978) La competencia autonómica en relación con la pesca marítima resulta de la Constitución y de los Estatutos. El objeto de la Ley viene constituido por la regulación de la pesca, la cría y recogida del marisco y la acuicultura, por un lado, y, por otro, la ordenación del sector pesquero para conseguir la racional explotación de los recursos marinos renovables, lo que entra dentro de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del sector pesquero (art. 10.1.7 E.A.C.), partiendo de la identificación entre los conceptos de pesca marítima y ordenación del sector pesquero: siendo al respecto relevante el contenido de las transferencias realizadas a Cataluña en esta materia, que inciden de lleno tanto en la pesca marítima como actividad de extracción, como en la ordenación del sector. La competencia estatal sobre pesca marítima recaerá en todo lo que no esté incluido en las competencias transferidas o que, incluidas en las mismas, requiera de una normación básica a la que las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia deban sujetar su ejercicio, sin escindir un ámbito material que el bloque de constitucionalidad ha configurado como único.

En función de ello, el desbordamiento de las competencias autonómicas argumentado por la actora no se produce en absoluto, los preceptos impugnados se circunscriben al concepto de ordenación del sector pesquero, y si afectan a la pesca marítima lo hacen porque esa ordenación, según se ha dicho, se refiere a la pesca marítima, circunstancia que no puede ser origen de inconstitucionalidad alguna.

El art. 9.2 de la Ley impugnada, es una manifestación inequívoca de medidas de conservación y mejoras de recursos que se incardinan en la ordenación del sector pesquero, aunque haya de subordinarse a la legislación básica del Estado.

Sin perjuicio de que la unidad y movilidad del caladero nacional puede requerir un tratamiento uniforme, el encomendar al Consejo Ejecutivo el art. 10 [apartados b), c) y f)] el establecimiento de zonas y períodos de veda, de limitaciones y capacidad de captura, y de zonas y horario de actividad pesquera, entra dentro del marco de la ordenación del sector pesquero y se ajusta a las funciones transferidas a la Generalidad; y esa uniformidad deberá ser garantizada a través de las normas básicas dictadas por el Estado.

En cuanto a la impugnación de los arts. 4.1, 10, apartados a), e) y g), y 11.2, la libertad de «vinculación» viene garantizada por el art. 1 de la Ley el y Real Decreto 665/1984 (LA LEY 339/1984), que se remite a los convenios y acuerdos internacionales, y no constituye ninguna medida tributaria como las que contempla el art. 157.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) En conexión con los anteriores preceptos, se impugnan los arts. 2, 3 a), b) y c) y 23, con una escasa argumentación que demuestra la escasa convicción que se sustenta en la demanda, lo que incide también en la discordancia existente entre los preceptos impugnados en las alegaciones y los incluidos en el suplico, pues, mientras que en éste se incluyen los apartados a), b) y c) del art. 3, en la alegación tres se alude a los apartados b), c) y d) de ese mismo artículo, sin que la lacónica argumentación permita aclarar con certeza si quería ser impugnado el apartado a) o el d). Por lo que se refiere al art. 2, las actividades que inciden en la extracción de recursos marítimos, licencias, construcción de buques, características de éstos, y conservación y mejora de aquellos recursos, están comprendidas en el concepto de ordenación del sector pesquero y son actividades de pesca marítima. Al igual que la regulación del esfuerzo pesquero y del recurso pesquero en el art. 3, sucediendo lo propio con la inspección de las actividades pesqueras objeto de regulación en el art. 23, por lo que esos preceptos no vulneran la competencia exclusiva en favor del Estado del art. 149.1.1 C.E. (LA LEY 2500/1978), que es sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se han atribuido en su

Estatuto a Cataluña (art. 10.1.7 E.A.C.).

En cuanto al carácter básico de las materias reguladas por los preceptos impugnados, la consideración de básicas únicamente podrá ser atribuida a aquellas materias que objetivamente sean susceptibles de una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, pero no aquellas cuyas peculiaridades específicas exijan un tratamiento singular y diferenciado, como ocurre con el ecosistema marino de las costas catalanas y sus especiales características, como se comprueba en el Real Decreto 2349/1984 (LA LEY 2522/1984), que contempla una diversidad de regímenes diferenciados para los distintos sectores del área marítima nacional, siendo insuficiente la hipótesis de cuáles deberían ser las bases estatales para demostrar la incompetencia autonómica en esta materia.

7. Por providencia de 31 Mar. 1992, se señaló el día 2 Abr. siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Objeto de impugnación en el presente recurso es la Ley 1/1986, de 25 Feb. (LA LEY 428/1986), del Parlamento de Cataluña sobre Regulación de la Pesca Marítima, que el Abogado del Estado recurre en relación con determinados preceptos de la misma.

Tanto el Abogado del Estado como las representaciones del Parlamento y de la Generalidad de Cataluña dedican buena parte de sus escritos a defender determinadas interpretaciones de las respectivas competencias estatales y de la Comunidad Autónoma sobre la pesca marítima y la ordenación del sector pesquero, partiendo de muy diferentes lecturas del alcance que debe concederse al art. 149.1.19 C.E. (LA LEY 2500/1978) y al art. 10.1.7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No resulta, sin embargo, necesario entrar a analizar detenidamente esas argumentaciones, puesto que, posteriormente a la formulación del presente recurso, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse, precisamente en distintos conflictos positivos de competencia también entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Nación, sobre la delimitación de competencias existente entre el Estado y la Comunidad de Cataluña en materia de pesca y ordenación del sector pesquero.

En efecto, en las SSTC 56/1989 (LA LEY 877/1989) y 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), el Tribunal sentó una doctrina constitucional que permite rechazar, con expresa remisión a los razonamientos contenidos en ambas Sentencias, en primer lugar, la tesis mantenida por el Abogado del Estado en la alegación primera de la demanda, relativa a la inexistencia de competencia autonómica alguna en toda la actividad pesquera en aguas exteriores. Pero también de esas Sentencias se deducen algunas conclusiones de indudable relevancia para enjuiciar las impugnaciones y las alegaciones que en esta controversia constitucional las partes vierten: la imposibilidad de aceptar la tesis de la absoluta indiferenciación de los conceptos «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» según el art. 10.1.7 del Estatuto, tesis que defiende sobre todo la representación del Parlamento de Cataluña y que debe ser rechazada en virtud de las razones que ya se dieron en el último párrafo de la letra B) del fundamento jurídico 4. de la STC 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991); tampoco se puede pretender que prevalezca en derecho una presunta voluntad, fruto del acuerdo entre sendas Administraciones públicas formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias (de nuevo, conforme a lo expuesto en la STC 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), fundamento jurídico 4., letra E y en todas las resoluciones precedentes que allí se citan); es también una cuestión resuelta cuál es el contenido y la forma posible de las normas estatales básicas en la materia [ibidem, letras c) y d)].

2. Esto sentado, debe bastar con recordar ahora, sucintamente, para la resolución de esta acción directa de inconstitucionalidad que, de acuerdo con las mencionadas SSTC 56/1989 (LA LEY 877/1989) y 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), ha de considerarse competencia exclusiva del Estado

«la pesca marítima» en aguas exteriores, es decir, la normativa referida a los recursos y 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). Y debe, en cambio, considerarse competencia compartida, mediante el empleo de la técnica consistente en la emanación de bases a cargo del Estado y el desarrollo legislativo y la ejecución por la Comunidad Autónoma de Cataluña, la «ordenación del sector pesquero», título que hace referencia a la regulación del sector económico o productivo de la pesca, en todo lo que no sea actividad extractiva directa, sino organización del sector; incluyendo la determinación de quienes pueden ejercer directamente la pesca, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización; por consiguiente, se enmarcan también en este título, competencias referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares. Al margen de este deslinde teórico queda, obviamente, la competencia autonómica exclusiva sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 9.1.7 del Estatuto), que se invoca en la Exposición de Motivos de la Ley impugnada.

Hemos de partir, en definitiva, del criterio de que son títulos competenciales diferentes, ex art. 149.1.19 C.E. (LA LEY 2500/1978), la «pesca» en aguas marítimas exteriores, competencia exclusiva del Estado, y la «ordenación del sector pesquero», que es materia compartida entre el Estado, al que le corresponde la competencia normativa básica, y diversas Comunidades Autónomas, entre ellas la de Cataluña, a las que incumbe el desarrollo legislativo y la ejecución de esas bases (art. 10.17 del estatuto). La existencia de esta competencia autonómica excluye de antemano que puedan ser aceptadas las reservas formuladas por el Abogado del Estado frente a la Ley en su totalidad, y, al mismo tiempo, esta dualidad competencial determina que la solución del presente recurso requiera analizar cada uno de los preceptos sobre los que se proyecta la impugnación, teniendo en cuenta su concreto contenido, para dilucidar si el legislador catalán ha desconocido el orden constitucional de competencias, ya sea por regular directamente o reservar al ejecutivo autonómico competencias de desarrollo o ejecutivas en materia de pesca, ya sea por desconocer la legislación básica del Estado en materia de ordenación del sector pesquero.

3. A la luz de estos criterios generales, y procediendo a su aplicación a los concretos preceptos impugnados de la Ley catalana reguladora de la pesca marítima, puede señalarse lo siguiente:

A) Invaden la competencia estatal para regular la pesca marítima recogida en el art. 149.1.19 C.E. (LA LEY 2500/1978), tal como ha sido interpretada en las Sentencias reseñadas en el fundamento jurídico anterior, los artículos discutidos por el Abogado del Estado que a continuación se indican.

El art. 9.2 de la Ley concede al Consejo Ejecutivo de la Generalidad la facultad de determinar «masas de agua» en las que no podrá autorizarse la instalación de artes, industrias o aprovechamientos piscícolas, habida cuenta de la importancia de la riqueza piscícola o marisquera. Esta regulación autonómica, encaminada a preservar el recurso natural en ciertas zonas frente a actividades industriales o extractivas, se adentra en la competencia exclusiva del Estado para regular la cuestión en todo el caladero nacional, entre otras razones, dada la misma movilidad del recurso. Como hemos dicho en la STC 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991) (fundamento jurídico 5.) «solo desde una ordenación unitaria del caladero nacional pueden fijarse criterios efectivos de protección de un recurso natural necesariamente móvil y, por ello, difícilmente separable entre Comunidades Autónomas limítrofes». La contención del esfuerzo pesquero y la explotación nacional de los recursos requiere de un conjunto de medidas «que solo unitariamente contempladas cobran sentidos y garantizan su eficacia» (ibidem).

De igual modo, el art. 10 de la Ley --que significativamente se sitúa en el Título II, Capítulo Segundo, intitulado «de los recursos marinos»-- atribuye al órgano ejecutivo autonómico la potestad de emanar reglamentos que regulen distintos extremos con el fin de mantener una «utilización

racional de los recursos marinos renovables» y de obtener un llamado «rendimiento sostenido óptimo»; entre estos extremos se señalan expresamente en la Ley junto a otros: las características de las artes, mallas, aparejos, instrumentos y equipos de pesca [letra a)]; las zonas, períodos y modalidades de veda [letra b)]; limitaciones de capturas en función de la talla, sexo, peso y otros factores de las especies [letra c)] o en función de cada unidad de pesca según la modalidad pesquera [letra d)]; extremos todos ellos que inciden en la competencia estatal para preservar el recurso marino y ordenar, en consecuencia, su extracción.

Intimamente conectado con lo dispuesto en el precitado art. 10, letra d), se encuentran el art. 11, apartado 1., precepto que otorga a la correspondiente Consejería de la Comunidad Autónoma la facultad de determinar la capacidad de las capturas de acuerdo con «la evolución de los recursos pesqueros»; y el apartado 2. de este artículo que establece unos criterios teóricos orientativos para determinar el esfuerzo pesquero máximo. Las mismas razones que llevaban a la inconstitucionalidad por incompetencia de aquel precepto legal deben predicarse de este en ambos apartados, pues es patente el carácter unitario de la regulación y es la misma la razón de decidir.

Señala también el Abogado del Estado el carácter instrumental respecto de estos preceptos sustantivos de lo establecido en los arts. 2 y 3, apartados a), b), c) y d). Pues bien, ciertamente, no puede pensarse que el legislador autonómico actúe dentro de su competencia cuando incluye en el ámbito que abarca la Ley recurrida «todas las actividades que inciden en la extracción y producción de los recursos marinos renovables» (art. 2), porque ya se ha dicho que es competencia exclusiva del Estado la regulación del recurso natural. Este inciso del art. 2, a diferencia del resto del artículo que se refiere a ámbitos y objetos distintos, debe estimarse invasor de la competencia estatal.

Otro tanto cabe decir del art. 3 donde se precisa qué cabe entender por diversos términos y expresiones que la Ley emplea como son: «recursos marinos renovables» [letra a)], «rendimiento sostenible máximo» [letra b)], y «esfuerzo pesquero máximo» [letra c)]. Habida cuenta de que la materia, a la que se aplican estos conceptos, pesca marítima en aguas exteriores, cae en el seno de la competencia estatal, tales preceptos legales se adentran aunque sea formalmente en el ámbito de la competencia estatal. Es no menos patente, empleando esa misma lógica, que, en cambio, puede perfectamente la Generalidad de Cataluña matizar qué deba entenderse por otros conceptos incluidos en el art. 3, letra d) --que aun cuando no ha sido incluido como impugnado en el suplico, sí lo ha sido en el cuerpo de demanda--, que caen dentro de su competencia sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 9.17 del Estatuto), conceptos cuales son: «depuradora de marisco» (núm. 2.); «granja marina» (núm. 3.) a efectos de acuicultura; «criadero» (núm. 4.); «sementera» (núm. 5.); «vivario» (núm. 6.); «vivero» (núm. 7.); «parque natural de cultivos de mariscos» (núm. 8.).

El art. 4.1 establece que para la práctica de la pesca en cualquiera de sus modalidades, será preciso obtener la correspondiente licencia. No tiene razón el Parlamento de Cataluña cuando afirma que el precepto carece de virtualidad para lesionar competencia normativa básica alguna del Estado, porque establecer la necesidad de licencia no es lo mismo que fijar un contingente de licencia por parte del Estado. Hemos de reiterar que por pesca marítima ha de entenderse la regulación de la actividad extractiva lo que, como hemos dicho en la STC 56/1989 (LA LEY 877/1989) (fundamento jurídico 8.) incluye el establecimiento de cupos de autorizaciones para pescar y requisitos para obtener tales autorizaciones, materia que debe incluirse dentro del título competencial estatal de pesca marítima, sin que pueda considerarse organización económica del sector sin una protección directa del recurso marítimo a través de un régimen de autorizaciones para ejercer la actividad extractiva. «La pesca en aguas exteriores, y, más en concreto, las autorizaciones para pescar en tales aguas, es materia que no admite compartimentalización alguna entre las Comunidades Autónomas», y es por ello «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». Por

consiguiente, el art. 4.1 de la Ley 1/1986, de Cataluña, invade y desconoce la competencia estatal para regular la pesca marítima (art. 149.1.19 C.E. (LA LEY 2500/1978)).

B) Por otro lado, quedan fuera del alcance de la exclusiva competencia estatal sobre pesca marítima en aguas exteriores varios artículos de la Ley también discutidos por el Abogado del Estado y que han de reputarse dictados dentro de las competencias autonómicas en la ordenación del sector pesquero.

No es inconstitucional --pese a su colocación sistemática en el Título II, Capítulo Segundo, referido a los recursos marinos-- lo dispuesto en el art. 11.3 de la Ley objeto del recurso que permite a la Consejería correspondiente realizar los planes experimentales que considere más adecuados «para el mejor desarrollo del sector»; siempre y cuando, claro está, este artículo y, en concreto, la cláusula entrecomillada se interprete en la forma que ha venido sosteniéndose por este Tribunal desde la STC 56/1989 (LA LEY 877/1989) y reproduce esta Sentencia, es decir, deslindando entre pesca marítima y ordenación del sector pesquero.

El art. 23 de la Ley recurrida afirma que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña «en el marco de sus competencias, ejercerá la inspección de las actividades pesqueras y de las demás actividades de producción natural y artificial, transformadoras y de comercialización en origen y aquellas otras funciones objeto de la presente Ley que no sean encomendadas de manera expresa a otros organismos». Cabe pensar que la impugnación del precepto debe restringirse, por razones fácilmente deducibles de la lógica de la distribución competencial a su primer inciso, la «inspección de las actividades pesqueras». Mas sobre esta cuestión, ya tuvo oportunidad de pronunciarse este Tribunal en la STC 113/1983 (LA LEY 232-TC/1984), fundamento jurídico 3., donde se dijo que, sin perjuicio de la competencia estatal para la vigilancia de costas a los fines propios de la defensa nacional, competencia derivada del art. 149.1.4 C.E. (LA LEY 2500/1978), y, en consecuencia, para el control del tráfico marítimo incluido el de los buques de pesca, deben corresponder las facultades de inspección y sanción a quien tenga competencias en la materia; y, con carácter general, este mismo criterio sobre las facultades autonómicas de inspección en el seno de sus competencias se ha mantenido en diversas Sentencias sobre distintas materias. La asunción estatutaria por parte de la Generalidad de Cataluña de competencias sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 9.17), de un lado, y, de otro, sobre la ordenación del sector pesquero (art. 10.1.7) impide entender viciada de incompetencia la cláusula legal mencionada, puesto que la referencia excesivamente genérica a «inspección de las actividades pesqueras», viene acompañada expresamente de la referencia a «en el marco de sus competencias», lo cual solo puede ser entendido, a la luz de esta Sentencia y de las precedentes SSTC 56/1989 (LA LEY 877/1989) y 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), como excluyendo la inspección de la pesca marítima en aguas exteriores, que es competencia exclusiva del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

1. Estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno.
2. Declarar inconstitucionales por venir viciados de incompetencia y, por tanto, nulos los arts. 4.1; 9.2; 10, letras a), b), c) y d); 11, apartados 1. y 2.; y por su conexión con éstos: el artículo 2, inciso «actividades que inciden en la extracción y producción de los recursos marinos renovables»; y el art. 3, letras a), b) y c); artículos todos ellos de la Ley 1/1986, de 25 Feb. (LA LEY 428/1986), del Parlamento de Cataluña, de Regulación de la Pesca Marítima.

3. Declarar que el art. 11.3 de la citada Ley no es inconstitucional siempre y cuando sea interpretado en la forma señalada en el fundamento jurídico 3., letra B), de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a 2 Abr. 1992.