

procesal, lo que constituye una infracción de los principios básicos de audiencia, asistencia y defensa, y vulneración de los principios constitucionales, dando lugar a una evidente indefensión.

Se solicita la nulidad de la Sentencia del Juzgado de Instrucción y que se le reconozca su derecho a ser parte mediante la preceptiva citación para el acto de la vista.

4. Por providencia de 13 de enero de 1988, la Sección acordó admitir a trámite el recurso, y solicitar del Juzgado de Instrucción de Alcobendas y del Juzgado de Distrito de San Sebastián de los Reyes la remisión de las correspondientes actuaciones, así como de este último la citación de quienes hubieran sido parte en el correspondiente proceso.

Ha comparecido el Procurador don Ignacio Corujo Pita, en nombre y representación de don Antonio Peña Perlado, y la Procuradora doña María Teresa Margallo Rivera, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Salud, teniéndoseles por comparecidos por providencia de 5 de mayo de 1988. En dicha providencia se otorgó un plazo común de veinte días a las partes y al Ministerio Fiscal para la formulación de alegaciones.

5. En su escrito de alegaciones el solicitante de amparo insiste en las razones expuestas en la demanda, invoca nueva doctrina jurisprudencial posterior a la demanda y afirma que «se omitió la preceptiva citación personal» para asistir a la vista pública lo que determinó su incomparecencia y le produjo indefensión.

6. La representación del Instituto Nacional de la Salud se opone a la concesión del amparo. En primer lugar, porque la no concurrencia a la vista o el no uso de su derecho de defensa habiendo sido citado, no vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, pues de acuerdo al art. 978 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, únicamente debe oírse a los interesados personados si concurren a la vista ante aquel Juzgado. Por otro lado, al ser apelante, si no se personó ante el Juzgado dentro del término del emplazamiento, también hizo dejación personal de sus medios procesales de defensa, por lo que tampoco habría existido indefensión.

7. El Ministerio Fiscal, tras una reconstrucción minuciosa de los hechos en la que hace constar las sucesivas intervenciones del solicitante de amparo en el proceso penal por medio de su Procurador, se opone a la concesión del amparo por estimar que la incomparecencia ha de estimarse imputable a la parte, ya que tanto el emplazamiento en el recurso de apelación, como su personación como la citación para la vista, se efectuaron, con los debidos efectos, en la persona de su Procurador, por lo que la incomparecencia no puede atribuirse a causas ajenas a la parte, sino a causas imputables a la misma, no existiendo razones aceptables para creer que desconociera la citación al acto de la vista porque fue citado a través del Procurador a quien había otorgado su representación, como venía realizándose con éxito a lo largo de todo el procedimiento.

8. Formada la oportuna pieza separada de suspensión y tras los correspondientes trámites la Sala acordó la suspensión de la Sentencia impugnada solo en lo relativo a las penas de represión privada y privación del permiso de conducir, pero no en relación a la pena de multa y a las indemnizaciones, aunque afianza a los perceptores la eventual devolución de lo cobrado.

9. Por providencia de 22 de mayo de 1989, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 5 de junio siguiente.

II. Fundamento jurídicos

1. El demandante de amparo alega haber sufrido indefensión al no haber podido asistir al acto de la vista de apelación, por él formulada, contra la Sentencia del Juzgado de Distrito que le había condenado como autor de una falta de imprudencia, por ni haber sido «debidamente citado para la celebración de la vista» de la apelación.

Sin embargo, el examen de las actuaciones, a las que no tiene acceso este Tribunal sino tras la admisión de la demanda (art. 51.1 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional), evidencia que tal afirmación no corresponde a la realidad de los hechos. En el presente caso, aun no siendo preceptiva en el juicio de faltas la representación por Procurador, el solicitante de amparo que apeló la Sentencia no sólo anunció la apelación mediante Procurador, sino también se personó en la misma, en escrito de 12 de junio de 1986, mediante Procurador, con firma de Letrado, solicitando de forma expresa que se entiendan con el Procurador «las sucesivas diligencias que se practiquen en concepto de apelante». El Juzgado de Instrucción ha cumplido estrictamente el deseo de la parte y lo dispuesto en el art. 182 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que permite la notificación, citación y emplazamiento a través de Procurador, no dándose aquí ninguno de los supuestos que ese mismo precepto exceptúa para que la citación se haga al mismo interesado en persona, puesto que en el juicio de faltas la comparecencia en persona de los interesados a la vista de la apelación no es obligatoria, como resulta claramente del art. 978 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el cual prevé además la posibilidad de asistencia de la parte a través de sus legítimos representantes.

Como detenidamente razona el Ministerio Fiscal el hecho de no haber comparecido la parte, ni su representación, ni su Letrado al acto del juicio, no puede ser imputado al órgano judicial, sino sólo a la parte o a sus representantes, faltando así el presupuesto imprescindible para que pueda entenderse violado el art. 24.1 de la Constitución por actos que tengan «su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial» como requiere el art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Procede en consecuencia la desestimación del presente recurso.

2. De acuerdo al art. 95.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Tribunal podrá imponer a quien formule recurso de amparo con temeridad o abuso de derecho una sanción pecuniaria. En el presente caso la ambigüedad calculada con que está redactada la demanda, en la que se niega haber sido debidamente citado para la vista, la absoluta omisión de referencias a la actuación procesal a través del Procurador, el cambio significativo en el escrito de alegaciones haciendo entonces referencia a no haber sido citado en persona, permiten entender que el solicitante de amparo, que ha contado con preceptiva asistencia letrada de quien también fue su Abogado en el proceso *a quo* y que hubo de conocer por tanto también la circunstancia de la representación de la parte a través de Procurador, ha actuado con manifiesta temeridad y mala fe en esta vía del proceso de amparo, cuya utilización, hecha posible por manifestaciones inciertas en el escrito de demanda, comprobables luego al examinar las actuaciones, sólo puede obedecer a la razón de haber intentado alargar artificialmente el cumplimiento de la Sentencia que le perjudicaba.

Por ello, de acuerdo al art. 95 de la Ley Orgánica de este Tribunal, procede imponer al solicitante de amparo una sanción pecuniaria de 50.000 pesetas y el abono de las costas causadas.

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 Desestimar el amparo solicitado.
- 2.º Imponer al recurrente una sanción de 50.000 pesetas por haber incurrido en manifiesta temeridad al interponer el presente recurso de amparo, así como al pago de las costas.

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

Dada en Madrid, a cinco de junio de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los siguientes procesos acumulados: Recursos de inconstitucionalidad registrados con los núms. 682/1984 y 683/1984, interpuestos, respectivamente, por la Junta de Galicia, representada por don Ángel Fenor de la Maza y Conde-Quiroga, Director general de lo Contencioso y el Patrimonio de la Junta de Galicia y por el Parlamento de Galicia, representado por don Antonio Rosón Pérez, Presidente del Parlamento de Galicia, en relación con la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos. Ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

15597 Pleno. Sentencia 103/1989, de 8 de junio. Recursos de inconstitucionalidad 682 y 683/1984 (acumulados), promovidos, respectivamente, por la Junta y el Parlamento de Galicia contra la Ley 23/1984, de 24 de junio, de Cultivos Marinos.

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

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de septiembre de 1984, el Director general de lo Contencioso y el Patrimonio de la Junta de Galicia presentó, en nombre de la misma, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos («BOE» núm. 153, de 27 de junio de 1984). Se planteó el recurso contra la totalidad de la Ley y, subsidiariamente, contra los siguientes preceptos, impugnados en todo o en parte: art. 1; art. 7; art. 10 (párrafo 2.º); art. 19; art. 22 (párrafos 1.º y 2.º); art. 24; art. 25 (párrafos 1.º y 2.º); art. 26 (párrafo 1.º); art. 27; art. 29; art. 30; art. 31; Disposición adicional y Disposición transitoria. Se expusieron en el escrito de demanda los alegatos que a continuación se resumen:

a) Comienza la representación actora realizando un «planteamiento» de carácter general acerca de la Ley impugnada. Se advierte así, en primer lugar, que la Ley 23/1984, según su Exposición de Motivos, se presenta como una verdadera «innovación» o «modificación» de la legislación vigente en lo relativo a la ordenación marisquera (Reglamento para la explotación de viveros de cultivo, aprobado por Decreto 2.559/1961, de 30 de noviembre, y Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera). De otro lado, se subraya que la materia objeto de regulación por esta Ley no está incluida en título alguno de competencia exclusiva del Estado, según el art. 149 de la Constitución, correspondiendo, por el contrario, a la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 148.1.11 de la Constitución y 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia), si bien la Ley impugnada pretende justificarse, según su Disposición adicional, en su carácter «supletorio» respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas competentes, supletoriedad que, a tenor de la Exposición de Motivos, respaldaría totalmente las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. La Ley es, pues, general, uniforme y supletoria, lo que suscita un problema de interpretación del art. 149.3 *in fine* de la Constitución, en relación con el art. 38 del Estatuto de Autonomía, así como la cuestión relativa a la subsistencia o agotamiento de la competencia estatal para legislar sobre materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, innovando así, una vez aprobados y vigentes los Estatutos de Autonomía, el Derecho preconstitucional. Esta es una de las perspectivas desde las que se impugna en su integridad la Ley, pues —según la representación actora— el art. 149.3 *in fine* de la Constitución no constituye, por la propia significación del mecanismo de la supletoriedad, un título genérico o específico de competencia estatal, sino un instrumento estructural de plenitud e integración normativa que no puede desembocar, sin desnaturalizar la propia supletoriedad, en una verdadera invasión del campo de la exclusividad competencial autonómica, de tal modo que la función de complemento e integración propia de la supletoriedad no se puede convertir en un mecanismo de regulación plena y directa, ni mucho menos corregir o restringir el orden de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto. Se cita a este respecto la Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Galicia («Mientras las Cortes Generales no elaboren las Leyes a que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Galicia legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales Leyes y Disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleve a cabo en los supuestos así previstos en este Estatuto»), observándose a este respecto que, en la materia de cultivos marinos, el Derecho material aplicable es, según la regla estatutaria transcrita, el «actual» o «vigente» al que así se hace la remisión, esto es, la Ley de Cultivos Marinos de 30 de junio de 1969. Por el efecto de la remisión estatutaria, en definitiva, la expresada Ley, y no otra, se asume transitoriamente —junto con las disposiciones de su desarrollo o «grupo normativo»— como regulación material del título de exclusividad competencial del art. 27.15 del Estatuto de Autonomía, desempeñando durante la transitoriedad, por propio mandato estatutario, la función de Derecho propio de las Comunidades Autónomas y no la de derecho supletorio estatal, pues el art. 149.3 de la Constitución no puede «suplir», como lo hace la Ley estatal impugnada, a dicho mecanismo de transitoriedad, que tiene valor orgánico e institucional básico.

De lo dicho se sigue que no es posible la producción normativa estatal de leyes particulares sobre sectores entregados por la Constitución y los Estatutos a las competencias exclusivas comunitarias con fundamento en el principio de supletoriedad, por cuanto —se añade— no pueden coexistir dos leyes particulares o sectoriales, estatal y autonómica: la actuación del mecanismo del art. 149.3 se relegaría a un segundo grado y existiría, así, una doble supletoriedad aplicable al Derecho propio de las Comunidades Autónomas («Ley Estatal Sectorial Supletoria», aplicable en primer grado, y «derecho estatal», globalmente considerado, que sería aplicable en segundo grado). Por todo ello, la conclusión, en cuanto a este extremo, es que el «reenvío» operado por la Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Galicia en favor de la legislación estatal se opera para las leyes vigentes en el momento de la entrada en vigor del Estatuto (Leyes «actuales» y no simplemente «Leyes del Estado»), de tal modo que se «cierra» la competencia legislativa estatal para las materias propias de la legislación autonómica vinculadas a competencias exclusivas». Por otra parte, la

«imprudente supletoriedad de la Ley afecta a su total contenido concreto», a excepción de los arts. 3.1 (en cuanto a las competencias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 3.2, 8 y 9 (en cuanto el «Organismo competente» resulte ser el Ministerio estatal), 10 (sin perjuicio de su específica problemática en orden al alcance de los informes vinculantes) y 11, 12 y 13 (en cuanto el «Organismo competente» resulte ser un órgano de la Administración del Estado). No obstante, estos preceptos (que, según la Disposición adicional de la Ley, «habrán de ser respetados en todo caso») devendrían «inútiles» y «fragmentarios», dada su evidente conexión y aplicabilidad conjunta con los preceptos supletorios inconstitucionales. Sin perjuicio de ello, la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos del título II de la Ley se deriva *ex complexu*, al margen de los títulos específicos que pudiera haber esgrimido el Estado para dictarlos, de su aplicación y subsanación en una Ley que modifica, reformulándolo, el alcance de la Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Galicia e idénticas Disposiciones de la generalidad de los Estatutos de Autonomía. A mayor abundamiento, se destaca que, una vez efectuadas las transferencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Pesca y Cultivos Marinos (Real Decreto 3.318/1982, de 24 de julio), el Estado no se ha reservado competencia normativa alguna que afecte al sector de los cultivos marinos, aunque ahora pretenda ejercerla con la cobertura de una indebida supletoriedad. El control de la «causa» o «supuesto de hecho» de la producción normativa, que habilitan el «principio de legalidad» y el de «interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos», postula como «garantía institucional» (art. 9.3 de la Constitución) del principio de «autonomía política» (arts. 2 y 137 de la Constitución) la correcta aplicación de los arts. 149.3 *in fine* de la Constitución y transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Galicia conforme a su verdadera hipótesis, lo que exigiría la declaración de inconstitucionalidad de la total «hipótesis» de la Ley estatal 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, y «determinaciones normativas» conexas a la misma.

b) Se alega, asimismo, en el recurso que la Ley 23/1984, además de presentarse como «general, uniforme y supletoria», persigue también como finalidad declarada en su propia Exposición de Motivos, realizar una «ordenación competencial de los distintos organismos con intereses en la costa», y a pesar de que tal «ordenación» se dice realizada —según la misma Exposición de Motivos— «sin vulnerar las atribuciones de los entes autonómicos», lo cierto es que, al aludir la Ley al «organismo competente», se refiere indistintamente a organismos estatales y autonómicos, hasta el punto de llegar, en el desarrollo concreto del articulado, a una verdadera «coordinación» orgánica y funcional de sus respectivas actividades y competencias, según se reflejaría en los arts. 10.2, 24, 25.1, 26 y 27. En suma, la ordenación competencial que se persigue sobre la base o fundamento de una incorrecta interpretación del alcance del artículo 149.3 *in fine*, persigue, en realidad, y con notorio fraude de títulos competenciales exclusivos de la Comunidad Autónoma, la consecución de claros propósitos armonizadores al margen del procedimiento y supuestos de aplicabilidad del art. 150.3 de la Constitución, lo que entraña un nuevo intento de «doapalización», en la medida en que la supletoriedad del Derecho estatal se emplea como cobertura de una ordenación competencial general y uniforme (armonización) para todas las Comunidades Autónomas, a través de la cual se restringen o limitan competencias exclusivas, como las reconocidas en el art. 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Para el logro de dicho propósito «ordenador» o «armonizador» se utilizan, sin previa modificación concreta de la legislación de Costas, mecanismos propios de aquel sector normativo; así sucede con el carácter «preceptivo» de los informes a que alude el art. 24, con el alcance vinculante de dichos informes (y de los también previstos en el art. 10.2) y con la exigencia de «conformidad» a que se refiere el art. 26, entre otros aspectos, instrumentos éstos que, lejos de ostentar un carácter coordinador, reducen prácticamente a la nada la gestión y ejecución autonómica (arts. 37.1 y 2 y 27.15 del Estatuto). Además, existe un cambio sustancial en la funcionalidad que para los informes establecen la Ley de Costas y su vigente Reglamento, pues supuestos de carácter «preceptivo» se han transformado en «vinculantes» y, por otra parte, aquella normativa preconstitucional, aplicable a las relaciones entre órganos estatales, se amplía a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con notorio «desdoro» de su autonomía política (arts. 2 y 137 de la Constitución). Se instaura así un peculiar sistema coordinador, no tipificado por la Constitución ni por los Estatutos que, además de partir de las previsiones de una legislación preconstitucional, vacía de contenido las competencias atribuidas en el art. 27.15 del Estatuto de Autonomía. Los mecanismos formales así dispuestos resultan, por lo demás, notoriamente desproporcionados y no responden al significado y alcance del principio de coordinación, aun en el hipotético supuesto de que este último resultase aplicable. Por ello, se plantea como motivos específicos de impugnación en este punto los siguientes: 1) El propósito armonizador de la Ley, al margen del art. 150.3 de la Constitución; 2) La inaplicación del principio y mecanismos constitucionales de coordinación en aquellos aspectos no relacionados directa e inmediatamente con la planificación económica del sector; 3) Existencia en la Ley de mecanismos formales para la relación entre la Administración estatal y

las autonómicas que no se adaptan al alcance y significado constitucional del principio de coordinación: 4) Que tales mecanismos formales suponen no sólo un control genérico o indeterminado de las competencias ejecutivas autonómicas, sino una verdadera invasión de las mismas, al quedar su ejercicio condicionado a la única decisión del Estado; 5) Que existen aspectos en la Ley que suponen una reformulación del ámbito de competencias constitucional y estatutario, degradando a la condición de «concurrentes» unas competencias exclusivas, y 6) La invasión, en fin, de competencias ejecutivas autonómicas en orden al fomento de la investigación sobre cultivos marinos a través de la «coordinación» establecida por el art. 29 de la Ley.

También la Exposición de Motivos de la Ley alude a cómo su «ordenación económica general se mantiene dentro del marco legal del art. 131 de la Constitución Española», pero es lo cierto que la Ley no contiene ordenación económica alguna ni, por supuesto, contenido planificador, sino, a lo sumo, meras previsiones de futuro en sus arts. 25.2, 27 y 28. Por ello, el objeto de la regulación legal no se incluye en el supuesto del art. 131 de la Constitución, pues el verdadero objeto de la Ley no es planificar ni ordenar el sector en sus aspectos económicos, sino la regulación sustantiva del mismo, según se desprende de su art. 1 y de sus arts. 2, 30 y 31, ello con independencia del hecho de que si la Ley estuviera incluida en la hipótesis del citado art. 131, hubiera sido imprescindible no sólo la audiencia a las Comunidades Autónomas, sino también la constitución del Consejo a que se refiere el propio precepto, y al margen también de que la Ley que se impugna carece de todo carácter básico desde la perspectiva del art. 149.1.13 de la Constitución. Ocurre, así, que se viene a transvasar la coordinación general (art. 149.1.13) desde el campo económico al ámbito de un sector («cultivos marinos») en el que no está prevista, buscando, de este modo, «incluir un título específico de exclusividad competencial comunitario (art. 27.15 E.A.G.) dentro del más genérico y omnicomprensivo de competencia estatal del art. 149.1.13 C.E., y así en el texto legal que se impugna (arts. 24, 25, 26 y 27) la coordinación general se aplica a la ordenación del sector, actividad y ejercicio de competencias comunitarias con la indudable cobertura de aquellos preceptos, tipificados, exclusivamente, para el logro de fines concretos y específicos de ordenación económica.

Se cita el fundamento jurídico 14 de la STC 76/1983, de 5 de agosto, para reiterar que la Ley impugnada, sin un concreto contenido planificador, pero amparándose en las consecuencias y alcance del art. 131 de la Constitución, efectúa una verdadera ordenación competencial que, según se ha expuesto, delimita, coordina o armoniza competencias estatales y comunitarias, y ello sin que exista en nuestro ordenamiento, a diferencia de otros extranjeros, una cláusula expresa de interés estatal o nacional que opere como límite específico de las competencias exclusivas autonómicas.

c) Pasa a continuación la representación actora a exponer los vicios concretos de inconstitucionalidad que afectan a los preceptos legales impugnados —según dice— «subsidiariamente»:

Art. 1, relativo al objeto legal de regulación y ordenación de los cultivos marinos en el territorio nacional. Mediante este precepto, el legislador estatal incide, «a través de la interposición de una supletoriedad inaplicable», en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y la generalidad de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los preceptos estatutarios antes citados. Su sustrato es un «implícito interés general, al margen del supuesto del art. 153, y de las previsiones del art. 131 C.E.», pues ni la Constitución ni los Estatutos han operado «una atribución general» en favor del Estado de lo relativo a los cultivos marinos.

Art. 7, en el que habrían de distinguirse dos aspectos, relativo al primero, a la mención del «organismo competente en materia de pesca» (lo que está en conexión con referencias análogas en los arts. 3.1, 8, 9, 11, 12, 13.2, 14.2, 15, 16.2, 18, 19, 21, 22.3, 23.2 y 26), y atiende el segundo, al criterio preferencial para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, postulado también por el art. 29.3. En lo que al primer punto se refiere, la expresión «organismo competente», alude, indistintamente, a órganos estatales o autonómicos, con el propósito, enunciado en la exposición de motivos, de efectuar una «ordenación competencial», de tal modo que el Estado incide, sin títulos habilitantes para ello, en el sistema competencial autonómico. En lo relativo, de otra parte, al criterio preferencial para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, se trata de algo que no es propio a la supletoriedad del Derecho estatal, aun en el supuesto de que ésta resultase aplicable a todo el contenido de una ley particular o sectorial, de tal modo que se viene a incidir indirectamente en la delimitación de competencias, específicamente en la competencia establecida en el art. 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia, cercenando o restringiendo, al menos durante la actuación temporal y provisoria de la pretendida supletoriedad, el alcance de la gestión o ejecución autonómica (art. 37.1 y 2 del mismo Estatuto).

Art. 10.2, en lo relativo al carácter vinculante de los informes. Se trata de un instrumento de ordenación o armonización improcedente de las competencias, por falta de título, además de que el expresado instrumento de «coordinación» no se adapta al significado constitucional de este principio, relativo, simplemente, al intercambio de pareceres,

al logro de una homogeneidad técnica o a la proyección de acciones conjuntas. El informe o informes vinculantes a que la ley se refiere representan un control genérico e indeterminado sobre la actuación de las Comunidades Autónomas, no tipificado en la Constitución ni en los Estatutos, ni tampoco previsto en los arts. 1 a 4 de la Ley del Proceso Autonómico. De este modo, se traslada a la decisión estatal el ejercicio de las competencias ejecutivas autonómicas, condicionando o anulando su ejercicio (arts. 27.15 y 37.1 y 2 del Estatuto). Con independencia de ello, la inconstitucionalidad del precepto se deriva de la reformulación que entraña de un ámbito competencial definido por la Constitución y el Estatuto, así como por la limitación de potestades autonómicas que ello conlleva. Otro tanto se ha de decir respecto de los demás supuestos legales de «informe vinculante» o «favorable» (arts. 22.1 y 2, 24 y 26). El informe vinculante en centros o zonas de interés turístico (arts. 19 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 y 86.2 de su Reglamento), aparte de vulnerar las competencias exclusivas autonómicas sobre ordenación del territorio, del litoral, urbanismo y vivienda y sobre promoción y ordenación del turismo (arts. 27.3 y 21 del Estatuto), representa una transformación que amplía la intensidad o fuerza operativa del informe favorable que exigía, para idéntico supuesto, la legislación de Costas, informe favorable (cuasi-vinculante) que se convierte en vinculante al trasladarse, por una Ley autocalificada de supletoria, al sector de cultivos marinos, de exclusiva competencia autonómica (art. 27.15 del Estatuto). De otro lado, en los supuestos del art. 11.6 de la Ley de Costas, de 26 de abril de 1969, el informe favorable ha sido transformado por el art. 43 del Reglamento de Costas de 23 de mayo de 1980, en meramente «preceptivo», pero al aplicarse al ámbito de los cultivos marinos, se convierte curiosamente en «vinculante», lo que significa que las determinaciones de una legislación preconstitucional (Ley de Costas) o anterior al Estatuto (Reglamento de Costas) se aplican con una mayor intensidad, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, restringiendo o anulando las competencias del art. 27.15 del Estatuto y las potestades ejecutivas conexas. Así, la legislación de Costas se usa indirectamente para realizar una invasión competencial, con resultado verdaderamente fraudulento, debiendo tenerse en cuenta, a este propósito, la STC 32/1981, de 28 de julio, en lo que se refiere a la imposibilidad de considerar informadas por principios conformes a la Constitución a las leyes anteriores a su entrada en vigor.

Art. 19, en orden a la concesión de autorizaciones temporales para efectuar experiencias o mejoras. Supone, aunque supletoria y transitoria, una delimitación indirecta de competencias a través de la «determinación de los criterios aplicables a su ejercicio», restringiendo el alcance de las competencias ejecutivas autonómicas. Otro tanto puede afirmarse respecto de la «preferencia» para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, en conexión con los motivos de impugnación aducidos a propósito del art. 7.

Art. 24, además de lo ya dicho respecto del carácter «vinculante» del informe, se impugna, por conexión con lo aducido a propósito del art. 1, el inciso inicial del precepto («En la elaboración de los anteproyectos y disposiciones de carácter general de ámbito nacional, cualquiera que fuera su rango...»), así como, en conexión con el motivo anterior, la calificación del informe («preceptivo») que corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. También se impugna este precepto en cuanto prevé la audiencia de las Comunidades Autónomas, trámite inútil «ante la improcedencia, por inconstitucional, de aquellos «anteproyectos» o «disposiciones» de ámbito nacional». Por lo demás, estos «anteproyectos» o «disposiciones» permitirían («vislumbran», se dice en la demanda) «una permanente innovación de lo «supletorio», postulando una futura producción normativa estatal, «sectorial» o «específica», con fundamento en una «Ley» que, en principio, en los propios términos de sus Disposiciones adicionales y transitoria, ostenta un carácter «provisional» o «temporal».

Art. 22, párrafos 1.º y 2.º, que se impugnan no sólo en cuanto a los informes favorables que requieren (expresivos de una inaplicable e inadecuada coordinación), sino también porque la «inmersión» de las especies a que se refiere, con independencia de la autorización o régimen que proceda, es, respecto del tráfico internacional de mercancías, una indudable competencia ejecutiva autonómica, reconocida, además, por el párrafo 3.º del precepto, en los términos de los arts. 27.15 y 37.1 y 2 del Estatuto, lo que hace inaplicable, por suponer una verdadera reformulación competencial, el informe favorable que otorga el párrafo 1.º del precepto al Ministerio estatal. El informe favorable del Instituto Español de Oceanografía no puede ser exigible cuando la inmersión se practique en las rías o aguas interiores «amparadas por la exclusividad competencial autonómica que otorga el art. 27.15» del Estatuto.

Art. 25.1 y 2, el párrafo 1.º se impugna por los mismos motivos ya expuestos (su carácter coordinador o armonizador), y además porque el mantenimiento de una estadística e inventario a nivel nacional «se cumple, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, que exige la menor restricción de la autonomía política como garantía institucional (arts. 2 y 137 C.E.), con el mero intercambio de información que, además habilita como instrumento de colaboración, la Ley del Proceso Autonómico cuando delimita el alcance de tal principio en sus arts. 1 a 4». Se impugna también el párrafo 2.º (y, por conexión, los párrafos 3.º y 4.º). Se impugna también el párrafo 2.º (y, por conexión,

los párrafos 3.º y 4.º, por cuanto encierran una mera «previsión de futuro» que, a su vez, significa o contiene una verdadera reformulación de ámbitos competenciales. La finalidad del precepto es de carácter delimitador, pues no contempla la existencia, real y actual, de un plan (aprobado por normas con rango de Ley, según los procedimientos del art. 131 de la Constitución). Por lo demás, poniendo en conexión este precepto con la Disposición transitoria (en lo relativo a las «normas de desarrollo estatales»), podría pensarse, dada la poca claridad del mismo, en la aprobación de Planes Nacionales de Cultivos Marinos, por normas reglamentarias, lo que conduciría a una inconstitucional deslegalización, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 131 de la Constitución. El «común acuerdo» a que se refiere el precepto implica, además de una reformulación de ámbitos competenciales, un mutuo conocimiento de dichos ámbitos, representando también un procedimiento extraño a las exigencias del art. 131.2 de la Constitución en orden a la elaboración de los proyectos de planificación.

Art. 27, que se impugna en lo relativo a la coordinación de actividades de las distintas Comunidades Autónomas (para la que no hay título habilitante, entrañando un propósito armonizador al margen de los arts. 150.3 y 131 de la Constitución), en lo que se refiere, en segundo lugar, al seguimiento de los planes nacionales (lo que es una mera «previsión de futuro» reformadora de competencias) y en lo atinente, en fin, a la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos, que lejos de ser un órgano interadministrativo, se constituye, al margen del alcance del principio de coordinación, bajo la jerarquía de la Administración estatal, pues depende orgánicamente de la Secretaría General de Pesca del Ministerio estatal. Se contraría así el principio de autonomía política (arts. 2 y 137 de la Constitución), debiendo tenerse en cuenta que, para estos efectos, el art. 4 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, instaura unas conferencias sectoriales a cuyo esquema orgánico y rango jerárquico no se adapta la Junta que se constituye en este precepto.

Arts. 30 y 31, impugnados en cuanto contienen determinaciones sobre infracciones y sanciones, lo que supone, aunque en vía de supletoriedad, una delimitación indirecta de las competencias autonómicas, sin perjuicio de que la inspección técnica y la sanción corresponden a la Comunidad Autónoma (arts. 27.15 y 37.1 y 2 del Estatuto). En definitiva, el total contenido de la Ley significa la conversión en «concurcencia competencial» del supuesto de exclusividad del art. 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia, lo que se refuerza por la dicción literal de la Disposición transitoria, cuando se refiere, tal vez por defectuosa técnica legislativa, a normas de desarrollo que pueden dictar el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Finalmente, se impugnan también las Disposiciones adicional y transitoria con los argumentos ya esgrimidos en el apartado II del escrito de demanda (subsistencia o agotamiento de la competencia estatal para legislar sobre materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas después de la vigencia de los Estatutos de Autonomía), así como por conexión con lo dicho en el presente alegato, esto es, por reformulación de los respectivos ámbitos competenciales, por propósito o finalidad delimitadora y por reserva estatal de disposiciones o normas de desarrollo, lo que vulnera la competencia autonómica de ejecución.

d) El último de los apartados del escrito de demanda se dedica a examinar la titularidad de la competencia relativa al fomento de la investigación en la materia de cultivos marinos, a propósito de lo dispuesto en los dos párrafos del art. 29 de la Ley impugnada. Dice la representación actora que, en este precepto, la «investigación» y su «fomento» adquieren un carácter nacional, lo que se deriva, una vez más, «de que la total hipótesis de la Ley (...) considera la materia o sector relativo a los cultivos marinos de interés estatal o nacional, independientemente de las competencias exclusivas comunitarias». Se dan por reproducidos, al respecto, los argumentos impugnatorios expuestos al considerar tanto el art. 1 de la Ley como su carácter armonizador. No obstante (y ello —se dice— «ostenta suma gravedad»), la dimensión nacional de interés que constituye el sustrato de la Ley (mención, en su Exposición de Motivos, del art. 131 de la Constitución, y contenido de los arts. 1 y 24 de la propia Ley (significa también, como obvia consecuencia, que el fomento de la investigación se traslada al art. 149.1.15 de la Constitución, lo que cierra la aplicabilidad del art. 29.19 del Estatuto de Autonomía, como título de exclusividad competencial para el fomento de la investigación en Galicia. Ahora bien, aunque la coordinación general de la investigación corresponde al Estado, su fomento será de competencia estatal o autonómica, de acuerdo con la interpretación finalista, según la dimensión del interés, estatal o comunitario, que se aprecie en un caso concreto, debiendo tenerse en cuenta que las competencias exclusivas autonómicas presuponen el interés de la Comunidad Autónoma formulado por el constituyente y amparado por los arts. 2, 137 y 147 de la propia Constitución; siendo esto así, «el interés comunitario subyacente en el art. 27.15 E.A.G., no puede trasladarse implícitamente, y, desde luego, nunca por la vía de una supletoriedad, a un interés estatal o nacional, al margen del art. 150.3 C.E. o del art. 131 C.E. en aquellos aspectos concretos de ordenación económica establecidos por un específico o determinado plan». La materia relativa al fomento de la investigación en cultivos marinos no

está sujeta a un interés nacional expresamente declarado (art. 150.3 de la Constitución), debiéndose concluir que forma parte integrante del contenido material del art. 27.15 del Estatuto, como competencia de administración, gestión o ejecución (art. 37 del mismo Estatuto) conexas, por su finalidad, a dicho título de competencia exclusiva, pues el fomento es, junto con la actuación policial o actividad prestacional, una actividad característica administrativa encuadrada en la hipótesis de dichos preceptos estatutarios.

Por lo anterior, las «ayudas» en que se concreta la actividad de fomento en este ámbito han de ser otorgadas por la Comunidad Autónoma y no por el Estado, resaltándose asimismo que entre los arts. 149.1.15 de la Constitución y 27.19 del Estatuto de Autonomía de Galicia no existe antinomia alguna, sino «diversos supuestos de aplicación según la dimensión de interés nacional o comunitario, que, respectivamente, se aprecie en la materia», por lo cual el párrafo 2.º del art. 29 debe ser interpretado en el sentido de que las cantidades precisas para el desarrollo y fomento de dicha investigación, aun dotadas en los presupuestos estatales, deben integrarse, a los efectos de su gestión y ejecución, en los presupuestos de las Comunidades Autónomas, según postula, además, la autonomía financiera de éstas. Si así no fuera, el precepto sería inconstitucional por representar una invasión de competencias ejecutivas conexas a una exclusividad competencial autonómica. El art. 29 se refiere también a la coordinación que, si bien está amparada por el art. 149.1.15 de la Constitución, presupone el respeto de las competencias coordinadas, no siendo así posible un «trasvase al Estado de la propia competencia sobre fomento», lo que ocurriría si el Estado mismo asumiera la concesión de otorgamiento del «sistema de ayudas». No obstante, la Junta Asesora, al someter a las Comunidades Autónomas a la jerarquía estatal, carece, en realidad, de carácter coordinador, con independencia de que el propio organismo, al nacer vinculado a una planificación de futuro y representar una reformulación de ámbitos competenciales, determina la inconstitucionalidad del precepto en los aspectos examinados en este punto del escrito de demanda.

Se concluyó pidiendo que se declarase la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 23/1984 o, subsidiariamente, de los preceptos citados en el encabezamiento de la demanda y, por conexión, de los mencionados en el cuerpo de la misma (arts. 3.1, 8, 9, 11, 12, 13.2, 14.2, 15, 16.2, 18, 19, 21, 22.3, 23.2 y 26.3, todos ellos en cuanto a la mención «organismo competente en materia de pesca»), así como de cualesquiera otros «en que por vinculación causal resulte procedente».

2. Por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de septiembre de 1984, don Antonio Rosón Pérez, Presidente del Parlamento de Galicia, compareció, en nombre y representación de dicho órgano, formulando demanda de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, diciendo impugnar los siguientes preceptos de dicha Ley: art. 1, art. 7, art. 19, art. 20 (todos ellos en su totalidad), art. 23 (apartado 3.º), art. 24 (en su totalidad), artículo 25 (apartados 2.º, 3.º y 4.º), art. 26 (en su totalidad, y, por conexión, apartado 2.º del art. 10), art. 27 (en su totalidad), art. 28 (en el párrafo referente a «así como la de zonas de preferente localización para las mismas»), arts. 29 y 30 (uno y otro en su totalidad) y Disposiciones adicional y transitoria, también ambas en su totalidad. Se expusieron en el escrito de demanda los alegatos que a continuación se resumen:

a) El art. 148.1.11 de la Constitución, relativo a marisqueo y acuicultura, faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en esta materia, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Galicia competencia exclusiva sobre «la pesca en las rías y demás aguas interiores; el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre» (art. 27.15 del Estatuto), con plenitud de la potestad legislativa y reglamentaria, así como de la función ejecutiva (art. 37.2 del mismo texto legal). El contenido de esta competencia fue concretado, posteriormente, por el Real Decreto 3.318/1982, de 14 de julio, cuyo anexo en materia de pesca (bajo la rúbrica «competencias y funciones que asume la Comunidad Autónoma e identificación de los servicios que se traspasan») especificó la competencia autonómica en materia de acuicultura y marisqueo, declarando que correspondían a dicha Comunidad Autónoma la competencia para otorgar concesiones, de acuerdo con la legislación básica del Estado, y autorizaciones en lo relativo a la explotación de algas, moluscos y crustáceos, establecimientos marisqueros y de cultivos marinos, la instalación de parques y viveros flotantes, cetáreas, instalaciones depuradoras de moluscos y demás establecimientos marisqueros y de cultivos marinos, así como el ejercicio de la actividad extractiva en general; se declaró también la competencia de la Comunidad Autónoma en orden a parcelación de playas y bancos naturales, fijación de cantidades, veda y horarios, establecimiento de especies autorizadas y reglamentación de los diferentes tipos de explotación, declaración de zonas de interés marisquero y de cultivos marinos y normación relativa a la inspección y sanción, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Armada. Se consignó en el mismo anexo del Real Decreto citado que permanecerían en el ámbito competencial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las relaciones internacionales en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, pudiendo la Comunidad Autónoma de Galicia asistir y participar, dentro de la delegación española, a aquellas

reuniones técnicas de carácter internacional, cuando sea requerida para ello.

Dice la representación actora que, sobre la base de lo anterior, no ofrece duda alguna la competencia plena de la Comunidad Autónoma en este ámbito, citándose, a este propósito, lo declarado en la STC 113/1983 (fundamento jurídico 3.º).

b) Reconocida, pues, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la materia, se ha de determinar la finalidad que persigue la Ley 23/1984, para apreciar la capacidad del legislador estatal a los efectos de dictar una norma de carácter general en este campo. Teniendo en cuenta la Exposición de Motivos, la Ley se intenta justificar en atención a tres finalidades: «realizar una ordenación competencial de los distintos organismos con intereses en la costa, sin vulnerar las atribuciones de los entes autonómicos», en primer lugar; «desarrollar una ordenación económica general dentro del marco legal del art. 131 de la C.E.» en segundo lugar, y, por último, «colmar la laguna que en este sentido existe en la legislación, promulgando una Ley de ámbito nacional». Tras identificar estas tres finalidades, entra el escrito de demanda a considerar por separado cada una de ellas.

En lo que se refiere a la «ordenación de competencias», el ordenamiento constitucional ofrece dos cauces (la legislación básica y la legislación armonizadora), pero a ninguno de ellos se adecua el texto impugnado. La Ley 23/1984 no es básica ni por su propósito ni por su contenido, bastando, en cuanto a lo primero, con acudir al debate parlamentario, que pone de relieve la inexistencia de cualquier propósito de asegurar un común denominador normativo, y con tener en cuenta la Disposición adicional, que sienta el alcance supletorio de la misma Ley; en cuanto a su contenido, ciertos preceptos, por su carácter fundamental y general, tienen el carácter material de básicos (así, los arts. 2 y 4), pero otros son claramente de desarrollo legislativo e incluso reglamentario, llegando al grado de dejar vacía de contenido la competencia autonómica (así sucede con los arts. 5, 11, 13, 14, 26, etc., y con la Disposición transitoria, que claramente atribuye al Estado y a las Comunidades Autónomas las correspondientes normas de desarrollo en el ámbito de sus respectivas competencias). De otra parte, la Ley 23/1984 no es tampoco una Ley de armonización, pues «el art. 1 de la L.O.A.P.A. dispone que antes de la aprobación por el Gobierno de un proyecto de ley de armonización se deberá oír a las Comunidades Autónomas», lo que aquí no se hizo, como tampoco apreciaron las Corporaciones Generales la necesidad de la armonización, según requiere el art. 150.3 de la Constitución.

En lo relativo, en segundo lugar, a la planificación económica del sector, se dice en la demanda que la creciente importancia de la acuicultura explica que este sector, atribuido con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, comience a ser objeto de atención por parte del Estado, a los efectos de establecer unas bases de ordenación y coordinación económicas (art. 149.1.13 de la Constitución). A esta inquietud parecen responder, por ejemplo, los títulos IV y VI de la Ley impugnada, en lo referente, sobre todo, a la elaboración de Planes Nacionales de Cultivo y Constitución de una Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos. Sin embargo, se ha incidido de nuevo en defecto formal, pues, si el Estado pretende actuar según lo previsto en los arts. 131 y 149.1.13 de la Constitución, ha de hacerlo respetando esa regulación constitucional, lo que aquí no ha ocurrido, pues aunque algunos de los preceptos persigan objetivos planificadores, se ha incurrido en el defecto esencial de haber prescindido, en la elaboración de la Ley, del concurso de las Comunidades Autónomas.

Por último, la Ley también pretende colmar una laguna, lo que plantea la cuestión de si el Estado, una vez vigente el Estatuto de Autonomía, puede ejercer su potestad legislativa en materias que son ya de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma. Se cita al respecto la STC 76/1983, en lo relativo a los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado (fundamento jurídico 4.º), añadiéndose que, por lo demás, tampoco existía vacío legal en la materia por referencia al Estatuto de Autonomía de Galicia, cuya Disposición transitoria tercera establece que «mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Galicia legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, subrayándose por la representación actora la trascendencia del término «actuales» empleado por esta disposición, lo que lleva a concluir que la Ley se ha dictado sobre «materia agotada constitucional y estatutariamente en favor de las Comunidades Autónomas».

Las consideraciones anteriores permiten ya —se dice en la demanda— «formar juicio sobre la inconstitucionalidad global de la Ley», por más que el recurso se dirija, también, contra las disposiciones de la misma antes citadas, cuya invalidez se fundamenta en los términos que a continuación se resumen.

c) Un primer grupo de preceptos impugnados es el integrado por la Disposición adicional y por los arts. 1, 7 y 26 (y, en razón de su conexión con los anteriores, por el apartado 2.º del art. 10):

El concepto de «aplicación supletoria» que utiliza la Disposición adicional quiebra y conculca principios jurídicos esenciales. Tras citar lo

establecido en el art. 149.3 de la Constitución (supletoriedad del Derecho estatal) y en el art. 38 del Estatuto de Autonomía de Galicia, observa la representación actora que «una cosa es que el derecho estatal supla la inexistencia del derecho autonómico, y otra que se pretenda hacer derecho supletorio de una Ley que tiene por objeto la regulación y ordenación de los cultivos marinos en el territorio nacional, zona marítimo-terrestre, rías, estuarios, lagunas y albuferas en comunicación permanente o temporal con el mar territorial», según determina el art. 1 de la Ley impugnada, pues —se dice— la capacidad del Derecho estatal para ser supletorio en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia «no puede emanar de ninguna Ley particular», siendo esta una decisión que sólo corresponde adoptar a la Constitución o al propio Estatuto de Autonomía. Por lo demás, y teniendo en cuenta la ya citada Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía, se sostiene que «mientras que el Parlamento de Galicia no legisle sobre las materias de su competencia continuarán en vigor las «actuales» leyes y disposiciones del Estado», de tal modo que «en Galicia, las normas estatales de aplicación supletoria en la materia de que se trata son las que eran entonces «actuales», es decir, las vigentes al tiempo de promulgarse el Estatuto de Autonomía, lo que determina la inconstitucionalidad, en cuanto a este extremo, de la Ley impugnada, que ha vulnerado, asimismo, el art. 81.2 de la Constitución, al pretender alterar un precepto estatutario. De otro lado, la supletoriedad que estableció la Disposición adicional (supletoriedad «respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas...») conduce al absurdo jurídico, porque la supletoriedad parte de la inexistencia de un Derecho propio, y aquí la Disposición adicional «aplica el principio de supletoriedad a normas del futuro», pese a que «no se pueden establecer suplencias sobre lo que está por venir».

Art. 1, que, al fijar exhaustivamente el objeto de la Ley, agota todas las facultades en la materia, con menoscabo evidente de la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad Autónoma, quebrantando así lo dispuesto en el art. 27.15 de su Estatuto.

Art. 7, que, al establecer un derecho de preferencia a favor de ciertas Corporaciones y entidades para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, infringe lo dispuesto en los apartados 1.º y 18.º del artículo 149.1 de la Constitución, quebrantando también los arts. 38 (libertad de empresa) y 14 de la misma Norma fundamental.

Art. 26 (y, por conexión, apartado 2.º del art. 10), cuyo contenido afecta gravemente a las facultades que se derivan de la competencia exclusiva del art. 27.15 del Estatuto de Autonomía, facultad que, además fue reconocida expresamente por la Administración del Estado en la letra d) del Anexo B) 2.º del Real Decreto 3.318/1982. El inciso «habrá de contar con la conformidad de los organismos de la Administración estatal o autonómica» supone el sometimiento de la competencia autonómica a controles genéricos e indiscriminados, constituyendo dicha conformidad una auténtica autorización administrativa, contraria al principio de autonomía política (art. 137 de la Constitución). De otra parte, el ya aludido apartado 2.º del art. 10 invade las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma al disponer el carácter «vinculante» de los informes (de «los Organismos correspondientes») en expedientes relativos a centros o zonas de interés turístico y en los correspondientes al art. 11.6 de la Ley 28/1969, de Costas. Antes de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Galicia (cuyos arts. 27.3 y 21 reconocen a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva para la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda y también en orden a la promoción y ordenación del turismo dentro de la Comunidad), los arts. 19 de la Ley 197/1963 y 11 f) de su Reglamento (de 23 de diciembre de 1964) establecieron un informe «preceptivo» en los expedientes que se tramitan sobre aprovechamientos de determinados bienes de dominio del Estado. Admitiendo, en hipótesis, la vigencia de tal informe preceptivo, lo que ahora ocurre es que se ha transformado en «vinculante», con los efectos jurídicos que ello conlleva. En cuanto al informe, también vinculante, en los supuestos del art. 11.6 de la Ley 28/1969, de Costas, se indica en la demanda que dicho precepto requería solamente un informe favorable del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo cuando la concesión afectaba a puntos de la costa de evidente interés turístico, precepto desarrollado por el art. 43 del Reglamento de Costas, de 23 de mayo de 1980, que transforma el informe favorable en meramente preceptivo.

d) Se impugnan también los arts. 19, 20, 23 (apartado 3.º), 24 y 30, así como la Disposición transitoria de la Ley, preceptos todos ellos, que constituyen —se dice— una invasión de las competencias de ejecución reconocidas en los apartados 2.º y 3.º del art. 37 del Estatuto de Autonomía de Galicia, competencia que abarca la potestad reglamentaria, la administración y la inspección, invadidas todas por los preceptos impugnados:

Art. 19, que establece, como medida de fomento, la posibilidad de conceder autorizaciones temporales para efectuar experiencias, con el derecho de preferencia para el posterior otorgamiento de autorizaciones y concesiones. Ahora bien, la actividad de fomento, como técnica de estímulo de actividades privadas, se debe reputar subsumida en la propia competencia autonómica, señalándose, junto a ello, que el fomento constituye una actividad instrumental, carente de sustantividad

propia, al estar vinculada siempre a una materia concreta. El fomento, de otra parte, sólo se contempla como título independiente y sustantivo de competencia estatal en el art. 149.1.15 de la Constitución. En cuanto al derecho de preferencia, se dan por reproducidas las consideraciones hechas al examinar el art. 7 de la Ley.

Art. 20, que entraña una clara injerencia en la competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma. Aunque podría justificarse en la competencia estatal en materia de investigación científica y técnica, parece excesivo que un título genérico y global, como el de la coordinación en dicho ámbito, habilite para imponer «una determinación puntual que elimina el carácter básico que informa el sistema de relaciones entre servicios, funciones y competencias compartidas por el Estado y la Comunidad».

Art. 23 (apartado 3.º) y 24 y Disposición transitoria, los tres preceptos tienen en común el atribuir al Estado una potestad de desarrollo en materia de exclusiva competencia autonómica, lo que entraña una violación frontal del art. 37.2 del Estatuto y la ruptura de la diferencia conceptual básica de que en el desarrollo normativo se distinga entre reglamento y actos, ambos residenciados en la Comunidad Autónoma, con excepción de aquellas facultades que, sectorialmente, pueda ejercer el Estado a través de otras leyes. En cuanto al art. 24 *in fine* (relativo a determinado informe preceptivo y vinculante), se dan por reproducidas las alegaciones hechas a propósito del art. 26.

Art. 30, que mediatiza la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma en la materia, al establecer la observancia, en su regulación, de una serie de especificaciones, lo que contradice el apartado e) del artículo 2 del Anexo B del Real Decreto 3.318/1982 (que reconoce a la Comunidad Autónoma la facultad de «dictar las normas correspondientes para regular la inspección y sanción, sin perjuicio de las competencias que, con respecto a la vigilancia marítima, le corresponden al Estado»), así como la doctrina constitucional establecida en la STC 113/1983 (fundamentos jurídicos 2.º y 3.º).

e) Se impugnan, por último, los arts. 25 (apartados 2.º, 3.º y 4.º), 27, 28 y 29, preceptos todos que persiguen objetivos claramente coordinados para cuya elaboración el legislador no había solicitado el concurso de las Comunidades Autónomas. Sin poner, así, en tela de juicio que uno de los objetivos básicos de la política económica del Estado es «la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos» (art. 130.1 de la Constitución), para lo cual ostenta el Estado las competencias correspondientes, se reitera por la representación actora que la Ley impugnada no se ajusta, ni por su procedimiento de elaboración ni por su contenido, a lo dispuesto en el art. 131 de la Constitución, no siendo tampoco admisible la prescripción de su Disposición adicional, que declara a estos preceptos Derecho supletorio, por las razones ya dichas y por el carácter nacional de la Junta Asesora de Cultivos, órgano que no podrá ser modificado o suprimido por la legislación autonómica. Si estas consideraciones no bastaran para apreciar el vicio de las disposiciones impugnadas, se habrían de tener en cuenta, respecto de cada uno de estos preceptos, las consideraciones siguientes:

Art. 25 (apartados 2.º, 3.º y 4.º), basta con leer el Real Decreto 3.318/1982 para apreciar que la Administración Central ha reconocido que «se desarrollarán coordinadamente entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Galicia... de común acuerdo los mecanismos adecuados que permitan el intercambio mutuo de información y apoyo para el mejor ejercicio de las funciones transferidas», pese a lo cual la Administración central, además de olvidar las exigencias del art. 131 de la Constitución, crea la coordinación entre órganos centrales y autonómicos, distribuye funciones en la elaboración de planes y dispone su ejecución en la Comunidad Autónoma, sin audiencia de los sectores implicados. Para la Comunidad Autónoma, el común acuerdo es precepto en orden a determinar el mecanismo de intercambio y coordinación, no obstante lo cual ese común acuerdo es utilizado por la Administración central en el campo de la coordinación y la colaboración, sino en la elaboración de «planes nacionales» propuestos por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Arts. 27 y 29, la Junta Nacional Asesora de Cultivos no es encuadrable en ninguna de las técnicas orgánicas de coordinación conocidas, pretendiendo ser un organismo de la Administración central que, coordinando, «reste la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en el sector de cultivos marinos», lo que se sigue de la constitución imperativa del órgano, de su integración en la Secretaría General de Pesca Marítima (bajo la dependencia jerárquica del Ministro del ramo), de los objetivos claramente centralizadores con él perseguidos (seguimiento de los planes nacionales de cultivos marinos y preparación de un plan de inversión a cinco años) y, en fin, de la sustitución de la técnica del «acuerdo de compromiso» por la de un Reglamento «que previa conformidad de las Comunidades Autónomas será sancionado y publicado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación».

Art. 28, respecto del cual se aduce que no por el hecho que la Administración del Estado pueda declarar a ciertas industrias de interés preferente en el sector (al amparo de la Ley 152/1963), ostenta el

Ministro un derecho de propuesta incondicionado sobre la determinación de las zonas de preferente localización dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, pues dicha facultad está limitada en función de la competencia exclusiva que tiene la Comunidad sobre «ordenación del territorio y del litoral» [art. 27 b) de su Estatuto].

Se concluyó solicitando se dictara Sentencia declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

3. Mediante sendas providencias del día 3 de octubre de 1984, las Secciones Primera y Tercera de este Tribunal acordaron la admisión a trámite de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta y por el Parlamento de Galicia y dispusieron, de conformidad con lo previsto en el art. 34 de la LOTC, dar traslado de las demandas y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas. Se acordó, asimismo, publicar la formalización de los recursos, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Mediante escrito de fecha 10 de octubre, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, realizó su personación y pidió que, dada la íntima conexión entre uno y otro recurso, se dispusiera su acumulación, con arreglo a lo previsto en el art. 83 de la LOTC.

Mediante providencia del día 17 de octubre, la Sección Primera tuvo por personado al Abogado del Estado y acordó que se oyera a las partes demandantes en uno y otro recurso para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimaren procedente acerca de la acumulación interesada, quedando mientras tanto en suspenso el plazo concedido para alegaciones.

En el plazo así concedido, tanto la representación de la Junta de Galicia como la del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma manifestaron su conformidad a la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por uno y otro órgano.

5. Mediante Auto de 22 de noviembre de 1984 se acordó por el Pleno del Tribunal Constitucional la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 682 y 683/84, promovidos, respectivamente, por la Junta y por el Parlamento de Galicia, así como alzar la suspensión del plazo de alegaciones, otorgando un plazo de quince días al Abogado del Estado para formular las suyas.

6. Por escrito que fue registrado el día 14 de diciembre de 1984 presentó sus alegaciones el Abogado del Estado en los términos que a continuación se resumen:

a) Tras hacer una síntesis del carácter de las impugnaciones deducidas, entra el Abogado del Estado a analizar las Disposiciones adicional y transitoria de la Ley 22/1984. Observa, a este respecto, que, en lógica concordancia con lo proclamado en el preámbulo de la Ley («la presente Ley respeta totalmente las competencias asumidas en la materia por las Comunidades Autónomas»), su Disposición adicional única establece que «lo dispuesto en la presente Ley será de aplicación supletoria respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia», añadiendo la misma Disposición que «estas normas habrán de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II de la presente Ley a los órganos correspondientes de la Administración del Estado». De otra parte, la Disposición transitoria de la misma Ley preceptúa que «la ordenación de los cultivos marinos se regirá por esta Ley desde su entrada en vigor y por las disposiciones derivadas de la Ley 59/1969, de 30 de junio, en todo lo que no se oponga a la presente Ley y en tanto el Estado y las Comunidades Autónomas no dicten las correspondientes normas de desarrollo en el ámbito de sus respectivas competencias».

De lo anterior se sigue que la Ley impugnada nace con vocación de supletoriedad, viniendo a colmar, como su preámbulo dice, una laguna en la legislación, lo que resulta necesario por las razones que en el mismo preámbulo se indican. La Ley, por lo tanto, no cuestiona los títulos competenciales en que podría apoyarse la Comunidad Autónoma para dictar una normativa propia en esta materia, títulos que, incluso, se presumen. Lo cierto es, sin embargo, que la Comunidad Autónoma recurrente no cita disposición propia alguna reguladora de esta materia, de tal modo que no se plantea en este recurso una posible situación conflictiva entre la norma del Estado y otra dictada por la Comunidad Autónoma. Lo que las representaciones actoras hacen no es sino plantear una reivindicación de competencias en sentido abstracto. La tesis de los recurrentes es, en efecto, que la propia declaración de supletoriedad que la Ley contiene es inconstitucional, al implicar un exceso respecto de la regla contemplada en el art. 149.3 de la Constitución y, en consecuencia, una violación de las competencias propias de la Comunidad Autónoma. Si así fuera, lo que habría de tenerse en cuenta sería lo declarado en la STC 85/1983 (fundamento jurídico 3.º), esto es, que «la invalidez no sería predicable de la norma en sí, sino de la regla, explícita o implícita, de vigencia territorial, o de su grado de aplicación, directa o supletoria». Falta, pues, un requisito esencial para la viabilidad de estos recursos, pues la Ley impugnada, al no discutir las competencias autonómicas, no puede afectar al ámbito propio de

autonomía de la Comunidad cuyos órganos han recurrido (art. 32.2 de la LOTC).

Según el art. 149.3 de la Constitución «el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas», y lo que se ha de ver, ante todo, es si, al amparo de tal regla, puede regular el Estado una materia que constitucional y estatutariamente está atribuida a la competencia de una Comunidad Autónoma. Tras citar la doctrina científica que considera de pertinente referencia, concluye el Abogado del Estado afirmando la *prorrogatio* de la potestad legislativa estatal, en virtud de la regla de supletoriedad, si bien tal situación —se añade— resulta temporalmente condicionada, pues dicha potestad estatal cesa a partir del momento en que las Comunidades Autónomas ejercen las competencias que estatutariamente les correspondan. Esta interpretación del art. 149.3 de la Constitución no contradice lo dispuesto en el art. 38.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, regla que combina perfectamente las nociones de preferencia del Derecho propio de Galicia en materias de su competencia exclusiva y de aplicación supletoria del Derecho estatal, sea anterior o posterior a la entrada en vigor del Estatuto. Incluso la Disposición transitoria tercera de este último no admitiría la interpretación petrificadora de la normativa estatal preestatutaria, pues ello implicaría que, ante la inactividad del legislador autonómico, el que saldría perjudicado sería el ciudadano, que habría de soportar la permanente aplicación de una normativa quizá obsoleta. Del mismo modo, en fin, que el Tribunal Constitucional ha considerado posible que las Comunidades Autónomas regulen una materia aun cuando las Cortes Generales no hayan elaborado las normas básicas a las que los Estatutos se refieren, se debe concluir en la imposibilidad de interpretar la expresión «actuales leyes y disposiciones del Estado» en términos de una petrificación normativa, esta vez a causa de la pereza legislativa autonómica, en detrimento de la previsión constitucional contenida en el art. 149.3 de la Constitución. Esta es, además, la doctrina establecida por el propio Tribunal Constitucional, citándose, al respecto, lo declarado en el fundamento jurídico 23 de la STC 5/1981. En definitiva, supuesta la competencia de una Comunidad Autónoma para regular una materia, y hasta tanto se dicte la correspondiente normativa autonómica, es de aplicación la regulación estatal, con independencia de que la misma se haya producido antes o después de la entrada en vigor del respectivo Estatuto de Autonomía, y todo ello sin perjuicio de que, una vez que la Comunidad haga efectivo uso de sus competencias, las disposiciones que dicte sean de preferente aplicación a las del Estado que, en todo caso, se mantendrán como supletorias al amparo del art. 149.3 de la Constitución. Esta doctrina es de plena aplicación a la Ley 23/1984.

Por último, en cuanto a este punto, observa el Abogado del Estado la impropiedad de la cita en los recursos de la doctrina establecida en la STC 76/1983 (fundamento jurídico 4.º), pues, obviamente, no nos encontramos aquí ante una pretensión integradora de hipotéticas lagunas existentes en la Constitución, sino con la de integrar lagunas o desfases reales que se producen en el ordenamiento jurídico infraconstitucional, lo que corresponde al Estado según el citado art. 149.3. No se altera con ello el orden de competencias, ni se impide su ejercicio por las Comunidades Autónomas, tratándose sólo de evitar una solución de continuidad derivada del nuevo reparto territorial del poder.

La Disposición adicional se justifica, pues, por lo dicho, pero es también preciso indagar sobre el sentido y alcance de su segundo inciso, en cuya virtud «estas normas (las autonómicas) habrán de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II de la presente Ley a los órganos correspondientes de la Administración del Estado». Es sorprendente el ataque a esta previsión, pues la misma respeta exquisitamente el orden de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos, pues, si se observa el texto de los referidos artículos, resulta que el órgano en el que se residencia, en cada caso, las facultades de información, tramitación o resolución es el que sea competente. No se prejuzga si la competencia corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas, lo que derivará de la interpretación de la Constitución y de cada Estatuto, y, siendo esto así, sólo una particular y arbitraria interpretación de dichas reglas puede producir un resultado que sea incompatible con nuestro sistema de distribución competencial. Mas como el Título II es claro a este respecto, no parece que quepa discutir su conformidad al orden de competencias, debiendo tenerse aquí en cuenta la doctrina establecida en la STC 95/1984 (fundamento jurídico 2.º), según la cual no es misión de este Tribunal, al resolver conflictos de competencia, llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias, de manera que, si en las normas esgrimidas la invasión de competencias no se produce, el conflicto no puede prosperar», doctrina que, si bien referida a un conflicto de competencias, resulta de aplicación al caso. De otro lado, si bien esta representación no discute la competencia establecida en el art. 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia (entendiendo que la Ley impugnada no invade dicho ámbito competencial), no por ello se renuncia a otros títulos competenciales del Estado conectados con la materia regulada en la Ley recurrida. Así, sólo en aquellas materias de competencia autonómica es, naturalmente, aplicable la regla de supletoriedad, de tal modo que la interpretación de los preceptos comprendidos

en el Título II de la Ley 23/1984 se ha de hacer a la luz de la Constitución, teniendo en cuenta que en los apartados 4.º, 18, 19, 23 y 24 de su art. 149.1 se contemplan habilitaciones competenciales que resultan de aplicación en el Título que nos ocupa, reconociendo la propia recurrente el carácter básico de los arts. 2 y 4 de la Ley, sin entrar en un examen pormenorizado de los preceptos contenidos en el repetido Título II, baste con decir que, en relación con el art. 7, su conformidad con la Constitución y el Estatuto resulta de la aplicación al mismo de la interpretación que corresponde al art. 149.3 de la Norma fundamental, sin que la preferencia que dicha disposición consagra viole el principio de igualdad (art. 14 de la Constitución), habida cuenta de que las Cofradías, Cooperativas y organizaciones citadas presentan, en cuanto entidades representativas de los intereses de un sector laboral determinado, una especificidad propia, digna de amparo y legitimadora de la diversidad de trato que la norma contempla (SSTC 103/1983 y 1/1984). Por su parte, el segundo de los artículos del Título II expresamente impugnados con carácter subsidiario (el art. 10) tiene su fundamento no sólo en el art. 149.3 de la Constitución, sino también en los apartados 4.º, 19, 20, 23 y 29 del núm. 1 de dicho artículo, de tal modo que el carácter vinculante del informe a emitir por órganos de la Administración del Estado en aquellas materias que sean de su competencia exclusiva se articula como un instrumento de defensa de dicha competencia estatal que, de otra manera, quedaría vacía de contenido, debiendo también señalarse que en el fondo de gran parte de las cuestiones que subyacen a estos recursos se encuentra el principio de auxilio mutuo y colaboración entre las distintas Administraciones públicas, a cuyo tenor se habrán de resolver las interferencias que eventualmente puedan producirse en el ejercicio de las respectivas competencias y que constituye una razón más para fundamentar la supletoriedad ex art. 149.3 (STC 95/1984, fundamento jurídico 8.º).

En cuanto a la Disposición transitoria única de la Ley, su interpretación es sencillísima, pues esta regla no hace sino reproducir la anterior, aclarando y completando su sentido. Todo cuanto se ha dicho respecto del art. 149.3 en orden a la supletoriedad es aplicable a esta Disposición transitoria: seguirán en vigor, naturalmente, las disposiciones de desarrollo de la Ley 59/1969, en tanto no se opongan a lo establecido en la Ley 23/1984 y hasta que el Estado, al amparo de un título competencial específico o del art. 149.3 de la Constitución, o las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus propias competencias, dicten las correspondientes normas de desarrollo. Ello no obsta a que las Comunidades Autónomas puedan también en dicho ámbito dictar normas primarias, de preferente aplicación a la impugnada, ofreciéndose así una doble alternativa: o bien limitarse a desarrollar la Ley estatal impugnada, o bien dictar una Ley en relación con la materia contemplada en el art. 27.15 del Estatuto. En ambos casos, y por imperativo del art. 38 del Estatuto, las normas autonómicas serán de aplicación preferente respecto de las estatales, que seguirán siendo, sin embargo, de supletoria aplicación (art. 37 y disposición transitoria tercera del mismo Estatuto de Autonomía).

b) Entra, a continuación, el Abogado del Estado a examinar los motivos de inconstitucionalidad concretamente aducidos frente a determinadas disposiciones de la Ley 23/1984, considerando, así, la pretensión «subsidiaria» deducida en el recurso 682/84 y también, siquiera implícitamente, en el recurso 683 del mismo año. Se observa en el inicio de esta parte de las alegaciones que si bien, según se ha dicho, el principio constitucional de supletoriedad justifica la adopción de la presente Ley, tal planteamiento es sólo relevante respecto de las materias sobre las que, en virtud de su Estatuto, haya asumido competencias la Comunidad Autónoma de Galicia, advirtiéndose, a este propósito, que la mayoría de los artículos de la Ley expresamente recurridos se hallan cubiertos por habilitaciones competenciales en favor del Estado contenidas en la Constitución:

Art. 1, cuya conformidad a la Constitución queda demostrada por las consideraciones anteriores, sin perjuicio de que, a mayor abundamiento, la competencia autonómica esgrimida por los recurrentes (arts. 27.15 y 38 del Estatuto) se circunscribe a las aguas interiores, de tal modo que habrá que estar, según lo dispuesto en el apartado B.1.1 del Real Decreto 3.318/1982, a la delimitación aquí llevada a cabo por el Real Decreto 2.310/1977, en desarrollo del art. 2 de la Ley 20/1967. En la medida en que el cultivo marino objeto de regulación y ordenación por la Ley recurrida se realice fuera de los límites de las aguas interiores de Galicia, es obvio que la competencia corresponde al Estado, según el art. 149.1.19 de la Constitución, debiéndose tener también en cuenta los arts. 1 y 2 de la Ley 28/1969.

Art. 19, su constitucionalidad viene salvada por el principio de supletoriedad ya considerado. La referencia al organismo que, en cada caso, resulte competente pone de manifiesto su completo respeto a lo que, en este ámbito, dispone el Estatuto de Autonomía.

Art. 20, respecto del que se predica lo mismo que se acaba de decir sobre el art. 19. En este caso sin embargo, la competencia autonómica se basa en el art. 30.1.4 del Estatuto y se ha de ejercer, por ello, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución.

Art. 22, referido a la importación de especies para cultivo o simple inmersión, lo que corresponde a la exclusiva competencia del Estado con arreglo a lo prevenido en el art. 149.1.10 de la Constitución.

Art. 23, párrafo 3.º la competencia autonómica en materia de medio ambiente se circunscribe a la adopción de «normas adicionales» en los términos del art. 149.1.23 de la Constitución (art. 27.30 de su Estatuto). En tanto que el art. 29.4 del mismo texto estatutario (a interpretar sistemáticamente con el art. 37.3) limita las facultades autonómicas sobre vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego a la simple ejecución de la legislación del Estado. Dicha facultad de ejecución no afecta a la competencia normativa estatal, legal y reglamentaria (SSTC 18/1982 y 39/1982).

Art. 24, cuya localización sistemática (Título V: «Contaminación y Defensa Ecológica») impone la reiteración de lo dicho al considerar el art. 23. En materia de vertidos al mar, la competencia normativa es estatal, según la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía, debiendo también advertirse que el precepto se refiere a normas de «ámbito nacional» que, respecto del objeto genérico del Título en que el artículo se sitúa, «puede incidir en los cultivos marinos». Resulta oportuno, por ello, citar aquí la doctrina de las interferencias competenciales (SSTC 71/1982 y 42/1983) y la de la prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución). El que una norma estatal prevea la emisión de un informe preceptivo por un determinado Ministerio en la elaboración de disposiciones generales sobre una materia que como hemos visto, es de su competencia, es algo que está fundamentado en las facultades autoorganizatorias y procedimentales que corresponden al Estado.

Art. 25, que, en correspondencia con el título en que se inserta, está presidido por la idea de la coordinación entre las Administraciones central y autonómicas, lo que no debe sorprender a la recurrente, pues ya el apartado D del Real Decreto 3.318/1982 establece el desarrollo coordinado de determinadas funciones y competencias y el establecimiento por común acuerdo de los mecanismos que permitan el intercambio mutuo de información y apoyo para el mejor ejercicio de las funciones transferidas. En este contexto se ha de entender la previsión de futuro propuesta en que consiste la posibilidad de la elaboración por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de común acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, de planes nacionales de cultivos marinos, ello sin descartar lo dispuesto en los arts. 131 y 149.1.13 de la Constitución que, dado el interés que para la economía nacional pueden tener estos planes, abogan también en favor de la constitucionalidad del precepto. En todo caso, los principios de colaboración o auxilio mutuo derivados del de coordinación se proyectan también en esta materia (SSTC 95/1984 y 42/1983), sin que, por lo demás, la Disposición impugnada se haya adoptado en violación procedimental del art. 131 de la misma Norma fundamental. Se resalta la atribución al Estado de la elaboración de los planes de los que pudiera derivarse la reordenación, reconversión o reestructuración de determinados sectores (apartado B.I.2 del Real Decreto 2.573/1982). Se cita, por último, el art. 149.1.31 de la Constitución.

Art. 26, enmarcado dentro de los límites de la regla de supletoriedad. En cuanto a la exigida conformidad de los organismos de la Administración del Estado con competencias en la costa, se remite el Abogado del Estado a lo dicho respecto de los arts. 1, 10, 23 y 24 de la Ley, en relación con las competencias estatales de los apartados 19, 20 y 23 del art. 149.1 de la Constitución, citándose asimismo los principios de colaboración y auxilio mutuo y la jurisprudencia constitucional, sobre las «interferencias en el ejercicio de las competencias atribuidas a distintas instancias territoriales».

Art. 27, como se dijo al considerar el art. 24, es indiscutible, en virtud de lo previsto en el Real Decreto 3.318/1982, la pertinencia de establecer mecanismos de coordinación entre la Administración estatal y las autonómicas a efectos del intercambio de información y del mutuo apoyo en el ejercicio de las respectivas competencias. El art. 27 se sitúa en este contexto, siendo, además, de aplicación los arts. 131 y 149.1.13 de la Constitución, citándose, en cuanto a este último precepto, las SSTC 1/1982 y 42/1983. Por lo demás, la existencia de una Junta Asesora en el seno de un órgano de la Administración del Estado (Junta compuesta por representantes de las Comunidades Autónomas) no afecta a las competencias autonómicas. La previa conformidad de éstas para la regulación reglamentaria de dicha Junta pone de manifiesto el completo respeto de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de cultivos marinos. Tras citar lo declarado en el fundamento jurídico 14 de la STC 76/1983, se concluye señalando que en dicha doctrina se puede basar tanto la realización de los planes a los que se refiere el art. 25 como la constitución del órgano mencionado en el art. 27: los planes son propuestos, no impuestos, por el Estado y el órgano es de coordinación, integrado por representantes de las Administraciones estatal y autonómicas y regido por una disposición dictada previa conformidad de las Comunidades Autónomas.

Art. 28, la propia recurrente admite que sus competencias en materia de declaración de industrias de interés preferente y zonas de preferente localización para las mismas se circunscribe a la tramitación, informe y propuesta (art. 11 del Real Decreto 1.634/1980). No afecta, pues, a sus

competencias el precepto impugnado, que contempla la participación de las Comunidades Autónomas en la fase de propuesta, sin que, a mayor abundamiento, quepa olvidar que las competencias autonómicas (art. 30.1.2 del Estatuto) se han de ejercer «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y... en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.11 y 13 de la Constitución». Es, pues, conforme al orden de competencias que en la propuesta de declaración de industrias de interés preferente y de zonas de preferente localización concurren tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Galicia, invocándose asimismo que la intervención estatal se justifica en sus competencias de fomento («spending power»), con cita de la STC 32/1982.

Art. 29, precepto apoyado en la habilitación competencial del art. 149.1.15 de la Constitución, que atribuye al Estado, en exclusiva, el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica». (Se citan las SSTC 39/1982 y 42/1983.)

Arts. 30 y 31, estos preceptos salvan de manera expresa las competencias autonómicas sin que, a mayor abundamiento, quepa olvidar que el ámbito en el que se produce la tipificación y regulación de infracciones viene determinado por la remisión que estos preceptos hacen a la Ley 53/1982, de acuerdo con lo establecido en su art. 1.2. Dicha Ley se refiere a la «pesca marítima», que es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.19). Por todo ello, los preceptos examinados, relativos a materias de exclusiva competencia estatal, no invaden competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, en todo caso, y en la medida en que el régimen de infracciones afectase a cultivos marinos en aguas interiores de Galicia, sería aplicable la regla de la supletoriedad (art. 149.3 de la Constitución).

Se concluyó suplicando se dictara Sentencia declarando la constitucionalidad de la Ley 23/1984 en su totalidad y la de los preceptos subsidiariamente impugnados.

7. Por providencia de 6 de junio de 1989 se señaló para deliberación y votación del recurso el día 8 de junio de 1989.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto en los antecedentes, tanto la representación de la Junta de Galicia como la que actúa en nombre del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma controvierten en sus respectivos escritos de demanda no sólo la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 23/1984, sino la validez misma de este texto legal, en su conjunto, por más que tan sólo en el primero de los recursos se concluya suplicando, formalmente, una declaración de nulidad del íntegro contenido de la Ley estatal. Examinaremos de manera sucesiva, por tanto, unas y otras pretensiones de inconstitucionalidad, aludiendo antes, sumariamente, a su respectiva fundamentación y también a la oposición formulada por el Abogado del Estado.

Con la sola excepción de uno de los reproches de inconstitucionalidad dirigidos por el Parlamento de Galicia al art. 7 de la Ley 23/1984, las impugnaciones aquí deducidas tienen un fundamento estrictamente competencial, pues, a juicio de las representaciones actoras, la adopción por las Cortes Generales de esta Ley de Cultivos Marinos y —como tacha «subsidiaria»— el contenido de algunos de sus preceptos han deparado una diversidad de desbordamientos o extralimitaciones competenciales por parte del Estado y, en particular, la restricción ilegítima de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia (que su Estatuto califica de «exclusiva») en orden, por lo que ahora interesa, al «marisqueo» y a la «acuicultura» (art. 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia; E.A.G. en adelante). La representación del Gobierno de la Nación, por su parte, no ha discutido, en sí misma, esta afirmación competencial autonómica, fundamentando la incoherencia, en cuanto a tales competencias, de la Ley impugnada, tanto en virtud de su autoproclamado carácter supletorio (Disposición adicional) como sobre la base de determinados títulos competenciales del Estado, según el artículo 149.1 de la Constitución, y apuntando, incluso, la inviabilidad o inadmisibilidad de los recursos, porque —en su criterio— la supletoriedad que la misma Ley enuncia descartaría ya, desde un principio, que sus preceptos hubiesen podido afectar al propio ámbito de autonomía (artículo 32.2 de la LOTC) de la Comunidad cuyos órganos recurren. Cualquiera que sea la consistencia de fondo de los argumentos expuestos por el Abogado del Estado, esta preliminar petición de inadmisión no puede ser atendida, pues mediante ella, como es patente, se viene a hacer supuesto, para la admisibilidad de los recursos, de la cuestión misma que éstos plantean, esto es, de la conformidad o disconformidad de la Ley impugnada a la Constitución y al propio Estatuto de Autonomía de Galicia.

Dos observaciones son precisas todavía antes de entrar en el fondo de estos recursos. Importa tener en cuenta, en primer lugar, que, con posterioridad a la iniciación de este proceso, la competencia autonómica en orden al marisqueo y a la acuicultura ha sido ya ejercida, en el plano legislativo, por la Comunidad Autónoma de Galicia, habiéndose adoptado por su Parlamento las Leyes 5/1985 («De sanciones en materia pesquera, marisqueo y de cultivos marinos»), 13/1985 («Sobre sanciones accesorias en materia de pesca, marisqueo y cultivos marinos»), 15/1985 («De ordenación marisqueo y cultivos marinos») y Ley 3/1989

(«De reforma de la Ley 5/1985, de sanciones en materia pesquera, marisquera y de cultivos marinos»), disposiciones legislativas, todas ellas, que no han sido impugnadas en otros recursos ante este Tribunal y sobre cuya conformidad o disconformidad al orden de competencias nada, por lo demás, y como es obvio, podremos decir en esta Sentencia. Las consideraciones que en ella hagamos sobre la ordenación competencial en este ámbito serán, en fin, las que resulten estrictamente necesarias para decidir sobre las impugnaciones deducidas, pues, como hemos advertido en otras ocasiones, no es finalidad del recurso de inconstitucionalidad definir, en abstracto, el modo de ajuste entre competencias estatales y autonómicas, sino enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las disposiciones legales impugnadas, aun cuando tal enjuiciamiento deba llevarse a cabo, como en el caso presente, partiendo, en buena medida, de reglas, constitucionales y estatutarias, que tienen un contenido competencial (STC 154/1988, fundamento jurídico 1.^o).

2. La inconstitucionalidad «global», o en su conjunto, de la Ley 23/1984 se sostiene en los recursos con una diversidad de argumentos (con frecuencia reiterados al fundamentar, después, la impugnación de concretas disposiciones de aquella) que plantean, en síntesis, la improcedencia de la adopción por el Estado de una nueva normativa, incluso supletoria, en este ámbito, en segundo lugar, la ilicitud constitucional de la «redefinición» o «armonización» de competencias autonómicas que la Ley habría llevado a cabo y, en fin, la contravención de lo dispuesto en el art. 131.2 de la Constitución en orden al procedimiento de elaboración de los proyectos de planificación, reproche éste exclusivamente formulado por la representación del Parlamento de Galicia. Examinaremos por este orden los vicios que, a decir de los órganos recurrentes, invalidarían el conjunto de la Ley, no sin antes precisar el fundamento y alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia que regula la Ley impugnada.

Como todas las demás Comunidades Autónomas constituidas en el litoral y en los archipiélagos, la de Galicia asumió en su Estatuto competencias «exclusivas» sobre el marisqueo y la acuicultura (artículo 27.15), asunción competencial específicamente prevista en el artículo 148.1.11 de la Constitución y no limitada o excepcionada, de modo, expreso, por ninguna de las competencias atribuidas exclusivamente al Estado por el art. 149.1 de la misma Norma fundamental. Las transferencias de servicios en este ámbito se llevaron a cabo, aun en la etapa precstatutaria, mediante el Real Decreto 1.634/1980 (arts. 47, 48 y 55) y, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, a través del Real Decreto 3.318/1982, norma en la que se acordó que la Comunidad Autónoma ejercería las funciones relativas al otorgamiento de concesiones y autorizaciones «de acuerdo con la legislación básica del Estado», a la parcelación de playas y bancos naturales, a la fijación de cantidades, veda, horarios y especies autorizadas, a la reglamentación de los diferentes tipos de explotación, a la declaración de zonas de interés marisquero y de cultivos marinos y a la regulación, en fin, de la inspección y sanción en la materia. Las competencias plenas (en la normación y en la ejecución) que así asumió la Comunidad Autónoma de Galicia deben entenderse comprensivas de la «maricultura» o «cultivos marinos» en las aguas del litoral gallego, pues ni la Constitución (art. 148.1.11) ni el Estatuto de Autonomía (art. 27.15) restringen la competencia autonómica en este ámbito a las «aguas interiores», como sí hacen los preceptos citados, por el contrario, respecto de la competencia sobre la pesca, ello sin perjuicio, claro está, del necesario respeto por la Comunidad Autónoma de las competencias que, sobre el mismo ámbito físico, ostente el Estado en virtud de alguno o algunos de los títulos competenciales que relaciona el art. 149.1 de la Constitución. Las competencias de Galicia, por tanto, se extienden también a lo que la propia Ley 23/1984 denomina «acuicultura marina» (párrafo tercero de su art. 29), sin que argumente en contra de ello la referencia a las «aguas interiores» que corresponden a su ámbito territorial mediante la que el citado Real Decreto 3.318/1982 pretendió acotar, en este punto, el ámbito competencial autonómico, pues, según reiterada doctrina constitucional, las competencias de las Comunidades Autónomas se obtienen y ejercen a través de las reglas integradas en el bloque de la constitucionalidad, cuyas determinaciones no pueden ser alteradas ni restringidas por las disposiciones de unas normas que, como las de los Reales Decretos de transferencias, no atribuyen ni ordenan competencias (por todas las resoluciones en este sentido, STC 158/1986, fundamento jurídico 5.^o).

Es ya posible, partiendo de estas precisiones, considerar las tachas genéricas de inconstitucionalidad opuestas en los presentes recursos frente a la Ley 23/1984).

3. Buena parte de las argumentaciones de las representaciones actoras y de las expuestas por el Abogado del Estado han versado sobre el alcance supletorio de la Ley impugnada, cuya Disposición adicional proclama, efectivamente, que «Lo dispuesto en la presente Ley será de aplicación supletoria respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia», añadiéndose en la misma Disposición que «Estas normas habrán de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II de la presente Ley a los órganos correspondientes de la Administración del Estado». La pretensión de supletoriedad que así la

Ley enuncia —pretensión adelantada ya en su Preambullo, para el cual la Ley «respete totalmente las competencias asumidas en la materia por las Comunidades Autónomas»— suscita, en cuanto a su efectivo alcance, algunas dificultades de interpretación a que luego aludiremos, interesando sólo ahora resolver la primera de las tachas de inconstitucionalidad expuestas en los recursos frente al íntegro texto de la Ley consistente, como quedó dicho, en la afirmación de que ni siquiera por vía supletoria podrían las Cortes Generales, vigente ya el Estatuto de Autonomía, innovar la regulación estatal precstatutaria, tesis que se cree avalada por lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera del E.A.G., que, a juicio de los órganos recurrentes, hace inmodificables, en la expresión empleada por el Estatuto, «las actuales leyes y disposiciones del Estado» relativas a materias de competencia de la Comunidad Autónoma, y en tanto dicha competencia no se ejerciere por sus órganos propios.

La argumentación expuesta no puede ser aceptada por este Tribunal. Como ya señalamos, frente a un planteamiento idéntico, en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 30), las leyes estatales precstatutarias no han quedado, en virtud de la invocada Disposición transitoria tercera del E.A.G., sustraidas a la potestad de derogación o modificación de las Cortes Generales (art. 66.2 de la Constitución). La tesis mantenida por los recursos en este punto no sólo conduciría al otorgamiento de una rigidez absoluta, de indiscernible fundamento material, a las leyes estatales vigentes al tiempo de la adopción de cada Estatuto, sino también, y por necesaria consecuencia lógica, a una fragmentación, igualmente inaceptable, del Derecho estatal que fuera de aplicación, principal o supletoriamente, en las distintas partes del territorio nacional, conclusión ésta que, como fácil es comprender, contraría las más elementales exigencias tanto del principio constitucional de unidad como de la regla de supletoriedad del Derecho del Estado. La Ley 23/1984, en suma, no ha incurrido en vicio alguno de inconstitucionalidad por pretenderse supletoria, modificando el Derecho estatal preexistente, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia.

4. También se impugna la Ley en su conjunto, como dijimos, por lo que en ella creen ver los órganos recurrentes de «redefinición» o «armonización» de las competencias autonómicas en el sector de cultivos marinos, reproche éste que se formula tanto por referencia al propósito del legislador estatal —explicito en el Preambullo— de «realizar una ordenación competencial de los distintos organismos con intereses en la costa sin vulnerar las atribuciones de los entes autonómicos», como en atención, de otra parte, a las supuestas extralimitaciones competenciales en que habría incurrido la Ley por lo dispuesto en sus arts. 25 a 31 (Título VI: «Coordinación y Junta Asesora»). En la medida en que estos últimos alegatos inciden sobre lo dispuesto en preceptos concretos de la Ley ya no estamos, en rigor, ante una impugnación genérica de la misma, no obstante lo cual algo hemos de decir ahora sobre esta tacha opuesta a la regulación de su Título VI, pues la recta comprensión del alcance supletorio de la Ley exige, en este momento, su consideración como unidad, a fin de apreciar lo que tal supletoriedad supone respecto de las distintas partes de su articulado. A tal efecto, y para dar respuesta a esta vertiente de la impugnación, son precisas las consideraciones siguientes:

a) No merece objeción constitucional la adopción por las instituciones generales del Estado (por las Cortes, en el presente caso) de una normación sobre materias que correspondan, en régimen de competencia exclusiva, a una o, incluso, a todas las Comunidades Autónomas, pues si bien la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 C.E. en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado (STC 15/1989, fundamento jurídico 1.^o) porque, obviamente, no es una norma competencial, sino ordenadora de la preferencia en la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución, tampoco puede ignorarse que la normación estatal sólo nacería viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico (STC 85/1983, fundamento jurídico 3.^o). No es reprochable, pues, la adopción de una Ley que discipline con el alcance supletorio que declara la Disposición adicional impugnada, lo relativo a la acuicultura marina en todo el territorio nacional y ello no sólo en razón a la existencia, en el presente caso, de una zona litoral del territorio nacional no integrada en Comunidades Autónomas, así como de competencias estatales concurrentes en la costa, sino también por la propia finalidad reguladora de la Ley 23/1984, puesta de relieve en su Preambullo, de ordenación de un sector de cierta importancia en todo el territorio nacional, acomodando la legislación estatal preexistente a los avances científicos en el desarrollo de los cultivos marinos. Se sigue de esta declaración de supletoriedad, por tanto, que las determinaciones de la Ley 23/1984 podrán ser sustituidas por las Comunidades Autónomas competentes en la materia, a no ser que —como a continuación diremos— alguna o algunas de estas reglas legales resulten, por su tenor literal o en tanto aludan a competencias estatales, indisponibles para las potestades autonómicas. Siendo esto así, y al margen de los supuestos recién aludidos, las disposiciones impugnadas sólo serían de aplicación directa en aquella parte del territorio nacional no integrado en Comunidades Autónomas, pues todas las constituidas en el litoral y en los archipiéla-

gos han asumido ya —como dijimos— competencias sobre cultivos marinos, si bien la mayoría no ha ejercido, en el plano legislativo, su competencia sobre la materia.

b) Es propósito enunciado en el Preámbulo de la Ley, y así lo destacan los recurrentes, «realizar una ordenación competencial de los distintos organismos con intereses en la costa», lo que, a lo largo del articulado se plasma en una diversidad de referencias a las autoridades administrativas llamadas a intervenir, directa o indirectamente, en la gestión de lo que importa a los cultivos marinos (régimen de otorgamiento de concesiones y autorizaciones, inspecciones, comercialización y, entre otros ámbitos de actuación, contaminación y defensa ecológica), referencias que remiten tanto a las autoridades que principal y directamente intervengan en dicha actividad económica («organismos competentes en materia de Pesca», según la Ley) como, en otros casos, a aquellas otras que, actuantes también en el litoral, pero sobre otros ámbitos, sean llamadas por la Ley para participar, mediante informes o de otro modo, en la gestión administrativa que aquí importa (arts. 3, 9, 10, 13, 16, 18 y 23, párrafo 2.º).

Es claro, sin embargo, que, mediante esta normativa, no ha pretendido la Ley proceder a una ordenación de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues las referencias, en principio indistintas, a los «organismos competentes» (en materia de Pesca, de Turismo, de Puertos y Costas, etc.) tanto podrían designar, según los casos, a órganos de la Administración estatal o de las Administraciones autonómicas, u no otra cosa es lo que inequívocamente se dice en el Preámbulo. Dicho de otro modo, la Ley no ordena aquí competencias estatales y autonómicas, sino que, presumiéndolas, procede a una regulación, abstracta, por así decir, de atribuciones administrativas en los procedimientos que afectan a la acción pública sobre los cultivos marinos, regulación que parte, como es inevitable, de la convergencia en el litoral de una pluralidad de responsabilidades administrativas y que nada dice en sí misma cabe reiterar, sobre si la autoridad llamada a intervenir en cada caso ha de ser del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuestión ésta que ha de resolverse según conexiones competenciales a identificar con arreglo a lo que dispongan las normas integradas en el bloque de la constitucionalidad. A reserva, pues, de lo que se dirá al examinar cada uno de los preceptos singularmente impugnados, hay que declarar ahora que una ordenación de atribuciones como la que aquí hace la Ley no es, en sí misma, contraria a la Constitución o, más ampliamente, al bloque de la constitucionalidad, pues el legislador estatal no ha pretendido imponer esta regulación administrativa a todas y cada una de las Comunidades Autónomas con competencias en este ámbito, lo que habría supuesto, ciertamente, desconocer la potestad de autoorganización que establece, en favor de aquellas, el art. 148.1.1.º de la Constitución. La interpretación más correcta de esta regulación de la Ley 23/1984 —la única compatible con la Constitución y con el dictado de la Disposición adicional de la misma Ley— es más bien la que parte del carácter supletorio de sus normas respecto de las que puedan dictar, sobre su propia Administración, las Comunidades Autónomas competentes, con la única excepción de que el «organismo» llamado por la Ley a intervenir en cada caso resulte ser, según criterios ya competenciales, un órgano de la Administración del Estado; pues, cuando así sea, es claro que la normación organizativa autonómica no podrá eliminar o desplazar la competencia estatal. Así se cuida, por lo demás, de señalarlo la citada Disposición adicional, en la que, tras enunciarse el carácter supletorio de la Ley, se concluye advirtiendo que las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas «habrán de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II (...) a los órganos correspondientes de la Administración del Estado».

Las referencias presentes en la Ley a los «organismos competentes» en los distintos sectores de la actuación administrativa remiten, en suma, tanto a la Administración estatal como a las autonómicas, según las reglas de competencia que sean aplicables. Si bien es preciso aclarar desde ahora que semejante referencia inexacta no es, en cambio, reconocible en las diversas menciones que se contienen en la Ley 23/1984 al «organismo competente en materia de Pesca», pues con dicha expresión se designa en la Ley a la autoridad llamada a gestionar directa y principalmente lo relativo a los cultivos marinos, y ya hemos tenido también ocasión de advertir que, en lo que se refiere a las relaciones de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, esa autoridad no es sino la autonómica. A ella remiten exclusivamente en el contexto de esta Ley las menciones al «organismo competente en materia de Pesca», con la sola excepción de las actuaciones administrativas que se puedan realizar en aquellas partes del territorio nacional que no este integrado en Comunidades Autónomas.

c) Resta aún por aclarar, en cuanto a este punto de la impugnación general de la ley, que la supletoriedad declarada por su tan repetida Disposición adicional lo es respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas «que ostenten competencias en la materia»; concepto éste —el de «materia» regulada por el legislador estatal— que alcanza aquí virtualidad sólo en atención a cada precepto de la misma Ley, cuyo objeto específico de normación habrá de considerarse en cada caso para apreciar el grado de aplicación (supletoria o directa) que para sí busquen las reglas estatales. La Ley versa, ciertamente, sobre un

ámbito, «cultivos marinos», asumido como competencia propia por todas las Comunidades Autónomas afectadas, mas ello no impide al legislador estatal la simultánea regulación, en el mismo texto legal, de «materias» atribuidas constitucional o estatutariamente a su competencia, regulación que, en la medida en que aquí esté impugnada, habrá de enjuiciarse atendiendo ya a criterios competenciales. Como después se indicará, este fundamento competencial, y no la supletoriedad del Derecho del Estado, será el que pueda justificar, acaso, las normas relativas a la coordinación y a la planificación en el sector de cultivos marinos (arts. 25, 27, 28 y 29 de la Ley) y también las que pretenden, inequívocamente, atribuir a la Administración del Estado una intervención en la gestión de tal sector por las Comunidades Autónomas (arts. 22 y 26), pues es bien claro que la supletoriedad no puede justificar una actuación administrativa en ámbitos de competencia autonómica.

De lo expuesto a lo largo de este fundamento se sigue, en suma, que tampoco ha lugar a declarar la aducida inconstitucionalidad general de esta Ley por su supuesto carácter «redefinidor» de competencias, pues —a reserva de lo que se diga respecto de cada uno de los preceptos impugnados— tal «ordenación de competencias» designa sólo, en los recursos acumulados, o bien una regulación de atribuciones administrativas en este campo, o bien, en otros casos, un ejercicio competencial manifiesto, por parte del Estado, cuya hipotética irregularidad no habría de llevar, desde luego, a la invalidación *in integrum* de la Ley, sino a la del precepto así viciado.

5. El último de los reproches genéricos frente a la Ley 23/1984 ha sido el expuesto por la representación del Parlamento de Galicia con cita del art. 131 de la Constitución, precepto que —se dice en el recurso— habría sido vulnerado por la Ley estatal al proceder en ella a una «planificación» en el sector de cultivos marinos sin recabar, a tal efecto, la previa intervención de las Comunidades Autónomas afectadas, según previene el apartado 2 de la invocada regla constitucional.

Este alegato no puede ser acogido. Con independencia de que tan sólo una parte de la Ley incide sobre la planificación económica en este sector (arts. 25, 27 y 28), lo cierto es que no cabe imponer a las instituciones generales del Estado el cumplimiento de lo prescrito en el art. 131.2 de la Constitución al elaborar y aprobar esta Ley. En efecto, es doctrina constitucional muy reiterada (SSTC 29/1986, 186/1988 y 227/1988, fundamentos jurídicos 3.º, 7.º y 20, respectivamente) que aquel precepto constitucional responde a la previsión de una posible planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica, de tal modo que su observancia no es obligada constitucionalmente para los procesos de planificación de ámbito más reducido, por importantes que puedan ser, como sucede en el presente caso con las normas relativas a la planificación en el sector de los cultivos marinos. Esta conclusión, desde luego, no ha de quedar empañada por lo que se dice en el último párrafo del Preámbulo de la Ley 23/1984 («la Ley, al desarrollar una ordenación económica general, se mantiene dentro del marco legal del art. 131 de la Constitución Española»), pues es evidente que las calificaciones jurídicas que pueda hacer el legislador sobre su propia obra no han de imponerse a las que corresponde realizar a este Tribunal en su labor de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes.

No cabe, por todo lo dicho en los fundamentos que anteceden, acoger la impugnación genérica de la Ley 23/1984. Examinaremos, a continuación, las concretas pretensiones de inconstitucionalidad formuladas en los recursos contra determinados preceptos de la Ley, agrupando a tal efecto, cuando la claridad y la economía de nuestro examen así lo requieran, aquellas impugnaciones que muestran análogo fundamento o que se dirigen contra disposiciones que presentan, en el contexto de estos recursos, una *ratio* común.

6. Consideremos, en primer lugar, las impugnaciones deducidas contra una serie de preceptos que tienen en común la regulación de diferentes aspectos del régimen sustantivo de los cultivos marinos: art. 1 (que delimita el objeto de la Ley «sin menoscabo de las competencias y facultades asumidas por las Comunidades Autónomas»), art. 7 (que se establece una preferencia para la obtención de concesiones y autorizaciones en favor de Cofradías de Pescadores, Cooperativas de cultivos marinos y organizaciones de productores), art. 19 (en el que se prevé la posibilidad de otorgar concesiones temporales «para efectuar experiencias sobre nuevos cultivos marinos o mejora de los existentes», reconociéndose también un derecho de preferencia en la obtención de concesiones y autorizaciones para quienes realicen aquellas «experiencias») y art. 20 (que, bajo la rúbrica «Comercialización» del Título V, dispone que «El traslado de huevos, esporas o individuos de talla no comercial, en cualquier fase vital, sólo se utilizará con fines de cultivo, investigación o experimentación»).

Con independencia de uno de los motivos de inconstitucionalidad opuestos por el Parlamento de Galicia al art. 7 (reproche que consideraremos después), los alegatos que los recurrentes formulan contra estos preceptos se basan siempre en la supuesta conculcación de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre marisqueo y acuicultura, competencia exclusiva (arts. 27.15 y 37.1 y 2 del E. A. G.). Estos alegatos, y el reproche reiterado, al exponerlos, de una incorrecta «delimitación»

estatal de las competencias autonómicas, no pueden ser acogidos, pues los preceptos en cuestión, en tanto que normaciones sustantivas sobre los cultivos marinos, han de ser interpretados a la luz de la cláusula de supletoriedad que la Ley incorpora (primer inciso de la Disposición adicional), no siendo reconocible aquí restricción o invasión alguna de la competencia autonómica sobre acuicultura, competencia que, al ejercerse, deparará la sustitución, en el territorio de Galicia, de las disposiciones impugnadas, sin perjuicio, claro está, del necesario respeto a las competencias exclusivas del Estado que recaigan, en virtud de otros títulos, sobre el mismo ámbito físico. No obstante, son aún precisas dos consideraciones más sobre las pretensiones aquí deducidas:

a) La primera de ellas no viene impuesta por alegato alguno de los recurrentes, sino aconsejada por la conveniencia de ponderar algunos argumentos que el Abogado del Estado ha expuesto al oponerse a la impugnación del art. 1 (objeto de la Ley: «la regulación y ordenación de los cultivos marinos en el territorio nacional, zona marítimo-terrestre, rías, estuarios, lagunas y albuferas en comunicación permanente o temporal con el mar, mar territorial y zona económica exclusiva, tanto en bienes de dominio público como de propiedad privada...»). Estima, en efecto, el representante del Gobierno que la conformidad a la Constitución del precepto citado se confirmaría, aparte de por otras consideraciones, en virtud de la doble advertencia de que la competencia de Galicia se extiende sólo a sus «aguas interiores» y de que, por otro lado, los espacios físicos designados en el impugnado art. 1 son bienes de dominio público (no cabe entender de otro modo su invocación, a este propósito, de los arts. 1 y 2 de la Ley 28/1969, de Costas, vigente al tiempo de la interposición de estos recursos).

Estos argumentos no pueden ser acogidos en lo que tienen, uno y otro, de limitación de la competencia autonómica sobre acuicultura y de afirmación competencial del Estado. En cuanto al primero de ellos, porque, como ya dijimos, ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Galicia circunscriben la referida competencia a las «aguas interiores» (arts. 148.1.11 y 27.15, respectivamente), precisión que, por el contrario, sí consta en ambos textos normativos, en lo que se refiere a la «pesca», materia, esta última, respecto de la cual tanto la Constitución como el estatuto han singularizado el «marisqueo» y la «acuicultura», sin que quepa, por vía de interpretación, suprimir o desdibujar este distinción. Y tampoco, de otro lado, cabe afirmar una competencia principal o directa del Estado sobre los espacios físicos designados en el art. 1 de la Ley sobre la sola base de su carácter de bienes de dominio público, bastando aquí con recordar que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, para delimitar competencias, ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan (STC 77/1984, fundamento jurídico 3.º; en sentido análogo, STC 227/1988, fundamento jurídico 15).

b) La segunda consideración es necesaria a fin de dar respuesta al alegato deducido en el recurso del Parlamento de Galicia frente al art. 7, precepto al que se reprocha (además de una invasión competencial, ya examinada y rechazada) haber vulnerado los principios constitucionales de igualdad (art. 14) y de libertad de empresa (art. 38) al disponer una preferencia, para la obtención de concesiones y autorizaciones, en favor de «las empresas promovidas por las Cofradías de Pescadores, Cooperativas de cultivos marinos y organizaciones de productores».

El Parlamento de Galicia ha sostenido en este proceso la impugnación de un precepto que -sin más variación sustancial que la que enseguida se dirá- ha sido introducido en la Ley 15/1985, del propio Parlamento autonómico, sobre «Ordenación marisquera y cultivos marinos» (art. 10). Cualesquiera que fueren las consecuencias procesales que pudieran extraerse de tal asunción por el recurrente de la norma recurrida, es lo cierto, en todo caso, que la impugnación misma no puede prosperar, pues el art. 7 no entraña trato discriminatorio alguno para las demás empresas que aspiren, junto a las que hayan de recibir el trato preferente que el precepto dice, a la obtención de concesiones o autorizaciones para la explotación de cultivos marinos. Para apreciar la inexistencia de tal discriminación (y de la subsiguiente infracción de la libertad de empresa) basta, en efecto, con advertir que, según la misma Ley impugnada, las concesiones y autorizaciones «se concederán discrecionalmente» (art. 5) y que el trato de «preferencia» aquí impugnado ha de verse como un medio de protección promocional que la Constitución otorga a las sociedades cooperativas (art. 129.2 C. E.) y también como un límite a la discrecionalidad de la Administración para otorgar unas y otras, pues la repetida «preferencia» de ciertas empresas y entidades se afirma, precisamente, a partir de la exigencia, a todos los interesados, de unas condiciones idénticas: en efecto, la Ley estatal se cuida de advertir (no así la autonómica antes citada) que la opción en favor de las Cofradías de Pescadores, Cooperativas de cultivos marinos y organizaciones de productores sólo tendrá lugar «cuando sus proyectos (...) reúnan iguales garantías técnicas, económicas y financieras que otras peticiones que coincidan en la misma zona». El mejor trato cuya constitucionalidad se discute no ha de determinar, en suma, la preferencia absoluta de unos ciertos interesados frente a los demás, sino la

necesaria autorización o concesión administrativa, inicialmente discrecional, en favor de unos peticionarios cuyas condiciones sean óptimas, por referencia a las otras que se hubieran podido proponer. Es claro, por ello, que esta limitación de la discrecionalidad administrativa no entraña trato desigualitario alguno.

Procede rechazar, por todo lo dicho, la impugnación deducida frente a los arts. 1, 7, 19 y 20 de la Ley.

7. Examinaremos en este fundamento las tachas de inconstitucionalidad opuestas frente a los arts. 10, 22 y 26 de la Ley, preceptos, todos ellos, que vienen a reconocer, explícita o implícitamente, una intervención de la Administración del Estado en la gestión relativa a los cultivos marinos.

a) Del art. 10 se ha impugnado tan sólo su párrafo 2, a cuyo tenor en los expedientes de concesiones y autorizaciones en bienes de dominio público «serán vinculantes los informes de los organismos competentes (de Defensa, Seguridad de la Navegación, Turismo y Puertos y Costas, según el párrafo anterior) cuando se trate de expedientes relativos a accesos a los puertos, pasos navegables, zonas de interés para la Defensa Nacional, Centros o zonas declaradas de interés turístico y a los previstos en el art. 11.6 de la Ley 28/1969, de 28 de abril, sobre Costas». Entienden los recurrentes que la previsión de estos informes «vinculantes» puede llegar a entrañar un «control» estatal, carente de base constitucional, en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias, invocándose, a tal efecto, las que Galicia ostenta en materia de marisqueo y acuicultura y también en lo relativo a la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, y a la promoción y ordenación del turismo dentro de la Comunidad (apartados 3, 15 y 21 del art. 27 del E. A. G.). La oposición del Gobierno se ha fundado, en fin, en la supletoriedad de la Ley estatal, citándose también por el Abogado del Estado las competencias estatales enunciadas en los apartados 4.º, 19, 20, 23 y 29 del art. 149.1 de la Constitución.

No es tarea de este Tribunal, de conformidad con lo dicho en el apartado «b» del fundamento 4.º de esta Sentencia, determinar ahora, a través de una declaración inevitablemente abstracta, cuál sea el régimen de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de los espacios designados en la regla impugnada, con independencia de que algunos de ellos -como las «zonas de interés para la Defensa»- correspondan inequívocamente a la competencia estatal (art. 149.1.4 de la Constitución). La disposición impugnada se limita aquí a ordenar, para el supuesto que contempla, unas atribuciones administrativas que corresponderán al Estado o a las Comunidades Autónomas según las pertinentes conexiones competenciales, no alteradas ni «redefinidas» -en contra de lo que los recurrentes dicen- por este precepto.

Para enjuiciar su constitucionalidad nada debemos decir, por consiguiente, sobre su supuesto implícito (el régimen competencial en cada uno de los ámbitos aludidos), bastando con apreciar si la consecuencia jurídica que se liga a tal supuesto se acomoda o no -cuando es la Administración estatal la llamada a intervenir- a la competencia concurrente de la Comunidad Autónoma sobre cultivos marinos. La respuesta a tal cuestión no puede ser sino afirmativa, pues no es dudoso que la hipotética competencia estatal -que aquí, cabe insistir, no se prejuzga- sobre determinado puerto, sobre pasos navegables o sobre centros o zonas de interés turístico no podría ser, mediatizada a través de una actuación incondicionada por parte de la Comunidad Autónoma competente sobre cultivos marinos a la hora de conceder autorizaciones o concesiones en aquellos espacios que fueran de la exclusiva responsabilidad de la Administración estatal, de tal modo que la previsión de un informe «vinculante» en tales supuestos ha de verse, según acertadamente dice el Abogado del Estado, como un instrumento de preservación de la competencia estatal, que no ha de desplazar, sin embargo, en tal hipótesis, a la correlativa competencia autonómica para todas las demás actuaciones administrativas sobre las concesiones y autorizaciones cuyo otorgamiento así se condiciona. En otras ocasiones hemos declarado ya que «la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio» (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º), y ahora no cabe sino concluir que los informes vinculantes previstos en este art. 10 no suponen, en el caso de que alguno de ellos hubiera de recabarse de un «Organismo» de la Administración estatal, una construcción ilegítima de las competencias autonómicas sobre cultivos marinos, sino un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, por consiguiente, a coexistir. Ello basta para rechazar la impugnación deducida frente a este art. 10, sin que a los efectos de esta declaración sea pertinente -ya en otro orden de consideraciones- decir nada sobre la trascendencia que haya de tener, a efectos de lo dispuesto en el inciso final de este precepto, la derogación por la Ley 22/1988, de Costas (Disposición derogatoria primera); de la Ley 28/1969, a cuyo art. 11.6 remite la disposición enjuiciada.

b) La Junta de Galicia impugna, asimismo, los párrafos 1.º y 2.º del art. 22, en los que se dispone, respectivamente, que la importación de «especies (...) con destino a cultivos o simple inmersión» precisará

informe favorable del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y que la autorización para tal importación requerirá, de otra parte, un informe favorable del Instituto Español de Oceanografía «si se pretendiera importar especies foráneas que no se den naturalmente en nuestras aguas», exigencia, esta última, que se establece en la Ley «para evitar posibles desequilibrios ecológicos».

La intervención de la Administración del Estado en el procedimiento para la autorización de importaciones no puede tacharse de ilegítima, pues el Estado ostenta competencia exclusiva y plena sobre el comercio exterior (art. 149.1.10 de la Constitución y STC 252/1988, fundamento jurídico 3.º). No es, pues, contrario a las competencias autonómicas el párrafo 1.º de este art. 22, como tampoco lo es, por lo demás, el art. 21 (no impugnado), en el que se someten a «autorización» del mismo Ministerio estatal determinadas operaciones de exportación de productos marinos, previo informe del «organismo competente» de la Comunidad Autónoma «que tenga competencia exclusiva en dicha materia».

A idéntica conclusión ha de llegarse en lo que respecta al párrafo 2.º de este art. 22 que exige, antes de la autorización para la importación, un «informe favorable del Instituto Español de Oceanografía», pues correspondiendo al Estado la competencia exclusiva sobre el comercio exterior, someter la decisión de sus propios órganos sobre la importación de especies foráneas que no se den naturalmente en nuestras aguas al condicionamiento del informe favorable de un organismo científico estatal, no sólo es razonable desde el punto de vista de la preservación del equilibrio ecológico, sino que en manera alguna limita las competencias de la Comunidad Autónoma, pues tal regulación es independiente de la que puedan llevar a cabo sobre la materia las Comunidades Autónomas en uso de su competencia, así como de las autorizaciones o informes de los organismos científicos que éstas tengan a bien establecer.

c) Tanto la Junta como el Parlamento de Galicia han impugnado el art. 26 de la Ley, cuyo párrafo 1.º dispone que «las distintas Comunidades Autónomas podrán declarar zonas de interés para cultivos marinos, que se considerarán zonas de interés pesquero, a aquellas que por sus condiciones óptimas para tal actividad aconsejen protección oficial», concluyendo el párrafo con la previsión de que «tal declaración habrá de contar con la conformidad de los organismos de la Administración, estatal o autonómica, que tengan competencias en la costa». Ambos recursos cifran la inconstitucionalidad del precepto en el establecimiento de esta última exigencia de «conformidad» por parte de órganos de la Administración del Estado, fundamentación que nada dice, desde luego, en contra de la constitucionalidad del resto del art. 26 (párrafos 2.º y 3.º), en donde se establecen normas de carácter sustantivo (y, en cuanto tales, de aplicación supletoria) sobre modos y técnicas de cultivo de las «zonas de interés marisquero» y sobre su revisión periódica por «el organismo competente en materia de pesca», mención esta sobre cuyo alcance ya nos hemos pronunciado. Procede, por consiguiente, que ciñamos nuestro examen al único de los preceptos cuya impugnación se ha fundamentado, esto es, al párrafo 1.º del art. 26.

A la primera de las dos determinaciones que contiene la disposición impugnada no cabe reconocerle sino un carácter de norma de coordinación que es superflua respecto del orden de distribución de competencias, pues, como bien se comprende, el que las Comunidades Autónomas puedan declarar zonas de interés para cultivos marinos (con las consecuencias que dicen los arts. 10, 12, 23, 24 y el propio art. 26 en sus dos párrafos finales) es cosa que dependerá del orden constitucional y estatutario de competencias sobre la acuicultura y el marisqueo, que no puede ser alterado ni innovado por el legislador estatal sin una expresa habilitación por norma integrada en el bloque de la constitucionalidad, norma en este ámbito inexistente. Por lo que afecta a la Comunidad Autónoma de Galicia, basta ahora con recordar su competencia sobre marisqueo y acuicultura (art. 27.15 del E.A.G.), en la que se comprende, desde luego, la potestad para proceder a una «declaración» de este género, en tanto esté la misma prevista en el ordenamiento. Importa destacar, por lo demás, que la «declaración» de zonas de interés marisquero y de cultivos marinos fue reconocida como competencia propia de la Comunidad Autónoma en el Real Decreto 3.318/1982, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de agricultura y pesca (apartado B.2 del anexo correspondiente).

Mayores dudas suscita el inciso final de este párrafo 1.º, según el cual la «declaración» que comentamos «habrá de contar con la conformidad de los demás organismos de la Administración estatal o autonómica que tengan competencias en la costa». Ninguna tacha cabe oponer al precepto en lo que se refiere a la Administración estatal, excepto subrayar su carácter de norma de aplicación directa y no supletoria, pese a lo proclamado en la disposición adicional de la presente Ley. En efecto, la «conformidad» de la Administración estatal para la declaración, por la Administración autonómica, de una zona de interés para cultivos marinos sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado. Sin embargo, la exigencia impuesta por una Ley estatal de la conformidad de organismos de la Administración autonómica invade la potestad de autoorganización de

las Comunidades Autónomas, con vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias establecido en el art. 148.1.1.º, de la C.E. y el art. 27.1 del E.A.G.

8. Los arts. 23 (párrafo 3.º) y 24, así como la Disposición transitoria de la Ley, han sido impugnados por lo que tales reglas encerrarían, a juicio de los órganos recurrentes, de permisión de una ulterior normación estatal en ámbitos que se estimen de la exclusiva competencia autonómica:

a) El art. 23 forma parte del Título V de la Ley («Contaminación y defensa ecológica») y tras regular, en su párrafo segundo, determinados extremos relativos al tratamiento de aguas y a la depuración de vertidos residuales, dispone en el párrafo 3.º (el único que se ha impugnado) que en las zonas declaradas de interés para cultivos marinos «todos los sistemas existentes actualmente de evacuación al mar a que se refiere el artículo anterior deberán adaptarse en el plazo y en las condiciones que se establezcan en las normas de desarrollo de esta Ley, de tal forma que la evacuación no perturbe o contamine las aguas en perjuicio de la fauna o flora marina». El resto del párrafo disciplina cuestiones ajenas a la fundamentación expuesta por la representación del Parlamento de Galicia, único órgano que impugna el precepto.

La referencia que así hace la Ley a sus «normas de desarrollo» no puede tacharse, en modo alguno, de inconstitucional, pues ni tal remisión tiene por objeto, de modo expreso, disposiciones estatales, ni en la misma se excluyen, por consiguiente, las que pudieran dictar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que les correspondan, según sus respectivos Estatutos. En otras palabras, el precepto no prejuzga cuál sea el régimen competencial sustantivo sobre «contaminación y defensa ecológica», y basta con constatarlo así para rechazar su impugnación, sin que corresponda ahora a este Tribunal —como ya advertimos— proceder, en este punto, a una declaración general y abstracta sobre las competencias que en la materia correspondan, respectivamente, al Estado y a las Comunidades Autónomas. Es obvio, por lo demás, que si en el «desarrollo» normativo al que la Ley remite se llegaran a infringir competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas estarían, en tal caso, abiertas las vías en derecho existentes para depurar tal hipotético exceso competencial.

b) Tanto la Junta como el Parlamento de Galicia impugnan, asimismo, el art. 24, según el cual «en la elaboración de los anteproyectos y disposiciones de carácter general de ámbito nacional, cualquiera que fuera su rango, que puedan incidir en los cultivos marinos será preceptivo el informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, oídas las Comunidades Autónomas afectadas». «Dicho informe —concluye el precepto— tendrá carácter vinculante cuando se trata de zonas de interés para cultivos marinos».

En lo que importa a la defensa de las competencias de las Comunidades Autónomas —perspectiva desde la que el precepto se impugna— este art. 24 resulta, desde luego, inobjetable, pues su objeto de regulación no es otro que el modo de elaboración de «anteproyectos y disposiciones» estatales, y es de todo punto claro que una Ley de las Cortes Generales puede disciplinar tal extremo sin lesionar, con ello, las competencias autonómicas. Tampoco quedan vulneradas tales competencias por el mero hecho de que la Ley aluda aquí a unas indeterminadas disposiciones estatales, siendo de reiterar, a estos efectos, lo que se acaba de indicar en el punto anterior de este mismo fundamento jurídico. Ha de tenerse en cuenta, además, que los «anteproyectos y disposiciones» cuyo procedimiento de adopción aquí se regula son, según la Ley, aquellos que «puedan incidir en los cultivos marinos», y es notorio que el Estado ostenta competencias cuyo ejercicio puede llegar a determinar una tal incidencia (apartados 13, 15, 19 y 20 del art. 149.1 de la Constitución, entre otros).

c) De conformidad con la Disposición transitoria, «La ordenación de los cultivos marinos se regirá por esta Ley desde su entrada en vigor y por las Disposiciones derivadas de la Ley 59/1969, de 30 de junio, en todo lo que no se oponga a la presente Ley y en tanto el Estado y las Comunidades Autónomas no dicten las correspondientes normas de desarrollo en el ámbito de sus respectivas competencias.» Los órganos recurrentes la impugnan en lo que tiene —por decirlo con palabras de la representación de la Junta de Galicia— de «reserva estatal de disposiciones o normas de desarrollo».

La constitucionalidad del precepto, en tal extremo, se deriva de las consideraciones ya expuestas, respecto de remisiones análogas, en los apartados precedentes. Cabe reiterar que una remisión de este género a la potestad reglamentaria del Gobierno «sólo puede ser interpretada, de conformidad con la Constitución, como habilitación para el ejercicio de aquella potestad normativa en las materias de competencia estatal (...), sin merma alguna de las que correspondan a las Comunidades Autónomas» (STC 227/1988, fundamento jurídico 30).

9. Consideraremos en este fundamento las impugnaciones deducidas frente a los arts. 25, 27 y 28, todos ellos del Título VI de la Ley («Coordinación y Junta Asesora»). Los órganos recurrentes han motivado su petición de declaración de inconstitucionalidad de estos preceptos en una diversidad de argumentos —expuestos ya en los

antecedentes— que pueden sintetizarse en que, para la Junta y para el Parlamento de Galicia, la Ley habría procedido aquí a una «coordinación», «armonización» o «reformulación» de ámbitos competenciales para las que el Estado carecería de título habilitante, con la consiguiente constricción o vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma. La argumentación adversa del Abogado del Estado se basó, como también quedó dicho, en las competencias atribuidas al Estado, sobre todo por el art. 149.1.13 de la Constitución, así como en lo prevenido en el art. 131 de la misma norma fundamental.

a) El art. 25 ha sido impugnado en sus cuatro párrafos, que prevén, respectivamente, la necesidad de establecer una «coordinación» entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, la posibilidad, en segundo lugar, de que el Ministerio citado proponga «planes nacionales de cultivos marinos», a elaborar «de común acuerdo con las Comunidades Autónomas», y en los que se «contemplarán necesariamente los recursos necesarios para su realización», en tercer lugar, la ejecución de dichos planes por las Comunidades Autónomas competentes y, en fin, la posibilidad, para la Administración del Estado, de recabar de las Comunidades Autónomas «cuanta información estime necesaria para valorar el cumplimiento de los planes».

En los fundamentos jurídicos que anteceden hemos tenido ya ocasión de advertir, reiterando una consolidada doctrina constitucional, que la existencia de una determinada competencia autonómica sobre determinada «materia» (acuicultura y marisqueo, en el presente caso) no ha de descartar la posibilidad de que, en virtud de otros títulos, se produzca en aquel ámbito una legítima intervención del Estado, hipótesis en modo alguno excepcional si se parte de la constatación, del todo obvia, de que las articulaciones competenciales en nuestro Estado de las Autonomías no han llevado a cabo una fragmentación ideal, en sectores estancos, de la realidad a normar. Así las cosas, fácil será comprender que la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) puede proyectarse sobre el sector económico de los cultivos marinos y siempre, claro está, que en el ejercicio de dicha competencia no resulten vaciadas de contenido, o limitadas irrazonablemente, las correspondientes competencias autonómicas. No cabe oponer tal reproche, desde luego, a las reglas contenidas en este art. 25. Los planes nacionales de cultivos marinos que en él se contemplan no son impuestos, sino propuestos, por la Administración del Estado, exigiéndose, así, la conformidad de las Comunidades Autónomas afectadas para su aprobación, y reconociéndose, en el mismo precepto, que su ejecución corresponderá, en todo caso, a las comunidades que ostenten competencias en la materia. Nada hay en todo ello que lesione las competencias autonómicas, como tampoco es reconocible tal lesión en la previsión legislativa de una necesaria «coordinación» entre los órganos correspondientes del Estado y de las Comunidades Autónomas: el establecimiento de fórmulas e instancias de coordinación es, no se olvide, algo que corresponde necesariamente a la competencia estatal (art. 149.1.13 de la Constitución), por más que, como también reiteradamente ha dicho este Tribunal, tal competencia no entrañe apoderamiento alguno en favor del Estado para normar directamente el ámbito material sobre el que la coordinación se establece (por todas, la STC 106/1987, fundamento jurídico 4.º).

Tampoco merece reproche de inconstitucionalidad el deber de «informar» al Estado, por parte de las Comunidades Autónomas, a efectos de «valorar el cumplimiento de los planes». Una previsión semejante (establecida, con carácter general, en el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico) responde adecuadamente al principio general de cooperación insito en nuestra forma de organización territorial del Estado (STC 186/1988, fundamento jurídico 7.º, entre otras muchas) y se justifica aquí, además, en atención a las exigencias de la coordinación en la planificación que la Ley ha previsto.

b) En estrecha relación con lo dispuesto en el precepto que se acaba de examinar está el art. 27 de la Ley, que prevé la constitución de una Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos «con objeto de facilitar la coordinación de las actividades de las distintas Comunidades Autónomas» y «efectuar un seguimiento de los planes nacionales» de cultivos marinos. La previsión de una instancia de coordinación de este carácter no es, desde luego, ajena a las competencias estatales del art. 149.1.13 de la Constitución, siempre que a través de dicha Junta no se pretenda, de hecho, limitar o condicionar, más allá de lo que la estricta coordinación demanda, las competencias autonómicas. Nada hay en este precepto, sin embargo, que permita aventurar tal resultado, conteniéndose en él, más bien, prevenciones que han de garantizar la posición institucional y las competencias de las Comunidades Autónomas: en efecto, de la Junta Nacional formarán parte «todas las Consejerías de Pesca» y sus objetivos, composición y funcionamiento serán desarrollados por un Reglamento que no podrá ser adoptado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación («sancionado y publicado», dice impropriadamente la Ley) sin la «previa conformidad» de las Comunidades Autónomas. Tampoco este precepto, por consiguiente, puede decirse contrario a la Constitución.

c) El art. 28 de la Ley dispone, en lo que aquí interesa, que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación «oidas las Comunidades Autónomas, podrá proponer al Gobierno la declaración de industrias de interés preferente, conforme a la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, a las actividades que se consideren oportunas entre las dedicadas a cultivos marinos, así como la de zonas de preferente localización para las mismas». El Parlamento de Galicia ha impugnado este último inciso, alegando que el Ministerio estatal no puede tener «un derecho de propuesta incondicionado sobre la determinación de las zonas de preferente localización dentro del territorio de la Comunidad Autónoma», ya que —se añade— «dicha facultad está limitada en función de la competencia exclusiva que tiene la Comunidad sobre "ordenación del territorio y del litoral" (art. 27.3 del EAG)».

La remisión que realiza este precepto, en el inciso impugnado, a la declaración, según la Ley 153/1963, de «zonas de preferente localización» industrial ha de entenderse hecha al art. 4 de dicho texto legal, regla que fue expresamente derogada por la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales, en cuyo art. 4.º se dispone la creación de un Consejo Rector y, en su seno, de unos «grupos de trabajo» —en los que «se asignará representación a las Comunidades Autónomas afectadas en cada caso»— a los que se encomienda la propuesta de concesión de «incentivos regionales» a aplicar en las zonas que dice el art. 2.1 de la misma Ley. Es claro que nuestro examen no puede ahora extenderse a nada de lo dispuesto en esta Ley 50/1985, aunque también lo es que la derogación por la misma del precepto legal al que implícitamente remitía el inciso impugnado de este art. 28 ha deparado, en este punto, una extinción sobrevenida del objeto del recurso, pues el procedimiento —convertido por la representación ahora— para la declaración de zonas de preferente localización industrial (art. 4 de la Ley 152/1963) no existe ya en nuestro ordenamiento, con lo que desaparece, también, el sentido de un pronunciamiento por parte de este Tribunal, a salvo el caso, que aquí no se da, en que fuese preciso examinar la legitimidad constitucional de disposiciones ya derogadas a fin de eliminar todo posible vestigio de vigencia de la regla acaso inconstitucional (STC 199/1987, fundamento jurídico 3.º).

10. Ha sido también impugnado el art. 29 de la Ley, cuyos dos primeros párrafos prevén, respectivamente, que, «a los efectos de coordinar la investigación en materia de cultivos marinos», la Junta Nacional Asesora preparará un plan de investigación a cinco años que «establecerá un orden de prioridades, de acuerdo con las necesidades del sector» y que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación destinará de sus presupuestos, «a tal efecto», las cantidades precisas para el desarrollo y fomento de dicha investigación. La impugnación del precepto alcanza, asimismo, a su tercer y último párrafo, que reconoce «preferencia en los términos establecidos en el art. 7 de esta Ley» (otorgamiento de concesiones y autorizaciones) a los organismos científicos, públicos o privados, que realicen las investigaciones en acuicultura marina o en materias de protección, conservación y regeneración de fondos, pero la única tacha opuesta a esta previsión por la Junta de Galicia no es otra que la ya aducida frente al art. 7 al que la misma remite, siendo de reiterar aquí lo que entonces dijimos en propósito de aquella impugnación y, en concreto, el carácter supletorio, en este punto, de la norma estatal y su inocuidad, por lo mismo, para el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Tampoco son contrarias a la Constitución las disposiciones contenidas en los dos primeros párrafos de este art. 29, pues dichas reglas afectan directamente al fomento y a la coordinación general de la investigación científica, que, como es patente, corresponde a la competencia del Estado (art. 149.1.15 de la Constitución) y cuyo ejercicio se prevé aquí en términos que no pueden decirse incompatibles con las competencias sustantivas de las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La Junta de Galicia, aceptando la competencia estatal para la «coordinación» en este ámbito, circunscribe su impugnación a lo previsto (párrafo 2.º del precepto) en orden al «fomento» de la investigación con cargo a los presupuestos del Ministerio estatal, pero su alegato de que la adjudicación de estas ayudas ha de llevarse siempre a cabo por la propia Comunidad Autónoma ni afecta, de modo directo, a la disposición legal —que nada dice sobre este punto—, ni podría aceptarse, por lo demás, en los términos absolutos y genéricos que la recurrente expone, pues el citado art. 149.1.15 reconoce inequívocamente al Estado una competencia para la acción de «fomento» en este específico sector, con independencia, claro es, de la actuación propia que pueda ser llevada a cabo por las Comunidades Autónomas (STC 53/1988, fundamento jurídico 1.º).

11. Los arts. 30 y 31 se refieren al régimen de infracciones y sanciones en materia de cultivos marinos, regulación que se abre con una expresa cláusula de salvaguardia y respeto de «las competencias que le vienen atribuidas a las Comunidades Autónomas en los diferentes Estatutos de Autonomía». Esta advertencia, que ha de ponerse en relación con la aplicación supletoria que para sí busca la Ley (Disposición adicional), impide acoger ahora las impugnaciones deducidas contra estos preceptos por la Junta y por el Parlamento de Galicia, pues es manifiesto que en ellos no se pretende impedir ni menoscabar el

ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que en este extremo les correspondan (competencias ejercidas por Galicia, cabe recordar, a través de las antes citadas Leyes de su Parlamento 5 y 13, de 1985). Basta con constatarlo así para rechazar los alegatos de los recurrentes en este punto, sin que sea ahora preciso decir nada más sobre la extensión y límites de las competencias autonómicas en orden al Derecho sancionador, cuestión que sólo sería pertinente examinar en la medida en que se llegara a controvertir el concreto ejercicio de dichas competencias (STC 87/1985, fundamento jurídico 8.º; en términos análogos, STC 227/1988, fundamento jurídico 29).

12. La fundamentación que antecede lleva a declarar la inconstitucionalidad del inciso «o autonómica» contenido en el párrafo 1.º del artículo 26, por las razones expuestas en el fundamento jurídico 7.º, apartado c) de esta Sentencia, rechazando en lo demás las impugnaciones deducidas por la Junta y por el Parlamento de Galicia frente a la Ley 23/1984, cuya Disposición adicional tampoco puede, en fin, considerarse inconstitucional, teniendo en cuenta lo que sobre ella ya se ha dicho en los fundamentos 3.º y 4.º, en ninguna de sus dos determinaciones: supletoriedad de la Ley misma y necesario respeto, por las Comunidades Autónomas, de las atribuciones que su título II confiere «a los órganos correspondientes de la Administración del Estado».

15598 Pleno. Sentencia 104/1989, de 8 de junio. Conflicto positivo de competencia 864/1984. Promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.338/1984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad de entidades y establecimientos públicos y privados.

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. 864/84, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don José Ignacio López Carcamo, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.338/1984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 13 de septiembre de 1984, el Gobierno Vasco formuló al Gobierno de la Nación requerimiento de incompetencia, de acuerdo con lo establecido en el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.338/1984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, publicado en el B.O.E. el día 13 del mismo mes, por entender que dichos preceptos —en concreto los contenidos en los arts. 2.1 y 2; 3; 9; 11.1; 13.1; 19; 21.1 y 2; 22.1; 23.1, 2 y 3; 26; 29.2; 31.4; 33.1, 2, 3, 4 y 6; 34.2; 35; 36 y Disposición adicional cuarta del citado Real Decreto— no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante EAPV). El Consejo de Ministros, en su reunión de 31 de octubre de 1984, adoptó el Acuerdo de no atender el requerimiento formulado, que fue notificado al Gobierno Vasco el 8 de noviembre siguiente.

2. En consecuencia, y previo Acuerdo del Gobierno Vasco en su sesión de 4 de diciembre de 1984, el Abogado don José Ignacio López Carcamo, en nombre y representación del mismo, planteó conflicto positivo de competencia, mediante escrito presentado el día 10 del mismo mes y año, solicitando de este Tribunal que se reconozca la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para ejecutar la normativa del Estado en materia de seguridad pública, declarando en favor de aquella la titularidad de las facultades de ejecución administrativa que el Real Decreto 1.338/1984 atribuye al Gobernador civil, al Director de la Seguridad del Estado, al Ministerio del Interior, al Consejo de Ministros y a las Fuerzas de Seguridad del Estado, y que se declaren nulos o, subsidiariamente, inaplicables en el ámbito territorial

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 Declarar inconstitucional, y por consiguiente nulo, el inciso «o autonómica» contenido en el párrafo 1.º del art. 26 de la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos.
- 2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de junio de mil novecientos ochenta y nueve. Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Rubricado.

de dicha Comunidad Autónoma los artículos en los que todas las mentadas facultades de ejecución están contenidas.

a) Señala, en primer lugar, el Abogado del Gobierno Vasco, tras afirmar que se han cumplido los requisitos procesales en el planteamiento del conflicto, que por su escrito se impugnan ciertos preceptos del Real Decreto 1.338/1984 que considera viciados de incompetencia, pero que no se incluyeron en el requerimiento previo —en concreto, los contenidos en los arts. 4.2; 7.2; 8; 11.2; 12.1; 13.2; 16.1; 22.2; 29.1; 31.2; 33.5 y Disposición adicional primera, apartado 4, y Disposición adicional segunda—. Sin embargo, entiende que este defecto procesal, aun grave y debido a error inexcusable de parte, no debe impedir un pronunciamiento sobre el fondo, tanto por la conexión existente entre los preceptos mencionados y no mencionados en el requerimiento, como por el carácter indisponible de las competencias constitucionales, que, si permite a las Comunidades Autónomas plantear conflictos con el mismo objeto contra disposiciones y actos de desarrollo de normas reglamentarias no impugnadas en su día, como afirma la STC 26/1982, de 24 de mayo, con mayor razón debe permitir impugnar artículos no incluidos en el requerimiento previo, habida cuenta, además, que, como en el presente, caso, ello no produce indefensión irreparable para una de las partes.

b) Por lo que se refiere al fondo del conflicto, alega el Abogado del Gobierno Vasco que, a su parecer, los arts. 149.1.29 de la C.E. y el 17 del EAPV reparten las competencias en materia de seguridad pública reservando al Estado la potestad normativa y a la Comunidad Autónoma la ejecución no normativa de las normas estatales, atribución ésta que queda clara en lo que se refiere al aspecto puramente policial de dicha tarea y que debe deducirse, en lo referente al aspecto administrativo, de la naturaleza y finalidad con que está concebida la asunción competencial en el citado precepto estatutario. El juego de este último y del art. 149.1.29 de la C.E. no puede limitarse a la asunción por parte de la Comunidad Autónoma Vasca de una simple potestad organizativa de su propia policía, pues ésta quedaría vacía de contenido si paralelamente no se entiende otorgada a los órganos administrativos autonómicos la competencia de ejecutar la normativa estatal encaminada a garantizar la seguridad pública. Siendo misión de la Policía Autónoma Vasca, según el mencionado art. 17 EAPV, la de proteger las personas y bienes y mantener el orden público dentro del territorio autónomo, ello implica una tarea de ejecución en materia de seguridad pública que no puede desligarse, sin menoscabo del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de la C.E., de la ejecución administrativa de la normativa estatal encaminada a aquel fin. Imprudencia de esta separación orgánica entre ambos grados de ejecución que se aprecia con más claridad si se tiene en cuenta que corresponde al Gobierno Vasco el mando supremo de la Policía Autónoma.

Esta conclusión encuentra mayor apoyo en la doctrina utilizada por el Tribunal Constitucional para, mirando más allá del estricto tenor literal de la norma constitucional o estatutaria, delinear un reparto competencial más racional, como se deduce de la teoría del «contenido inherente a la competencia» (Sentencias de 22 de diciembre de 1981 y 8 de junio de 1982) o la de las «materias conexas» (Sentencia de 13 de febrero de 1981).

Además, de la estructura del art. 149.1 de la C.E. y de las asunciones competenciales verificadas por los Estatutos al amparo de dicho precepto y del art. 149.3, puede deducirse un principio general, no expresamente previsto, pero acorde con el espíritu del texto constitucional, que atribuye a las Comunidades Autónomas llamadas de primer grado la ejecución en bloque de la normativa estatal, excluyendo algunas materias que en dicho art. 149.1 se enumeran libres de reservas a las