

daño para terceros ni para el desarrollo del proceso, no sólo por la previsible brevedad del plazo que se le concediera al efecto, sino también porque la Empresa recurrente se había manifestado dispuesta a cubrir por completo la cantidad que le fuera exigida. Evitándose así una sanción excesiva y desproporcionada, dada la entidad del defecto procesal y la consecuencia jurídica anudada a la misma, cual es el cierre del proceso. A lo que responde la tendencia, cada vez más acentuada, de nuestro ordenamiento procesal de favorecer la conservación de los actos procesales o la subsanación de los defectos susceptibles de reparación sin ruptura del proceso, visible en muy diversos preceptos legales y, en especial, en los arts. 11.3, 240.2, 242 y 243 de la LOPJ y en el art. 1.170.1.º de la L.E.C., y de la que es manifestación reciente, dentro del mismo orden laboral, el art. 192.3 de la Ley de Procedimiento Laboral aprobada mediante Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril.

De cuanto antecede ha de concluirse que la decisión de la Sala Segunda del T.C.T., al desestimar el recurso de súplica contra el anterior Auto de la misma Sala que tenía por no anunciado el recurso de suplicación, ha vulnerado el derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 C.E.

FALLO

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

29353 Pleno. Sentencia 177/1990, de 15 de noviembre de 1990. Conflicto positivo de competencia 62/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 135/1984, de 13 de septiembre, de la Junta de Galicia, sobre medidas de fomento del sector de construcción naval en Galicia.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 62/85, promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con el Decreto 135/1984, de 13 de septiembre, de la Junta de Galicia, sobre medidas de fomento del sector de construcción naval de Galicia. Ha sido parte la Junta de Galicia, representada y defendida por el Letrado don Heriberto García Seijo y Ponente el Magistrado don José Luis de los Mozos y de los Mozos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de enero de 1985, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, plantea conflicto positivo de competencia frente al Decreto de la Junta de Galicia, núm. 135/84, de 13 de septiembre, sobre medidas de fomento del sector de construcción naval en dicha Comunidad Autónoma; una vez desatendido el requerimiento de incompetencia que en su día se dirigió al mencionado Consejo de Gobierno. Se invoca el art. 161.2 de la Constitución.

2. Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento y de la documentación que se adjunta, son los siguientes:

A) El Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia dictó el mencionado Decreto 135/1984, sobre medidas de fomento del sector de construcción naval en Galicia. En el preámbulo del mismo se dice, como justificación de esta disposición, que las medidas para captar una cuota de mercado en el sector, previstas en el Real Decreto 1.271/1984, de 13 de junio, sobre medidas de reconversión del sector de construcción naval, «no alcanzan a las que existen en otros países competidores, por lo que cualquier medida de apoyo complementario o suplementario redundará en una mayor facilidad de los astilleros gallegos para penetrar en los mercados». Asimismo, se dice allí: que la construcción naval es una «industria de síntesis», susceptible de «promocionar la pequeña y mediana industria»; que la actual situación económica gallega exige «frenar el desmantelamiento de la actividad industrial existente» y que la construcción naval configura uno de los sectores más importantes de

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado por la empresa ECUMSA y, en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad de los Autos de la Sala Segunda del Tribunal Central de Trabajo, de 21 de enero de 1988 y de 14 de abril de 1988, dictados en el recurso de suplicación núm. 2.981/1987.

2.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva.

3.º Restablecer a la recurrente en la integridad de su derecho, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al trámite de admisión del recurso de suplicación para que se le conceda a la Entidad recurrente la oportunidad de subsanar el defecto advertido en la consignación.

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

Dada en Madrid, a doce de noviembre de 1990.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.—Insértese en el «Boletín Oficial del Estado».—El Secretario general.

la industria de la Comunidad; y que, dada la competencia autonómica sobre fomento y planificación de la actividad económica (art. 30.1.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, desde ahora, EAG), el Gobierno gallego concluye en la conveniencia de arbitrar medidas de fomento de este sector; todo ello con la finalidad de alcanzar los siguientes objetivos: promover la modernización y reestructuración de la flota gallega con especial incidencia en la pesquera, propiciar la recuperación de los astilleros de Galicia de «la cuota histórica de mercado», facilitar el saneamiento financiero de las Empresas y generar la actividad de industrias auxiliares.

Partiendo de estos objetivos que persigue el Decreto autonómico, expuestos en el preámbulo, y para su consecución, sustancialmente, se regulan: a) unas medidas de carácter financiero (art. 2), que permiten la concesión de subvenciones a las Empresas privadas titulares de astilleros de hasta el 10 por 100 del valor base de las obras dirigidas a la construcción, transformación y grandes reparaciones de buques y artefactos flotantes; estas subvenciones deben ser destinadas exclusivamente al saneamiento financiero de esas empresas, y b) otras medidas de apoyo a la demanda (art. 3), mediante el otorgamiento de similares subvenciones a los armadores nacionales o extranjeros que contraten con astilleros emplazados en Galicia la construcción, transformación y grandes reparaciones de buques o artefactos flotantes; dicha subvención deberá considerarse por el armador como parte del pago a efectuar por el astillero; estas últimas subvenciones pueden ser sustituidas o completadas por subvenciones al costo de avales o de los intereses del crédito oficial. Unas y otras medidas, las llamadas financieras y las de apoyo a la demanda, no pueden en ningún caso superar, en su conjunto, el 10 por 100 del valor base de la obra, y deben aplicarse desde el 1 de enero de 1984 hasta que finalice el período de reestructuración del sector naval.

B) Del análisis del contenido del Decreto 135/1984, objeto del presente conflicto de competencia, extrae el Abogado del Estado la siguiente conclusión, por lo que atañe al régimen de distribución competencial: se establecen en él medidas de fomento que no pueden disociarse de la planificación del sector de construcción naval que para todo el Estado se articuló en el Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, en ejercicio de la competencia estatal para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución).

Frente a esta conclusión, los títulos competenciales que invoca la Junta de Galicia, en su contestación al requerimiento de incompetencia formulada por el Gobierno de la Nación, no pueden ser atendibles. Así, junto al art. 30.1.1 del EAG, referido a la competencia de fomento y planificación de la actividad económica en Galicia, y al art. 30.1.2, industria, así como al art. 30.2, sobre la participación autonómica en la gestión del sector público estatal, se alude también al art. 28.4, pero sin que se explique la relación supuestamente existente entre el contenido de la disposición controvertida y la intervención de Empresas.

Por el contrario, el análisis del Decreto 135/1984 obliga a situar la competencia autonómica en el terreno del art. 30.1.7, a), del EAG, relativo a las facultades de desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado, para la reestructuración de sectores económicos; regla competencial que, por su especificación, prevalece sobre la general contenida en el art. 30.1.2 del EAG, atinente a la industria. Esto

lleva a pensar que el orden de competencias en esta materia resulta: del citado art. 30.1.7, a), del Estatuto; del Real Decreto 2.563/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios en esta materia; del Real Decreto 1.271/1984, de 13 de junio, sobre medidas de reconversión del sector naval; y, adicionalmente, la competencia reservada al Estado para la determinación del número de unidades pesqueras, tonelaje y tipo, según se declaró en la STC 33/1984, donde se reconoció que sólo pueden autorizarse la construcción o reforma de buques pesqueros que gocen del informe previo favorable del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sin embargo, la Junta de Galicia fundamenta su rechazo del requerimiento de incompetencia en la irrelevancia del precitado Real Decreto de traspaso para introducir reglas de distribución competencial y, sobre todo, en la nulidad del Real Decreto de reconversión del sector naval por insuficiencia de rango; silenciando, por lo demás, significativamente, la doctrina expuesta en la meritada STC 33/1984. Pero la nulidad que se atribuye al Real Decreto 1271/1984 carece de consistencia lógica, puesto que se contradice con la remisión que el propio Decreto autonómico discutido (en su art. 2, apartados 1.º y 2.º) hace a la normativa estatal que regula la reestructuración del sector naval, que no es otra que el citado Real Decreto 1271/1984. Además, este Real Decreto trae origen en el Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, sobre reconversión y reindustrialización de industrias en general, donde se prevé el procedimiento de declaración de un sector en reconversión y, en concreto, en su art. 4.2 se establece que en el Real Decreto de reconversión se regularán las medidas necesarias y los beneficios aplicables, así como las condiciones para la obtención de los mismos; texto que hoy se reproduce en el art. 4.2 de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización.

De acuerdo con este planteamiento, el art. 4 del Real Decreto 1271/1984 enumera los objetivos básicos de la reconversión en este sector, que, sin duda alguna, forman parte del contenido material de las bases estatales que la Comunidad Autónoma ha de respetar en el ejercicio de su competencia con arreglo al art. 149.1.13 de la Constitución y al art. 30.1.7 del EAG. Y es claro que cuando el indicado art. 4 precisa como objetivo básico: «promover una competencia transparente entre las Empresas, evitando posibles discriminaciones en los apoyos y medidas de carácter público...», no se está excediendo del alcance propio de las bases. En cambio, pretender ampliar la cuota de penetración en el mercado de los astilleros emplazados en Galicia, que según su preámbulo es la finalidad del Decreto 135/1984, configura un claro obstáculo para el expuesto objetivo básico: alcanzar un mercado transparente y sin discriminaciones para el conjunto de la industria naval del Estado. Por consiguiente, el Decreto gallego controvertido, «no por carencia absoluta de titularidad competencial, pero sí en atención a las medidas que contiene, vulnera las bases fijadas en el Real Decreto 1271/1984», excediéndose del título competencial que supone el art. 30.1.7 del EAG.

En este sentido, las medidas que la disposición autonómica introduce suponen una discriminación en materia de apoyos públicos por razón del emplazamiento de los astilleros, que es rigurosamente contraria al objetivo fijado con carácter de básico en la normativa estatal. No hay aquí desarrollo autonómico alguno de las bases, sino su infracción. Y el hecho de que estas subvenciones se otorguen a cargo del presupuesto de la Comunidad Autónoma carece de relevancia para justificar que la disposición autonómica haya sido dictada dentro de su competencia.

Tampoco puede admitirse que las medidas autonómicas sean simplemente un «complemento» de la planificación estatal vinculado al emplazamiento territorial, tal y como se presentan en el preámbulo del Decreto autonómico discutido, pues en esa actividad de complemento se infringen los objetivos fijados en las bases estatales.

Sentada esta afirmación principal, la inconstitucionalidad de las medidas que configuran el núcleo normativo del Decreto impugnado deben, además, reseñarse con carácter subsidiario otras dos infracciones del bloque de la constitucionalidad que se advierten en la disposición autonómica.

Por un lado, se soslaya la imprescindible intervención de los órganos estatales de control, seguimiento y gestión del plan de reconversión del sector. Así, en el art. 5.2, letra e), del Decreto 135/1984, se incluye entre la documentación que debe unirse a la solicitud de ayuda autonómica: «Copia, en su caso, de la solicitud dirigida a la Administración Central para la autorización de la obra y su financiación»; pero todo ello se hace con un carácter potestativo («en su caso»), por lo que parece hacerse potestativa también la solicitud de la autorización estatal de la obra, de forma que se imposibilita la coordinación, que es también un objetivo estatal básico según el art. 4 del Real Decreto 1.271/1984.

Y, por otro lado, dedica especial atención el Decreto gallego, que abarca todo tipo de buques (normalmente de hasta 15.000 toneladas de registro, pero, excepcionalmente, incluso de más tonelaje, según se desprende de los apartados 1.º y 3.º del art. 1, a la construcción de buques de pesca y a la modificación sustancial del sistema de carga o pesca (art. 1.2). Pues bien, en función del Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, sobre ordenación de la actividad pesquera nacional, corresponde al Estado la determinación del esfuerzo de pesca y, según la interpretación que del art. 11.1, c), del Estatuto del País Vasco

(semejante al art. 28.5 del EAG) hace la STC 33/1984, entran dentro de la competencia estatal facultades como son: La determinación del número de unidades, tonelaje, tipo y orientación de la actividad pesquera hacia uno u otro de los subsectores posibles.

En suma, además de la inconstitucionalidad derivada de la infracción de las normas estatales con rango de básicas, la disposición autonómica discutida omite toda intervención del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en su art. 6, y viene a hacer inoperante los criterios de ordenación del sector pesquero cuya titularidad competencial corresponde al Estado.

Por último, en lo que afecta a la falta de virtualidad del Decreto de traspasos (Real Decreto 2.563/1982, de 24 de julio) para delimitar competencias, como denuncia la Junta de Galicia en su contestación al requerimiento de incompetencia, es evidente que su invocación se hace sencillamente con un «valor indicativo» o de «determinación indirecta», en cuanto elemento interpretativo de los títulos competenciales.

C) En virtud de todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita de este Tribunal Constitucional que declare que corresponde al Estado la competencia para la determinación de los objetivos básicos de la reconversión del sector de construcción naval y, en consecuencia, anule el Decreto de la Junta de Galicia núm. 135/1984, de 13 de septiembre, sobre medidas de fomento del sector de construcción naval en Galicia, por no respetar dicha competencia estatal.

3. Por providencia de 30 de enero de 1985, la Sección Primera de este Tribunal acordó: a) Admitir a trámite el presente conflicto, así como dar traslado de la demanda y de los documentos presentados a la Junta de Galicia, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación que dispone el art. 82.2 de la LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones estimase convenientes; b) dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de La Coruña para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el referido Decreto, en cuyo caso debía suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto; c) tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución a efectos de suspensión del Decreto impugnado; d) ordenar la publicación de la formalización del conflicto y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia» para general conocimiento.

4. La Junta de Galicia, por mediación del Letrado designado y en escrito registrado en este Tribunal el día 23 de febrero de 1985, se opone al escrito de planteamiento del conflicto y formula distintas alegaciones que se pueden resumir, sucintamente, del modo siguiente:

A) Inicia sus alegaciones el Letrado de la Junta de Galicia con unas extensas consideraciones generales sobre las llamadas competencias compartidas o concurrentes, en general, y, en especial, sobre la manera en que debe, a su juicio, interpretarse el art. 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica, y el art. 30 del EAG, en el que la Comunidad Autónoma asume diversas competencias en materias de contenido económico de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general; se destaca en estas consideraciones previas que la correcta aplicación de esos preceptos requiere de una imprescindible utilización de los «mecanismos institucionales» previstos en el art. 131.2 de la Constitución, referido a la elaboración por el Gobierno de los proyectos de planificación, «de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas», mecanismos de relación que en este caso no han existido, y se pone de manifiesto que la competencia autonómica para el fomento y planificación de la actividad económica de Galicia (artículo 30.1.1 del EAG) solamente puede ceder ante la coordinación de la planificación general, elaborada con el respeto a lo establecido en el artículo 131, apartados 1.º y 2.º, de la Constitución, de forma que las Comunidades Autónomas tienen como único límite para sus posibles medidas de desarrollo económico regional los objetivos institucionales marcados por la política nacional, correspondiendo al Estado asegurar el equilibrio entre las distintas Comunidades Autónomas mediante instrumentos de coordinación; pero, en esta función, el Estado no puede saltarse las exigencias constitucionales de planificación por Ley de la actividad económica (art. 131.1 de la Constitución), a través del constante empleo de las técnicas de la remisión normativa y la deslegalización. Y esto es lo que precisamente se ha hecho con la reconversión industrial y la reindustrialización, si se analiza conjuntamente el bloque normativo formado por: El Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre; la Ley 27/1984, de 25 de julio, y el Real Decreto 1.271/1984, de 13 de junio, y la situación se complica más todavía porque el Real Decreto 1.271/1984 se remite, a su vez, a las medidas de reconversión adoptadas en cada subsector industrial o grupo de Empresas. En definitiva, toda esta serie de remisiones en cascada para elaborar las bases estatales del art. 149.1.13 de la Constitución olvidan que el art. 30.1 del EAG exige e impone que la formulación de estas bases se haga «en los términos de lo dispuesto en el art. 131 de la Constitución», esto es, mediante Ley. El Real Decreto 1.271/1984, por tanto, no puede constituir un instrumento planificador y carece de eficacia para fijar

bases, por su falta de rango legal y por haberse omitido cualquier toma en consideración de las previsiones de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la planificación general.

A mayor abundamiento se instaura una política económica que se separa formal y materialmente de la que rige en el área de la Comunidad Económica Europea para la construcción naval, donde es cada vez mayor la tendencia a la concesión de ayudas de urgencia a los astilleros, ya sea para reactivar la demanda o para evitar el cierre de las instalaciones, en previsión de una recuperación general del sector después de 1986. Por dicho motivo, es difícil pensar aún en una reducción de las ayudas, aunque deba controlarse que las mismas no se destinen a la competencia entre astilleros de los Estados miembros, sino a objetivos relacionados con la reestructuración del sector en los próximos años.

B) Tras estas consideraciones generales, enjuicia el Letrado de la Junta de Galicia el Decreto 135/1984, en cuanto concreto objeto de la presente controversia constitucional. Se destaca que, en el propio escrito de planteamiento del conflicto, el Abogado del Estado reconoce que la disposición impugnada, lo es «no por carencia en abstracto de titularidad competencial,» sino en atención a las medidas que contiene.

Y ha de insertarse, nuevamente, que el Real Decreto 1.271/1984, como derivación del Real Decreto-ley 8/1983 y de la Ley 27/1984, como derivación del Real Decreto-ley 8/1983, y de la Ley 27/1984, no tiene virtualidad alguna para contener normas básicas por las razones invocadas y relativas al reiterado empleo de la remisión normativa y de la deslegalización. Por consiguiente, no puede operar como límite de las competencias autonómicas que derivan del art. 30.1.1 del EAG; Fomento y planificación de la actividad económica; y es en el ejercicio de esta competencia en el que se dictó el Decreto 135/1984, ahora discutido; ciertamente, aunque el Estatuto califica la competencia como «exclusiva» se trata de una competencia «concurrente» y los límites a su ejercicio pueden provenir de las normas estatales básicas y de la coordinación de la planificación, pero, en todo caso, siempre en los términos establecidos en el ya reseñado art. 131 de la Constitución.

Por otra parte, la remisión que en el Decreto discutido se hace a la «normativa estatal», no quiere ni puede suponer que ésta se mueva en el ámbito del Real Decreto 1.271/1984, porque la expresión tiene un alcance genérico, es decir, viene referida a «un bloque normativo válido»; y no poseen tal validez ni el Real Decreto-ley 8/1983 ni el Real Decreto 1.271/1984, pues un Decreto-ley, que es una norma para situaciones de urgencia, no puede producir una deslegalización de materia sin incurrir en un inconstitucional fraude de ley. En consecuencia, ni la supuesta norma habilitante, el Real Decreto-ley citado, ni menos aún el Real Decreto 1.271/1984, pueden configurar un límite competencial al art. 30.1.1 del Estatuto y al ejercicio de esta competencia a través del Decreto gallego 135/1984.

De acuerdo con cuanto antecede y a modo de conclusión, debe traerse a colación lo siguiente: a) no se produce discriminación ni atentado alguno a la economía de mercado ni vulneración de los principios de especialización y coordinación que se invocan en la demanda, por cuanto el art. 4 del Real Decreto 1.271/1984 no posee virtualidad para establecer limitaciones «al carecer de planificación sectorial y no haber puesto en funcionamiento los mecanismos de coordinación»; b) el citado art. 4 no puede configurar objetivos básicos en la medida en que tal norma carece de habilitación, por insuficiencia de rango, para determinar bases; c) la propia demanda reconoce, como se ha visto, la competencia en abstracto de la Comunidad Autónoma; d) El Decreto gallego 135/1984 es una «norma de complemento» de la normativa estatal, al igual que ocurre respecto del Real Decreto 2.161/1984, de 31 de octubre, sobre construcción y modernización de la flota pesquera, y respeta la titularidad estatal en materia de autorizaciones, tal y como se precisa en la STC 33/1984; e) por consiguiente, el requisito de la previa autorización estatal debe entenderse implícito en normas autonómicas que son meramente complementarias de la iniciativa estatal y, en concreto, el Decreto discutido, al establecer medidas de apoyo y financieras a los astilleros sitos en Galicia y a las empresas armadoras que contratan con ellos, «no pretende desplazar la competencia de autorización que se entiende implícita cuando se refiere al cumplimiento de la normativa estatal»; f) sólo en función de esas medidas sustantivas de apoyo a la demanda (art. 3) se fijan los requisitos de los buques (art. 4), la documentación exigida (art. 5), las normas para la tramitación de los expedientes (art. 6) y de pago de las subvenciones (art. 7), etc.; g) el ámbito de aplicación del Decreto, fijado en los artículos 1.2 y 3, se reconduce al territorio de la Comunidad Autónoma y los parámetros empleados «coinciden esencialmente con los que tardíamente instrumentó, con carácter general, el Real Decreto 2.161/1984»; h) por último, es necesario insistir en que, en todo caso, se respeta la autorización estatal, la vigencia del Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, y las referencias al Decreto de transferencias.

C) En virtud de lo expuesto, la representación de la Junta de Galicia solicita de este Tribunal Constitucional que se declare la titularidad de la Comunidad Autónoma de la competencia controvertida y la constitucionalidad del Decreto impugnado.

5. Estando próximo a finalizar el plazo de suspensión de cinco meses, que señala el art. 65.2 de la LOTC, por providencia de 12 de junio de 1985, se dio audiencia a las partes para que, en el plazo común de cinco días, alegasen lo procedente en orden al mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Recibidas las correspondientes alegaciones, el Pleno del Tribunal, por Auto de 29 de julio de 1985, acordó mantener la suspensión del Decreto impugnado.

6. Por providencia de 13 de noviembre de 1990 se señaló para deliberación y fallo del presente conflicto el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Nación promueve conflicto positivo de competencias frente al Decreto de la Junta de Galicia 135/1984, de 13 de septiembre, sobre medidas de fomento del sector de construcción naval en dicha Comunidad Autónoma.

En el escrito de interposición del conflicto se estima que la disposición autonómica impugnada establece unas medidas de fomento que no pueden disociarse, pues las contravienen, de las adoptadas para la planificación y reconversión del sector de construcción naval en todo el Estado, y que se articularon en: el Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización de industrias en general; la Ley 27/1984, de 26 de julio, con idéntico objeto y tramitada por el procedimiento de urgencia, y el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, sobre medidas de reconversión del sector de construcción naval. Estas medidas fueron dictadas en el ejercicio de la competencia estatal para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución); y de forma adicional, de acuerdo con la competencia reservada al Estado para la ordenación del sector pesquero y, en concreto, para autorizar la construcción de nuevos buques pesqueros y su reforma, tal y como se declaró en la STC 33/1984, de 9 de marzo. Con carácter complementario de este razonamiento, el Gobierno de la Nación considera que la competencia autonómica debe residenciarse en el art. 30.1.7 a) del EAG, relativo a las facultades que ostenta la Comunidad Autónoma para el desarrollo y la ejecución en Galicia de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos, regla competencial que, por su especificidad, debe prevalecer frente a otros títulos competenciales más genéricos, como son: el fomento y la planificación de la actividad económica (art. 30.1.1) y la industria (art. 30.1.2).

Según este planteamiento del régimen de distribución de la competencia controvertida, efectuado por el Abogado del Estado, la Junta de Galicia habría transgredido su facultad de desarrollo de las bases estatales en este sector, puesto que las medidas de fomento introducidas en el Decreto gallego 135/1984 configuran obstáculos para el cumplimiento de los objetivos básicos recogidos en el art. 4 del mencionado Real Decreto 1271/1984, de reconversión del sector de construcción naval. Así, entiende el Gobierno de la Nación que es un claro obstáculo la finalidad pretendida por el Decreto autonómico discutido, según su propio preámbulo, que no es otra que «el incremento de la cuota de mercado de los astilleros gallegos»; objetivo que no se compadece con unas medidas estatales encaminadas a alcanzar un mercado transparente para el conjunto de la industria naval del Estado; y carece de sentido presentar las medidas autonómicas como «complementarias» de las estatales —como también se dice en el preámbulo del Decreto recurrido— pues en esa actividad de complemento se infringen los objetivos fijados en las bases estatales.

Por su parte, el Letrado de la Junta de Galicia se opone al escrito de interposición del conflicto aduciendo, en primer lugar, que el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.13 de la Constitución para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica requiere de la imprescindible utilización de los «mecanismos institucionales», previstos en el apartado 2.º del art. 131 de la Constitución, y del recurso a la Ley según el apartado 1.º del mismo precepto constitucional; y todo ello se ha omitido en este caso, donde se ha producido un constante empleo de las técnicas de la deslegalización y de la remisión normativa, en clara transgresión, también, de lo previsto en el art. 30.1 del EAG que exige que la ordenación de la actuación económica del Estado se haga «en los términos de lo dispuesto en el art. 131 de la Constitución», es decir, mediante Ley. Esto sentado, el Real Decreto 1271/1984 no puede constituir un instrumento normativo idóneo para fijar bases, por su clara insuficiencia de rango y por haberse omitido cualquier toma en consideración de las previsiones de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la planificación general. Por consiguiente, el art. 4 del Real Decreto 1271/1984 no posee virtualidad alguna para establecer limitaciones al ejercicio de la competencia autonómica prevista en el art. 30.1 del Estatuto, apartados 1 y 7, letra a), a través del Decreto ahora discutido. De manera subsidiaria de este razonamiento principal, se esgrime por la Junta de Galicia que el Decreto impugnado es una «norma de complemento» de la normativa estatal en esta materia; y que, además, respeta la competencia estatal para la autorización de la construcción y reparación de buques (tal y como se precisó en la STC 33/1984), ya que dicho requisito debe entenderse implícito en unas normas autonómicas que son meramente

complementarias de las estatales, como se hace evidente tras la lectura del art. 5.2, letra e), del Decreto 135/1984, en el que se incluye entre la documentación a presentar con la solicitud de ayuda o financiación, una copia de la solicitud de autorización de la obra dirigida a la Administración Central.

De las expuestas alegaciones se deriva que el problema central a resolver en este conflicto reside en dilucidar si las medidas de apoyo a la demanda y financieras adoptadas por la Junta de Galicia fueron dictadas dentro de la competencia autonómica y si vulneran o no los objetivos básicos del plan nacional para la reconversión del sector de construcción naval.

2. Una vez centrados los términos del presente conflicto según las partes y el objeto del mismo, se hace manifiesto que la solución de esta controversia competencial requiere afrontar dos cuestiones: a) si el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, de medidas de reconversión del sector de construcción naval, es un vehículo formal susceptible de introducir limitaciones al ejercicio de la competencia autonómica a través del Decreto de la Junta de Galicia controvertido, y b) si las medidas de carácter financiero y de apoyo a la demanda previstas en el Decreto impugnado vulneran los objetivos básicos fijados en el precitado Real Decreto estatal o poseen, en cambio, un carácter complementario de los mismos.

3. Pues bien, las alegaciones formuladas sobre la primera de estas cuestiones por la Junta de Galicia no pueden ser atendibles de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, aparecida, no obstante, de forma sobrevenida a los escritos de las partes de interposición del conflicto y de oposición al mismo, y en la que se ordena el régimen de distribución competencial en materia de reconversión industrial.

Así en la STC 29/1986, de 20 de febrero, este Tribunal enjuició la constitucionalidad del Real Decreto-ley 8/1983, de 20 de noviembre, de reconversión y reindustrialización, y de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización; disposiciones legales de la que trae origen el Real Decreto 1271/1984 sobre reconversión del sector de construcción naval y cuya validez para condicionar el ejercicio de la competencia autonómica discute la Junta de Galicia.

En dicha Sentencia (fundamentos jurídicos 2.º y 3.º) se dijo, a los efectos que ahora nos ocupan, lo que a continuación se expone de manera sucinta: la utilización del Decreto-ley, mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución, tienen que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que la gobernación del país requiera de una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exijan una rápida respuesta, y el juicio político sobre la concurrencia de este presupuesto de hecho habilitante corresponde al Gobierno, sin perjuicio de su posible control jurídico en caso de ausencia de toda justificación; el Gobierno justificó la adopción del Real Decreto-ley cuestionado en la subsistencia de los problemas de crisis industrial y en la necesidad de la reconversión, así como en la inexistencia de una normativa adecuada que los afrontara, extremos que no fueron discutidos por la Junta de Galicia, quien no alegó la falta de dichos presupuestos de hecho habilitantes; pero, además, este Decreto-ley no puede considerarse arbitrario o abusivo, pues permitió adoptar unas medidas inmediatas de reconversión, con antelación a la elaboración de la Ley 27/1984 por las Cortes Generales a través del procedimiento de urgencia; ni se produjo operación deslegalizadora alguna, pues en el momento en que se dictó no existía una norma legal que impusiera la aprobación por Ley de los planes de reconversión y reindustrialización; por otra parte, el art. 131 de la Constitución responde a la previsión de una planificación económica de carácter general, es decir, global o de toda la actividad económica, como indica su propio tenor literal y se desprende de los trabajos y deliberaciones de las Cortes Constituyentes; por ello, la observancia de tal precepto no es obligada en el caso de una planificación sectorial de ámbito más reducido; y, en último lugar, cuando el art. 86.1 de la Constitución excluye de las materias susceptibles de ser reguladas por Decretos-leyes el «régimen de las Comunidades Autónomas», se refiere a aquellas disposiciones que ordenen su posición institucional o delimiten competencias con carácter general y en el sentido expuesto en el art. 28.1 de la LOTC, pero no cuando se trate de leyes dictadas en el ejercicio de las competencias que el art. 149.1 de la Constitución reserva al Estado.

También se expresó en la misma Sentencia por este Tribunal (fundamento jurídico 4.º), que, sin perjuicio de otros preceptos del Estatuto de Galicia que inciden en esta materia de la reconversión industrial (art. 30.1.1, fomento y planificación de la actividad económica; art. 30.1.2, industria; art. 30.1.6, sector público económico de Galicia, etc.), el precepto estatutario relevante conforme a un principio de especificidad de la competencia, que en este conflicto trae también a colación el Abogado del Estado, debe ser el art. 30.1.7, en relación con el art. 149.1.13 de la Constitución, como ya se ha visto.

La aplicación de estos preceptos del bloque de la constitucionalidad conduce a una doble conclusión:

Por un lado, corresponde al Estado la ordenación de la actuación económica en general, lo cual presupone la ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado en relación con

ellos; aunque esta actuación del Estado no pueda vaciar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de planificación; ahora bien, la vigencia del principio constitucional de unidad económica, proyección en dicha esfera del principio de unidad del Estado (art. 2 C.E. y STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), del que se deduce la exigencia de que el orden económico sea uno en todo el Estado, obliga a entender que, cuando para conseguir los objetivos de la política económica nacional sea precisa una acción unitaria en el conjunto del territorio estatal, en tal caso, el Estado pueda efectuar una planificación de detalle, siempre y cuando la coherencia de esas decisiones unitarias «no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación». Las anteriores consideraciones llevaron a reconocer la competencia estatal para establecer planes nacionales de reconversión industrial, entre otras razones, porque las empresas afectadas se ubican en distintas partes del territorio nacional y porque la finalidad de esos planes no es otra que adaptar las dimensiones, capacidad productiva y características técnicas de las empresas «a las exigencias de viabilidad que imponen los mercados nacionales e internacionales», y, en este sentido, «el desglose o escisión de una mera planificación marco en una serie de planes de detalle implica el grave riesgo de desvirtuar los objetivos de una operación de reajuste que ha de efectuarse con carácter global, en condiciones de sustancial igualdad de cargas y beneficios a un ritmo acompasado» (fundamento jurídico 4.º).

Peró, por otro lado, se decía, la Junta de Galicia conserva unas competencias de ejecución, en determinados supuestos, de esos planes nacionales de reconversión y reindustrialización, según el art. 30.1.7 del Estatuto, aunque en la ejecución de los mismos el Estado tampoco pueda estar ausente. Ello llevó a afirmar (fundamento jurídico 5.º) que la ejecución de estos planes es una tarea común del Estado y de las Comunidades Autónomas en una situación de concurrencia competencial; y que, en consecuencia, era necesario que el legislador estatal estableciera, en cada plan de reconversión, una participación autonómica en los órganos que se crearan para la ejecución y control de los planes, lo que llevaba a declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos algunos artículos del Real Decreto-ley 8/1983, relativos a la ejecución de los planes, y entre los que no se encontraban los referidos a la elaboración de los mismos, pues expresamente se señalaba que la Comunidad Autónoma no ha asumido competencia alguna en orden a la elaboración del plan (fundamento jurídico 6.º).

Es decir, la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos del Real Decreto-ley 8/1983 por la STC 29/1986, norma habilitante del Real Decreto 1271/1984, no es relevante para el presente conflicto, y a diferencia de lo acaecido en la STC 199/1989, donde se dilucidaba la participación de la Junta de Galicia en la ejecución del programa de reconversión de una empresa.

A la luz de cuanto antecede, puede sostenerse, en suma, como conclusión de lo expuesto en la STC 29/1986, que las exigencias del principio de unidad económica, anudadas a la competencia estatal del art. 149.1.13 de la Constitución, justifican la existencia de planes nacionales de reconversión industrial que regulen una planificación de detalles del sector, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas que posean competencias de desarrollo y ejecución de los planes estatales de reestructuración de sectores económicos, como ocurre con Galicia [art. 30.1.7, a) del EAG], puedan establecer otras medidas planificadoras complementarias y coordinadas con las estatales, tal y como ya se reconoció en la Sentencia precitada (fundamento jurídico 4.º).

En consecuencia, nada impedía, desde la perspectiva de la distribución competencial, que el Gobierno de la Nación dictara el Real Decreto 1271/1984 de medidas de reconversión del sector naval, para planificar la reestructuración del mismo y, paralelamente, resulta constitucionalmente lícito que en él se fijaran (art. 4) unos objetivos básicos que la Junta de Galicia debe, en todo caso, respetar a la hora de establecer cualesquiera medidas de ayuda o financieras, suplementarias de las estatales. Resta por enjuiciar, por tanto, si las medidas reguladas en el Decreto gallego impugnado tienen tal carácter complementario o si, por el contrario, contravienen dichos objetivos básicos en la reestructuración del sector como se denuncia por el Gobierno de la Nación.

4. Es un criterio, ciertamente, con frecuencia empleado por este Tribunal Constitucional en materia de ayudas financieras y en situaciones de concurrencia de competencias que las Comunidades Autónomas pueden adoptar «dentro del marco de las directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras... no supongan interferencia negativa o distorsionadora de la ordenación general establecida por el Estado sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal» (STC 14/1989, fundamento jurídico 3.º, entre otras); de ahí se desprende que los conflictos que sobre estas competencias se planteen requieren acudir a la «vía casuística de examinar, en cada concreto supuesto, el contenido y alcance de la decisión autonómica, a fin de determinar si contradice o no las directrices generales» (*ibidem*).

En el caso que ahora nos ocupa, la Junta de Galicia introdujo en el Decreto discutido dos clases de medidas: a) Unas de carácter financiero (art. 2), que permiten la concesión de subvenciones a las empresas

privadas titulares de astilleros, de hasta el 10 por 100 del valor base de la obra, dirigidas a la construcción, transformación y grandes reparaciones de buques y artefactos flotantes emplazados en Galicia; estas subvenciones deben ser destinadas al saneamiento financiero de las empresas y se aplican a obras efectuadas durante el período de reestructuración del sector naval. b) Otras medidas de apoyo a la demanda (art. 3), mediante el otorgamiento de subvenciones, de igual cuantía máxima, a los armadores nacionales o extranjeros que contraten con astilleros emplazados en Galicia la construcción, transformación y grandes reparaciones de buques o artefactos flotantes; dichas subvenciones deberán considerarse por el armador como parte del pago a efectuar al astillero y pueden ser sustituidas o completadas por subvenciones al costo del aval bancario o de los intereses del crédito; del mismo modo deben aplicarse a obras realizadas durante el período de reestructuración del sector.

A juicio del Abogado del Estado, el contenido de estas medidas de apoyo a la demanda en el sector y de saneamiento financiero de las empresas sitas en Galicia, transgrede los objetivos perseguidos por el plan de reconversión del sector de la construcción naval, toda vez que impide «promover una competencia transparente entre las empresas, evitando posibles discriminaciones en los apoyos y medidas de carácter público» (art. 4 del Real Decreto 1271/1984).

Así centrada esta controversia, debe admitirse que posee razón el Abogado del Estado y que difícilmente pueden calificarse las medidas adoptadas por la Junta de Galicia como complementarias y concurrentes o, simplemente, como neutrales o inocuas respecto de los objetivos básicos en la reconversión industrial del sector fijados en el plan de ámbito nacional.

En este sentido, el propio preámbulo del Decreto gallego controvertido fija entre los objetivos que se persiguen con esas medidas: incrementar la cuota de mercado de los astilleros gallegos, que históricamente —se dice— supone alrededor de un tercio del sector naval nacional, propiciando la recuperación de los astilleros de la Comunidad Autónoma. Pero, claro está, resulta evidente que nos encontramos ante una previsión de apoyos y medidas de carácter público, por razón del emplazamiento territorial, que obstaculiza el cumplimiento del objetivo unitario consistente en diseñar en un plan los ajustes financieros y laborales necesarios y el coste de los mismos en un sector en crisis, para evitar, entre otros problemas, posibles agravios comparativos; sobre todo dado el alcance de la cuota de mercado de Galicia en este sector

29354 Pleno. Sentencia 178/1990, de 15 de noviembre. Conflicto positivo de competencia 408/1985. Promovido por la Junta de Galicia contra la omisión, por parte del Gobierno de la Nación, del Real Decreto de transferencias o traspasos de las funciones, servicios y medios materiales y financieros en materia de Cámaras Agrarias.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 408/85, promovido por la Junta de Galicia, representada por su Director general de lo Contencioso, contra la omisión, por el Gobierno de la Nación, del Real Decreto de transferencias o traspasos de las funciones, servicios y medios materiales y financieros de Cámaras Agrarias. Ha sido parte el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Presidente del Tribunal, quien expresa el parecer del mismo.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 9 de mayo de 1985, el Director general de lo Contencioso de la Junta de Galicia formuló, en la representación que ostenta, conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación, en relación con la omisión del Real Decreto de transferencias o traspasos de las funciones, servicios y medios materiales y financieros en materia de Cámaras Agrarias, omisión que, a criterio de la Comunidad Autónoma impugnante, vulnera el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG, en adelante). El

industrial (alrededor de un tercio) y la cuantía de las ayudas (hasta un 10 por 100 del valor base de la obra). Finalmente, es indudable que pretender ampliar la cuota de mercado de los astilleros emplazados en Galicia mediante unas medidas que se califican como de apoyo a la demanda, es algo que, por su propia naturaleza, afecta al objetivo básico de promover una competencia transparente entre las empresas de un sector en reconversión y configurar una demanda interior orientada hacia cierta clase de buques en consonancia con diversos criterios que en el art. 4 del Real Decreto 1271/1984 se enumeran. Y el que la normativa autonómica parta de entender implícita la previa autorización estatal para la construcción y reparación de buques en general y, en especial, de buques pesqueros (de acuerdo con lo resuelto en la STC 33/1984), como puede deducirse del art. 5.2 del Decreto gallego discutido, no llega a alterar estos razonamientos.

5. En resumen, el modo en que se han ejercido las facultades de ejecución del plan nacional de reconversión del sector de construcción naval por la Junta de Galicia, en concurrencia con el Estado, desborda los límites de la competencia autonómica y transgrede los objetivos fijados en dicha reconversión.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado y, en consecuencia, anular el Decreto de la Junta de Galicia 135/1984, de 13 de septiembre.

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

Dada en Madrid, a quince de noviembre de mil novecientos noventa.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—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.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rubricado.

conflicto planteado parte de los hechos y descansa en los fundamentos siguientes:

A) El Consejo de la Junta de Galicia, siguiendo el cauce del art. 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dirigió al Gobierno de la Nación petición de traspaso en materia de Cámaras Agrarias. Dado que dicha petición no fue objeto de resolución expresa ni condujo a la oportuna reunión de la Comisión Mixta de transferencias, la Junta efectuó la denuncia de la mora, que tuvo lugar el 15 de octubre de 1984. Transcurridos tres meses, y producida, por tanto, el 15 de enero de 1985, una denegación presunta de la petición constitutiva de la omisión a que se refiere el art. 61.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), se formuló frente a la misma requerimiento de incompetencia, no atendido por el Gobierno de la Nación.

La omisión objeto del conflicto, en los términos del art. 61 LOTC, significa una patente negativa del Gobierno en orden a celebrar la oportuna reunión de la Comisión Mixta de transferencias para operar el concreto traspaso y, como consecuencia, en pura lógica jurídica, un incumplimiento de la obligación de dictar el necesario Real Decreto de transferencias o traspasos como disposición vinculada o conexas al desarrollo constitucional y estatutario.

B) Entrando en el fondo del asunto, la representación de la Junta de Galicia aduce que el traspaso de los medios necesarios para el ejercicio de la competencia autonómica, de carácter exclusivo, sobre Cámaras Agrarias (art. 27.29 EAG) no está condicionado por previa y expresa ley básica estatal, ya que, aunque las bases de esta materia no estén expresamente formuladas en la legislación postconstitucional, pueden deducirse de la normativa preconstitucional vigente por la propia Comunidad Autónoma, sin necesidad de que el Estado dicte la pertinente legislación. Es decir, el desarrollo legislativo y la ejecución conexos a la competencia exclusiva autonómica, y con ellos la potestad reglamentaria, la administración y la inspección (art. 37 EAG), pueden operarse a partir de los criterios que suministra la legislación preconstitucional vigente en el momento de la entrada en vigor del Estatuto mientras el Estado, en uso de la competencia que le otorga el art. 148.1.18 C.E., no modifique o innove su legislación.

Evidentemente, la «ejecución» o «administración» postulan el concreto traspaso de los servicios necesarios para el ejercicio y plena eficacia de la competencia asumida en virtud del Estatuto, independientemente de la circunstancia de que no se haya producido la legislación básica. Así