

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11677** *Sala Segunda. Sentencia 166/2013, de 7 de octubre de 2013. Conflicto positivo de competencia 567-2010. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Xunta de Galicia en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de Pesca. Competencias sobre pesca marítima y ordenación del sector pesquero: preceptos reglamentarios estatales relativos al procedimiento de incorporación al censo de la flota pesquera operativa de los datos relativos a la flota pesquera de Galicia que faena exclusivamente en las aguas interiores de esta Comunidad Autónoma y la determinación de los buques que pueden ejercer la actividad pesquera en las aguas interiores de Galicia, que vulneran las competencias autonómicas (STC 9/2001).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 567-2010, promovido por el Letrado de la Xunta de Galicia, en representación de su Gobierno, contra el capítulo IX (arts. 41 a 54), la disposición final primera y los anexos del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de Pesca. Ha intervenido y formulado alegaciones la Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de enero de 2010, el Letrado de la Xunta de Galicia, en la representación que ostenta, interpuso conflicto positivo de competencia contra el capítulo IX (arts. 41 a 54), la disposición final primera y los anexos del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de Pesca. El citado Real Decreto ha sido publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 245, de 10 de octubre de 2009.

2. El conflicto se fundamenta en los motivos que resumidamente se exponen a continuación.

a) Comienza la representación de la Xunta de Galicia aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Consejo de Gobierno de la Xunta de Galicia dirigió al Gobierno de la Nación en relación con los preceptos impugnados del Real Decreto en el que se solicitaba su derogación por invasión de la competencia exclusiva autonómica en materia de pesca en aguas interiores así como a la de desarrollo legislativo y ejecución en materia

de ordenación del sector pesquero (arts. 27.15 y 28.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia). Requerimiento que fue rechazado.

b) El Letrado de la Xunta de Galicia detalla el objeto del Real Decreto 1549/2009, que consiste en establecer las normas básicas de ordenación aplicables a la renovación y modernización de los buques pesqueros, el ajuste de los esfuerzos pesqueros, referidos a la paralización temporal y definitiva de las actividades, la pesca costera artesanal, los proyectos pilotos de pesca experimental, las acciones colectivas, en especial los estudios de viabilidad de las empresas pesqueras en países terceros, las medidas socioeconómicas aparejadas a los cambios de la flota pesquera, así como los requisitos generales que regulan el censo de la flota pesquera operativa, teniendo en cuenta la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado y el Reglamento (CE) núm. 1198/2006, del Consejo, de 27 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Pesca y el Reglamento (CE) núm. 498/2007, de 26 de marzo, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento anterior.

La disposición final primera indica que el Real Decreto constituye legislación básica de ordenación del sector pesquero dictada al amparo del art. 149.1.19 CE, si bien exceptúa de lo anterior el capítulo IX (censo de la flota pesquera operativa) y los anexos, dictados en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima (art. 149.1.19 CE).

Tras realizar la descripción referida, el Letrado de la Xunta de Galicia señala que el conflicto positivo de competencia se refiere exclusivamente a la parte del Real Decreto que se acoge a la competencia estatal en materia de pesca marítima, a saber, el capítulo IX (arts. 41 a 54) y los anexos, todos ellos referidos a la gestión del citado censo de la flota pesquera operativa.

c) A continuación, el Letrado de la Xunta señala que el censo de la flota pesquera operativa tiene su origen en el Reglamento (CE) 163/1989, de 24 de enero, y que se concibe como un instrumento de control, información e identificación de los buques pesqueros comunitarios y, en este punto, detalla las modificaciones de la normativa europea, en particular, el Reglamento (CE) 26/2004, de 30 de diciembre de 2003, relativo al registro comunitario de la flota pesquera, así como las normas aprobadas por el legislador español para su constitución (Orden de 30 de enero de 1989) y posteriores modificaciones (Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo, arts. 57 y ss.; Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado adaptación al Derecho de la Unión Europea) hasta la aprobación del Real Decreto 1549/2009 objeto del presente conflicto positivo de competencia.

El Letrado de la Xunta de Galicia sostiene que el censo de la flota pesquera operativa se creó precisamente para aportar los datos de la flota pesquera española requeridos por la normativa comunitaria al registro comunitario de buques pesqueros, de tal modo que el censo es un instrumento de ordenación del sector pesquero. Además del censo de la flota pesquera operativa la Ley 3/2001 crea el censo de buques de pesca marítima, que afecta únicamente a los buques que faenen en aguas exteriores. Este censo no se incorpora al registro comunitario de la flota pesquera.

Por otra parte, dado que la regulación del registro de buques pesqueros es, según la Ley 3/2001, normativa básica (al amparo de la materia de ordenación del sector pesquero), la Comunidad Autónoma de Galicia creó, mediante el Decreto 97/2005, de 14 de abril, el registro de buques pesqueros de la Comunidad Autónoma de Galicia, que se configura como un registro para todos los buques pesqueros y auxiliares con puerto base en Galicia, con independencia de las aguas donde faenen. El Decreto por el que se constituye este registro nunca fue cuestionado por el Estado.

d) El Letrado de la Xunta de Galicia analiza, por último, las normas constitucionales (art. 149.1.19 CE) y estatutarias (arts. 27.15 y 28.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia) relativas a la materia de pesca, concluyendo que sobre esta materia confluyen dos títulos competencias estatales, pesca marítima y ordenación del sector pesquero, ambos con base en el art. 149.1.19 CE, cuyos contenidos respectivos desarrolla a partir de la jurisprudencia de este Tribunal sobre el particular. De acuerdo con esta doctrina, es

preciso distinguir entre la ordenación del sector pesquero (referida a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa: condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación, etc.) y pesca marítima, que supone la regulación de la actividad extractiva y, como base de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, cuya regulación es competencia exclusiva del Estado siempre y cuando esta actividad se realice fuera de las aguas interiores, en cuyo caso la competencia sobre la materia corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma.

e) La representación procesal de la Xunta de Galicia cuestiona la calificación competencial que el Estado ha otorgado a los preceptos impugnados del Real Decreto 1549/2009, que se proclaman dictados al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de pesca marítima del art. 149.1.19 CE y considera que el citado censo es en realidad un instrumento de ordenación del sector pesquero. En primer lugar porque se configura como el registro que permite determinar en cada momento el volumen y las características de la flota pesquera española, conforme a lo previsto en el propio Real Decreto 1549/2009. En segundo lugar porque de su inclusión en el censo depende la posibilidad de que el buque sea despachado para la pesca, acceda a las ayudas estructurales o sirva como baja para permitir nuevas construcciones o modernizaciones de buques. En ese mismo sentido estima que el censo de la flota pesquera operativa es un desarrollo de las previsiones de la Ley estatal 3/2001, de 26 de diciembre, de pesca marítima del Estado, que el propio legislador estatal encuadró en su momento en la materia relativa a la ordenación del sector pesquero.

Conforme a la delimitación competencial que resulta de la doctrina constitucional en relación con ambas materias, el escrito de interposición señala que los preceptos impugnados no se refieren a la actividad extractiva directa sino que, por el contenido del censo de la flota pesquera operativa y las medidas a las que se liga la necesaria inscripción en el mismo, han de encuadrarse en la materia competencial relativa a la ordenación del sector pesquero. De ello se sigue la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en cuanto los mismos contienen una exhaustiva regulación que no deja espacio alguno a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en la materia.

f) Por último, el Letrado autonómico señala que aun cuando se entendiera que las normas cuestionadas se amparan en la competencia estatal en materia de pesca marítima no por ello resultarían conformes con el orden constitucional de distribución de competencias ya que, a pesar de que las facultades estatales derivadas del citado título se proyectan únicamente sobre la actividad extractiva en aguas exteriores, el censo incluye también a los buques que desarrollan su actividad en las aguas interiores, de competencia autonómica puesto que éstos no quedan excluidos expresamente de la aplicación de una regulación que, en atención a las finalidades que persigue, tiene vocación de integrar a todos los buques.

Por todo lo dicho, la representación procesal de la Xunta de Galicia solicita que, previa la admisión y tramitación del presente conflicto positivo de competencia, se dicte Sentencia por la que se declare que se han vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia con anulación del capítulo IX, disposición final primera y anexos del Real Decreto 1549/2009 y, en su defecto, de sus artículos 41, 44, 46 a 54, todos los anexos y la disposición final primera.

3. Mediante providencia de 18 de febrero de 2010 el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente conflicto; atribuir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido el conocimiento del presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnada o se

impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

4. Por escrito registrado ante este Tribunal el 5 de marzo de 2010, la Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sala Segunda de 8 de marzo de 2010.

5. El escrito de alegaciones de la Abogado del Estado se registró en este Tribunal el día 12 de abril de 2010. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

a) Comienza la Abogado del Estado por recoger los motivos de impugnación del capítulo IX, la disposición final primera y los anexos del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, formulados por la Xunta de Galicia y por recordar que las normas impugnadas han sido dictadas en desarrollo del Derecho de la Unión Europea, cuestión –añade– que, si bien no ha de condicionar la decisión del presente conflicto, el Tribunal no puede dejar de tomar en consideración.

Acto seguido, procede al análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los títulos competenciales que confluyen en la materia regulada por el Real Decreto 1549/2009; doctrina perfilada definitivamente en la STC 56/1989, de 16 de marzo, y que ha sido reiteradamente aplicada con posterioridad. La Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado, toma como referencia la distribución competencial señalada por el Tribunal Constitucional.

b) La consideración de esta doctrina lleva a la Abogada del Estado a rechazar la alegación subsidiaria formulada por la Xunta de Galicia relativa a la improcedencia de que los preceptos impugnados se amparen en la competencia estatal en materia de ordenación del sector pesquero al exceder el ámbito constitucionalmente posible para las normas básicas. En efecto, dado que los preceptos impugnados han sido dictados al amparo del título competencial del Estado sobre pesca marítima, no cabe, como pretende la representación procesal de la Comunidad Autónoma, distinguir entre bases estatales y normativa de desarrollo autonómico, ya que la competencia del Estado en materia de pesca marítima es una competencia exclusiva *stricto sensu*, que incluye no solo las competencias de tipo normativo sino también las puramente ejecutivas y de gestión administrativa.

c) A continuación realiza la descripción del contexto normativo del censo de la flota pesquera operativa, lo que le lleva a concluir que desde la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de enero de 1989, sobre la realización de un censo de la flota pesquera operativa, tal censo se ha concebido como un instrumento de gestión de la pesca marítima, destinado a mantener un control permanente de la evolución de la capacidad de pesca y a disponer de una información actualizada de la flota operativa. Es por ello que la Abogado del Estado concluye que la finalidad del censo de la flota pesquera operativa está claramente imbricada con la extracción de los recursos marítimos y su protección y, por lo tanto, con la materia pesca marítima, si bien limitada a la flota que faena en aguas exteriores, esto es, sin que resulte aplicable a los buques que faenan exclusivamente en aguas marítimas interiores. Esta diferenciación resulta aún más evidente en el Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo, por el que se definen los criterios y las condiciones de intervención con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la comercialización, transformación y promoción de sus productos (arts. 97 a 104), y está claramente establecida en la Ley 3/2001, de pesca marítima del Estado, así como en el Real Decreto 1549/2009, objeto del presente recurso.

d) Este último, junto al establecimiento de las medidas básicas de ordenación del sector pesquero, incluye en su capítulo IX la actualización del censo de la flota pesquera operativa, que se define como «un instrumento básico para la gestión de la pesca marítima». Ciertamente, la inclusión de un buque en el censo de la flota pesquera operativa supone la autorización y provisión de despacho para la pesca o faenas

auxiliares. Los datos que han de hacerse constar en los anexos revelan las características, propiedad y actividades de los buques, tan solo –conviene recordar– de los buques que ejerzan su actividad en aguas exteriores y sobre los que simultanean estas con aguas interiores. Desde este punto de vista, debe distinguirse el censo de la flota pesquera operativa del registro de buques pesqueros establecido por el art. 57 de la Ley 3/2001, que es un registro de carácter administrativo, en el que se hacen constar todos los buques españoles autorizados para la pesca (independientemente de las aguas, exteriores o interiores, donde faenen), y que expresa los datos de los indicados buques. Su existencia va destinada a facilitar la aplicación de la normativa en materia de ordenación del sector pesquero y su contenido forma parte del registro comunitario de buques pesqueros. La ejecución del cometido de incorporación de datos se atribuye a las Comunidades Autónomas.

Mediante dos leyes posteriores (Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social –art. 113– y Ley 9/2007, de 23 de junio, de regularización y actualizaciones de preinscripciones en el registro de buques y empresas navieras y en el censo de la flota pesquera operativa) se han introducido modificaciones en la normativa reguladora del censo de la flota pesquera operativa anterior a los efectos de actualizar los datos de los buques pesqueros respecto de los que haya habido variaciones no reflejadas registralmente. Ninguna de estas leyes ha sido recurrida.

Por lo que se refiere al Decreto autonómico 97/2005, de 14 de abril, por el que se regula el registro de buques pesqueros de la Comunidad Autónoma de Galicia, la Abogada del Estado constata su compatibilidad con el censo de la flota pesquera operativa y señala que la no impugnación del Gobierno del Estado del señalado Decreto no implica, como pretende la Comunidad Autónoma, que el Estado niegue virtualidad al funcionamiento del censo de la flota pesquera operativa en Galicia, pues, entre otras razones, las leyes gallegas de pesca reconocen la existencia y el funcionamiento del censo estatal y prescriben la necesidad de su desarrollo complementario y coordinado con el del registro autonómico.

e) Finalmente, la Abogado del Estado recuerda que la normativa europea en materia de pesca impone a los Estados miembros la obligación de recopilar los datos necesarios para determinar los esfuerzos pesqueros aplicados a los recursos marítimos naturales por los buques pesqueros comunitarios, a fin de limitar estos esfuerzos en un grado compatible con la explotación equilibrada de los mismos y tratando de conseguir un reparto equitativo de tales esfuerzos entre los distintos Estados miembros. En este contexto ha de incluirse la actualización que del censo de la flota pesquera operativa lleva a cabo por el Real Decreto 1549/2009, lo que refuerza la afirmación de que tal actualización ha de estimarse incluida dentro del título competencial de pesca marítima.

Por las razones reproducidas la Abogado del Estado solicita que se desestime la demanda.

6. Mediante providencia de 3 de octubre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia en relación con el capítulo IX (arts. 41 a 54), y los anexos del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de Pesca, dictados, como establece la disposición final primera del Real Decreto, en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima (art. 149.1.19 CE).

Conforme se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, la Xunta de Galicia considera que la regulación del censo de la flota pesquera operativa supone, en primer lugar, una merma de la competencia autonómica de desarrollar y ejecutar en su ámbito competencial la legislación básica del Estado sobre ordenación del sector pesquero [art. 28.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG)] y, en segundo lugar, una invasión competencial en materia de pesca marítima en aguas interiores, de exclusiva titularidad autonómica (art. 27.15 EAG).



Ello es así porque el Estado carece de competencia que justifique el dictado de la normativa que sobre el censo de la flota pesquera operativa contiene el capítulo IX del Real Decreto y sus correspondientes anexos. Para la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia, el título de «pesca marítima» no ampara una regulación que incluye los buques que faenan en las aguas marítimas interiores; tampoco lo hace el ámbito competencial básico de «ordenación del sector pesquero» dado el grado de detalle que presenta la normativa objeto de impugnación, que imposibilita cualquier regulación autonómica de desarrollo.

Por su parte, la Abogada del Estado considera que desde su constitución en 1989, el censo de la flota pesquera operativa se ha concebido como un instrumento de gestión de la pesca marítima, si bien limitada a la flota que faena en aguas exteriores. Así continúan haciéndolo los correspondientes preceptos del Real Decreto 1549/2009, como no podía ser de otra manera habida cuenta de que la información contenida en el censo de la flota pesquera operativa es imprescindible, primero, para poder llevar a cabo un control exhaustivo y una constatación precisa del esfuerzo pesquero de la flota española exigido por la legislación comunitaria y, segundo, porque afecta a la regulación del esfuerzo pesquero para su contención en defensa del recurso natural en los caladeros; cuestiones ambas que forman parte de la materia «pesca marítima».

2. Antes de entrar en el análisis del conflicto planteado debemos ponderar los efectos que pueda tener sobre la controversia trabada en el mismo el hecho de que los preceptos del Real Decreto 1549/2009 objeto del presente conflicto hayan sido complementados, durante la pendencia del presente proceso, en diversas ocasiones. En primer lugar, por la disposición adicional quinta de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, en cuya virtud se añade el título VI, regularización de buques pesqueros en el censo de la flota pesquera operativa y en el registro de buques y empresas navieras, a la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado. En segundo lugar, por el Real Decreto 1081/2012, de 13 de julio, por el que se establece el procedimiento de regularización de buques pesqueros y su actualización en el censo de la flota pesquera operativa y en el registro de buques y empresas navieras. En tercer lugar, por el posterior Real Decreto 1586/2012, de 23 de noviembre, que no afecta a este conflicto.

Tales modificaciones tienen como objeto establecer un procedimiento permanente de regularización en el censo de la flota pesquera operativa de cualquier buque naviero que no hubiera podido acogerse a los procedimientos excepcionales establecidos con anterioridad, en particular, los presentados mediante solicitud antes del 31 de diciembre de 2007 y que no fueron admitidos a trámite por estar fuera de plazo.

En este punto, procede subrayar que nuestra doctrina ha resaltado la necesidad de «huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes» (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2). Lo cierto es que las señaladas modificaciones legislativas no han afectado a los términos en los que la Comunidad Autónoma de Galicia planteó la controversia competencial sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal; aún más, estas modificaciones señalan expresamente la pervivencia de la controversia competencial, siendo así que la disposición final primera del invocado Real Decreto 1081/2012, establece que las referencias que este contiene al censo de la flota pesquera operativa se amparan «en el título competencial del artículo 149.1.19 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de pesca», de modo similar a cuanto afirmaba la disposición final primera del Real Decreto 1549/2009.

Todavía con carácter previo al análisis del conflicto planteado y a los efectos de concretar su objeto es preciso señalar que la exposición de motivos del Real Decreto 1549/2009 enmarca la aprobación del mismo en el contexto de la adaptación de la legislación española a la normativa comunitaria, incluyendo en este contexto la regulación del censo de la flota pesquera operativa. Pues bien, debemos destacar que en el marco de este conflicto no se hace cuestión sobre que la ejecución del Derecho comunitario no puede alterar el orden

interno de distribución competencial de los Estados miembros, lo que, por otra parte, ya ha sido reiterado por este Tribunal al señalar que «no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada» (por todas, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 6).

Con todo, dado «el origen comunitario de la regulación de la actividad de que se trata, hay que señalar que, sin perjuicio de que el orden de distribución de competencias obedezca exclusivamente a las pautas del Derecho interno, la normativa comunitaria pueda ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión» (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3).

3. Expuestas las posiciones de las partes, debemos indicar que sobre el deslinde entre las materias «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» —elemento esencial de su discrepancia— existe una doctrina constante de este Tribunal (por todas, en las SSTC 56/1989, de 16 de marzo, FJ 5; 91/2001, de 18 de julio, FFJJ 5 y 6 y 38/2002, de 14 de febrero, FJ 8).

De acuerdo con esta doctrina, por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva. De manera más detallada, la pesca marítima incluye 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). Del mismo modo, como presupuesto de la señalada actividad extractiva, la pesca marítima incluye también el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros.

Ahora bien, la materia «pesca marítima» es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.19 CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales. Por el contrario, en el caso de que la disciplina de dichas cuestiones se cifa a las aguas interiores de una Comunidad Autónoma, esta resultará competente para establecerla (así, en STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6).

La ordenación del sector pesquero, en cambio, hace referencia a «la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa», incluidas «medidas referentes 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» (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 5).

Como criterio complementario de delimitación competencial, la creación de registros o catálogos centralizados de datos no vulnera las competencias autonómicas de ejecución en la materia a que afecte, tratándose de suministro de datos proporcionados por las Comunidades Autónomas.

4. El presente conflicto positivo de competencia se centra en torno a la regulación del censo de la flota pesquera operativa, de ahí que nuestro análisis deba partir de la consideración de este censo y de su naturaleza, partiendo de un examen sucinto de la evolución normativa en esta materia:

a) El censo de la flota pesquera operativa fue creado en 1989 (Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de enero, «BOE» núm. 28, de 2 de febrero de 1989) a raíz de la aprobación por la Comisión de la CEE de su Decisión de 11 de diciembre de 1987 que aprobó el Programa de orientación plurianual 1987-1991 para la flota pesquera española. Esta Decisión comportaba, entre otras, «la obligación de mantener un control permanente de la evolución de la capacidad de pesca y la remisión a los Servicios Comunitarios de un informe semestral sobre las altas y bajas producidas» y el censo de la flota pesquera operativa se creó para ser utilizado «como base única de información para llevar a término la revisión y actualización de todos y cada uno de los censos específicos por modalidades de caladeros»

(art. 7), esto es, como instrumento estrechamente vinculado a la pesca marítima en el exterior. Como en la actualidad, la responsabilidad de la incorporación de los datos recaía sobre los armadores (arts. 3 y 4), la Orden de 1989 establecía también los requisitos de operatividad de los buques pesqueros (art. 2), y la inclusión en el censo de la flota pesquera operativa determinaba que el buque en cuestión pudiera ejercer su actividad.

b) El Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo, por el que se define los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos, introdujo un capítulo XVII, arts. 97 a 104, dedicado a regular el censo de la flota pesquera operativa, que como ha señalado la Abogada del Estado, coinciden prácticamente con el contenido del capítulo IX del Real Decreto 1549/2009, que lo derogó (disposición derogatoria única).

c) Con posterioridad, la regulación del censo de la flota pesquera operativa se ha visto complementada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por la Ley 9/2007, de 22 de junio, sobre regularización y actualización de inscripciones en embarcaciones pesqueras en el registro de buques y empresas navieras y en el censo de la flota pesquera operativa, y por el Real Decreto 1549/2009, objeto del presente conflicto.

d) Finalmente, a raíz de la disposición adicional quinta de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias el censo de la flota pesquera operativa se ha incorporado al texto de la Ley 3/2001, de pesca marítima del Estado.

5. En el caso examinado, el capítulo IX (arts. 41 a 54) y los anexos del Real Decreto 1549/2009 realizan una modificación del censo de la flota pesquera operativa.

Así, el art. 42 considera que es buque operativo aquel que estando matriculado en las listas tercera o cuarta del registro de buques y empresas navieras e inscrito en el Registro Mercantil, haya sido despachado para su actividad en la mar, como mínimo, una vez en los últimos veinticuatro meses y mantenga la capacidad de navegar, perdiendo la operatividad, según señala el art. 44 cuando transcurran veinticuatro meses sin ser despachados y pasarán a la situación de baja provisional en el censo o hayan visto paralizada su actividad como consecuencia de tratados o acuerdos internacionales.

Los arts. 46 y 52, por su parte, detallan las exigencias para recuperar la operatividad, señalando que el armador de un buque en situación de baja provisional en el censo de la flota pesquera operativa o que haya perdido operatividad podrá solicitar de nuevo su pase a la situación de alta, en el plazo máximo de cinco años, y transcurrido dicho plazo sin que se haya producido la reactivación del buque, se iniciará el expediente para dar de baja definitiva en el censo de la flota pesquera operativa. El art. 52 comprende la obligación de los buques incluidos en el censo de la flota pesquera operativa de permanecer activos de forma continuada y de alta al menos dos años para poder ser aportadas como baja para nuevas construcciones o modernizaciones de buques.

El capítulo IX contempla asimismo las múltiples circunstancias que pueden darse durante la vida activa de un buque –desde su construcción o importación (art. 48) hasta su desguace, hundimiento, pérdida total por accidente, exportación al extranjero o transferencia a país comunitario (art. 47.3), pasando por su reparación o modernización (art. 52)– y prevé que todas estas situaciones tengan reflejo en el censo de la flota pesquera operativa, de modo que los buques estén en situación de alta (art. 51), baja definitiva (arts. 45 y 47) y baja provisional (arts. 45 y 46) en el censo.

El art. 51 establece la posibilidad de alta en el censo de la flota pesquera operativa mediante la correspondiente justificación del desguace de las bajas y el desarrollo de la actividad pesquera y la baja definitiva en los buques que hayan permanecido siete años sin despachar para la actividad, dos desde que perdieron su operatividad y más de cinco sin solicitar la reactivación en el censo de la flota pesquera operativa, así como los manifiestamente irrecuperables (art. 47).

La nueva regulación no modifica sustancialmente la forma en que los datos deben incorporarse al censo de la flota pesquera operativa. Así, corresponde al armador solicitar la



inclusión de un buque en el censo (art. 48) o solicitar el pase a la situación de baja en el mismo, en el caso de que el buque hubiera perdido su operatividad o estuviera en situación de baja provisional (arts. 46 y 51.4) y, en general, velar porque el buque mantenga las condiciones de permanencia en el censo (art. 43), concretada en los siguientes puntos: a) ser un buque operativo y b) estar dedicado a una actividad en el mar, de carácter profesional.

El Real Decreto 1549/2009, en fin, no cambia las consecuencias de la incorporación al censo de la flota pesquera operativa –dado que el alta en el censo es requisito necesario para autorizar el ejercicio de la actividad pesquera– y, como ocurriera antes, deja en manos del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en la actualidad, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (arts. 48 y 49) su gestión.

Por lo demás, debe indicarse que el censo de la flota pesquera operativa convive con otros dos registros o censos, a saber:

El censo de buques de pesca marítima previsto en el art. 22 de la Ley de pesca marítima del Estado, artículo dictado al amparo del art. 149.1.19 CE, y constituye legislación de pesca marítima (disposición adicional segunda.2).

El registro de buques y empresas navieras, establecido por el art. 57 de la Ley de pesca marítima del Estado y dado que este registro está «orientado a la aplicación de la normativa en materia de ordenación del sector pesquero», el artículo 57 es legislación básica (disposición adicional segunda.1) y «la ejecución de lo dispuesto en el mismo se llevará a cabo por las Comunidades Autónomas».

Precisamente, en cumplimiento de esta disposición y conforme a lo dispuesto en los artículos 27.15 y 28.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia –que establecen respectivamente que la Comunidad tiene, entre otras, competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura y, competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del sector pesquero– y a la Ley 6/1993, de 11 de mayo, de pesca de Galicia, la Xunta de Galicia dictó, entre otros, el Decreto 97/2005, de 14 de abril, por el que se regula el registro de buques pesqueros de la Comunidad Autónoma de Galicia.

6. El Real Decreto 1549/2009 subraya en el art. 41 que «[e]l Censo de la Flota Pesquera Operativa constituye un instrumento básico para la gestión de la pesca marítima». Y es que, en efecto, solo a partir de los datos sobre todos los buques pesqueros puede darse continuidad en la política pesquera y apreciar las necesidades de ajuste del esfuerzo pesquero, de renovación y modernización de la flota pesquera, pues como indica la exposición de motivos, el capítulo IX aborda la actualización del censo de la flota pesquera operativa con la descripción de lo que es buque operativo, las reactivaciones, las altas y bajas, la coordinación de los registros y los cambios de titularidad.

De este modo, la constitución del censo de la flota pesquera operativa vino exigida por la política pesquera de la Unión Europea, para cuya planificación y reglamentación se ha creado el registro comunitario de la flota pesquera por el Reglamento 26/2004 de la Comisión de 30 de diciembre, que comprende «todos los buques pesqueros comunitarios, incluidos los utilizados exclusivamente en la acuicultura» y mediante el que se pretende «disponer de la información indispensable para la gestión de la capacidad de las flotas pesqueras y sus actividades». De esta forma, los Estados miembros están obligados a transmitir electrónicamente cada trimestre toda la información pertinente acerca de las características de los buques de pesca comercial de la Unión Europea, junto con la información referente a entradas y salidas de buques de la flota.

El censo de la flota pesquera operativa es, por tanto, un instrumento adecuado para disponer de una información actualizada de la flota operativa española y en directa conexión con el registro comunitario de la flota pesquera, al que transmite sus datos para que este proceda a la gestión de la capacidad de las flotas pesqueras y sus actividades en el marco de la política pesquera de la Unión Europea. Disponer de una información actualizada sobre las características y número de buques es, sin duda, una condición previa para acomodar la flota española a los caladeros y cuotas de captura autorizados a España y, desde otro punto de vista, para, llegado el caso, fijar la posición nacional española en las negociaciones que se celebren en el marco de la política común de

agricultura y pesca de la Unión (art. 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea; antiguo art. 32 del Tratado de la Comunidad Europea).

La finalidad del censo –y no la obligación de inscripción de unos determinados datos algunos de los cuales ciertamente inciden sobre las condiciones profesionales de los sujetos del sector, en particular, los propietarios y armadores de los buques y que, por lo tanto, podrían entenderse referidos a la organización del sector económico pesquero– es el elemento determinante para adscribir el censo de la flota pesquera operativa al ámbito material de la pesca marítima (STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 4). Por otra parte, la creación de un registro oficial no constituye en sí misma una actividad incurso en la ordenación del sector pesquero. Aunque la STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 5, se refiere a esta medida es claro que lo hace a título de ejemplo y siempre que tal registro esté referido a la ordenación de este sector, lo que no sucede en este caso.

Nuestra jurisprudencia ha reconocido respecto de determinadas materias sobre las que el Estado tiene la competencia exclusiva de regulación de las bases del régimen jurídico correspondiente que «es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás, máxime cuando la catalogación ... viene también exigida por normativa europea e internacional» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4, citada en STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 4). En estos casos el Estado deberá aceptar la propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación efectuadas por las Comunidades Autónomas que ostenten las competencias ejecutivas en la materia (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 10).

Pues bien, si en tal contexto «es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad» (STC 234/1994, de 20 de julio, FJ 6), cuánto más no lo será en el presente, en el que el censo de la flota pesquera operativa guarda directa relación con la materia de pesca marítima, que el Estado ostenta con carácter exclusivo, al constituir un instrumento registral imprescindible en el marco de la política pesquera de la Unión Europea para la gestión de las cuotas pesqueras entre la flota operativa de buques y un instrumento adecuado en el ejercicio de la actividad extractiva.

7. Los razonamientos precedentes nos llevan a concluir que: 1) desde su creación el censo de la flota pesquera operativa está vinculado a la materia pesca marítima. En efecto, su creación obedece a la necesidad de disponer de un censo global de la flota pesquera operativa para llevar a término la revisión y actualización de todos y cada uno de los censos específicos por modalidades de caladeros. Este ligamen se ha mantenido en las numerosas modificaciones legislativas que han afectado al censo de la flota pesquera operativa; modificaciones que en nada han incidido sobre la naturaleza, finalidad y contenido del censo. 2) El señalado vínculo con la materia pesca marítima se aprecia asimismo porque la constitución y el mantenimiento del censo de la flota pesquera operativa son exigencias de la política pesquera de la Unión Europea, centrada en la regulación de la actividad extractiva y del régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros de escala europea. 3) Tal vinculación del censo de la flota pesquera operativa a la materia pesquera ha tenido como consecuencia que el Estado haya creado otros registros, en particular, el registro de buques pesqueros, orientados a la aplicación de la normativa en materia de ordenación del sector pesquero. El hecho de que ambos registros se nutran de datos similares, cuando no idénticos, no debe ser causa de confusión en cuanto a la materia competencial a la que se vinculan uno y otro.

En suma, contrariamente a lo alegado por la Xunta de Galicia, la ordenación del censo de la flota pesquera operativa tiene cabida dentro de la competencia estatal de pesca marítima (art. 149.1.19 CE), como reconoce la disposición final primera del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, recurrido y también la tiene la exigencia de inscripción en el censo pues tal inscripción constituye una exigencia impuesta por el Estado para que el propio Estado disponga «de una información actualizada de la flota operativa como punto de partida de la aplicación de medidas de ajuste y de una adecuada protección de los

caladeros» y para que la Unión Europea «proceda, en el marco de aplicación de la política pesquera común, a ajustar la capacidad pesquera de sus flotas con el fin de alcanzar un equilibrio estable y duradero entre esa capacidad pesquera y sus posibilidades de pesca» [Reglamento (CE) 2371/2002 del Consejo, art. 11].

8. Como se ha indicado, nuestra doctrina circunscribe la materia «pesca marítima» a aquella actividad que se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales. Por el contrario, en el caso de que la disciplina de dichas cuestiones se ciña a las aguas interiores de una Comunidad Autónoma, esta resultará competente para establecerla (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6).

A partir de este planteamiento, el Letrado de la Xunta de Galicia sostiene que el censo de la flota pesquera operativa no respeta las competencias autonómicas en materia de pesca (arts. 27.15 y 28.5 EAG), pues el censo no distingue entre buques que faenen en aguas exteriores e interiores, por lo que procede restringir el alcance de esta objeción y señalar que dentro de la flota que faena en aguas exteriores debe encuadrarse tanto aquellos buques que faenen de forma exclusiva en las aguas exteriores, como aquellos que simultanean las tareas de pesca en aguas exteriores e interiores.

Señalado lo anterior, debemos indicar que sí resulta inconstitucional, como sostiene el Letrado de la Xunta de Galicia, el régimen de inclusión y reactivación en el censo de la flota pesquera operativa de los buques dedicados en exclusiva a la pesca interior, en el sentido que le hemos dado en el párrafo anterior, previstos en los artículos 49 y 50 del Real Decreto, por cuanto establecen un trámite específico para estos casos que consiste en que, una vez presentada la solicitud (de inscripción o reactivación en el censo), la Dirección general de ordenación pesquera de la Secretaría General del Mar del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino «solicite informe previo de la Comunidad autónoma correspondiente». Del mismo modo, por idénticas razones y con la señalada restricción, son contrarios al sistema constitucional de distribución de competencias los artículos 54 –que exige que «cuando se produzca un cambio de titularidad en un buque tanto de propietario como de armador, el requirente deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y del Ministerio de Fomento, en un plazo de dos meses»– y 45 del Real Decreto, que establece que «no podrá ser despachado para el ejercicio de la actividad pesquera» aquel buque que no haya sido incluido en el censo de la flota pesquera operativa, que esté en situación de baja definitiva, o que haya perdido su operatividad o esté en baja provisional.

Siendo la normativa referente a la actividad extractiva directa y el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros en las aguas interiores competencia de las Comunidades Autónomas, la incorporación al censo de la flota pesquera operativa de los datos relativos a la flota pesquera de la Comunidad Autónoma de Galicia que faena exclusivamente en las aguas interiores de esta Comunidad Autónoma ha de realizarse a través de un procedimiento gestionado directamente por la Xunta de Galicia, máxime cuando esta ya dispone de tales datos en su registro de buques pesqueros, aprobado por Decreto 97/2005 de 14 de abril («Diario Oficial de Galicia». de 5 de mayo de 2005) cuyo contenido (art. 1) forma parte del registro de buques pesqueros del Estado Español y del registro comunitario de la flota pesquera, con puerto base en Galicia (art. 3) y que regula en el art. 6.2 el procedimiento de inscripción ante la delegación territorial de la Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos.

9. Como consecuencia de lo declarado anteriormente, la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se extiende también en la incorporación al censo de la flota pesquera operativa de los datos relativos a dicha flota que faena en aguas interiores a los anexos I a VI del Real Decreto comprensivo de los siguientes contenidos:

I. Modelo de solicitud para la inclusión en el censo de la flota pesquera operativa de buques de pesca españoles.

II. Documentos para el alta provisional en el censo de la flota pesquera operativa de buques de nueva construcción, importación o provenientes de otra lista.

III. Documentación para el alta definitiva en el censo de la flota pesquera operativa de buques de nueva construcción, importación o provenientes de otra lista.

IV. Documentos para el alta provisional por reactivación de buques en el censo de la flota pesquera operativa.

V. Documentos para el alta definitiva por reactivación de buques en el censo de la flota pesquera operativa.

VI. Cuaderno censal de la censo de la flota pesquera operativa.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 567-2010, promovido por el Letrado de la Xunta de Galicia, en representación de su Gobierno, contra el capítulo IX (arts. 41 a 54), la disposición final primera y los anexos del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de Pesca, y en consecuencia declarar que vulneran las competencias de la Xunta de Galicia, en los términos de los fundamentos jurídicos 8 y 9, los arts. 49, 50 y 54, en cuanto al procedimiento de incorporación al censo de la flota pesquera operativa de los datos relativos a la flota pesquera de Galicia que faena exclusivamente en las aguas interiores de esta Comunidad Autónoma, y el artículo 45, en cuanto a la determinación de los buques que pueden ejercer la actividad pesquera en las aguas interiores de Galicia, así como los anexos I a VI del referido Real Decreto, en tanto que aplicables a la actividad pesquera en aguas interiores de dicha Comunidad Autónoma.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil trece.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.