

18265 Pleno. Sentencia 147/1998, de 2 de julio de 1998. Conflicto positivo de competencia 702/1998. Promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Plan de Pesca de aguas comunitarias elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para los meses de enero y febrero de 1988. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 702/88, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don José Ignacio López Cárcamo, en relación con el Plan de Pesca en aguas comunitarias elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para los meses de enero y febrero de 1988. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de abril de 1988, el Letrado don José Ignacio López Cárcamo, en nombre y representación del Gobierno Vasco, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con el Plan de Pesca en aguas comunitarias elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para los meses de enero y febrero de 1988.

2. La fundamentación fáctica y jurídica que sirve de apoyo al presente conflicto, de acuerdo con su escrito de planteamiento, es, en síntesis, la siguiente:

A) Antecedentes:

a) El Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco elaboró un Plan de Pesca para los meses de enero y febrero de 1988, y lo remitió a la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el 30 de noviembre de 1987.

Dicho Plan se limitaba a distribuir entre las Asociaciones de Armadores operantes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, los derechos asignados por la Resolución de la Secretaría General de Pesca Marítima de 26 de enero de 1987 (dictada en cumplimiento de la normativa correspondiente: el Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, y la Orden de 12 de junio de 1981, por la que se ordena la actividad pesquera de las flotas de altura y gran altura que operan dentro de los límites geográficos de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste), repartiendo entre las mismas los excedentes derivados de la diferencia entre derechos y buques creada

por el sistema de acumulación permitido por la Orden indicada, y estableciendo los horarios y demás determinaciones a que obliga el art. 158.2 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

b) Con fecha de 17 de diciembre de 1987 fue notificado al Gobierno Vasco el Plan de Pesca para los mismos meses elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con modificaciones sustanciales respecto del enviado por el Gobierno Vasco. Tales modificaciones iban más allá de la articulación técnica precisa para cumplir con lo dispuesto en el art. 163.1 del Acta de Adhesión, en relación con el art. 158 (esto es, la conjunción técnica horaria entre los distintos Planes de las Comunidades Autónomas afectadas), para adentrarse en el terreno propio y esencial de los Planes de Pesca, redistribuyendo los excedentes de derechos y operando un trasvase de los mismos de la Comunidad Autónoma del País Vasco a otras Comunidades Autónomas, con lo que se modificaba la propia Resolución de 26 de enero de 1987, privando a las Asociaciones del País Vasco de derechos de pesca que les correspondían de acuerdo con la normativa estatal.

Tales modificaciones son la causa del presente conflicto, pues a juicio del Letrado del Gobierno Vasco la competencia para elaborar y ejecutar el Plan de Pesca en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma vasca corresponde a los órganos competentes de esta última, y tales modificaciones suponen el vaciamiento de dicha competencia y su conversión en una mera facultad formal de propuesta no vinculante, en contra del sistema constitucional y estatutario de reparto de competencias en la materia, como a continuación se argumenta.

B) Intervención de las Comunidades Autónomas en las tareas de ejecución del Derecho comunitario:

El Letrado del Gobierno Vasco cree oportuno hacer unas consideraciones al respecto, pues, aunque no se trate aquí de la ejecución de una norma de Derecho comunitario, dicho Derecho está en cierta medida implicado, y los Planes de Pesca internos pueden considerarse como adaptaciones de la política pesquera global comunitaria, cuyas prescripciones deben respetar.

Trayendo a colación los apoyos doctrinales que considera oportunos, se viene a defender, en síntesis, que la competencia para la ejecución interna del Derecho comunitario (aquí, la elaboración de los Planes de Pesca) no forma parte del concepto de relaciones internacionales y no pertenece, por tanto, en exclusiva del Estado, sino que ha de determinarse de acuerdo con los parámetros internos de distribución competencial.

C) Los títulos competenciales en juego: título prevalente.

A juicio del Letrado del Gobierno Vasco, nos encontramos ante un supuesto de los que, con arreglo a la STC 125/1984, cabe denominar como de «concurencia imperfecta de títulos competenciales», supuesto en el cual es necesario determinar cuál sea el título prevalente, como paso previo para encuadrar la concreta actuación en el ámbito competencial estatal o autonómico.

Aunque la determinación del título prevalente en estos supuestos es una tarea casuística, la STC 80/1985 aporta un criterio válido, que consiste en localizar el que cabe llamar como título de origen, que será el que en principio dirija la resolución de la controversia competencial, estableciéndose una especie de presunción *iuris tantum* en favor del mismo y de su eficacia dilucidadora del conflicto, únicamente desvirtuable a través de la com-

probación de la incidencia clara y trascendente de la actuación de que se trate en otros ámbitos competenciales.

En el caso presente, la concurrencia se produce entre la ordenación del sector pesquero, que sería el título de origen, y, por expresa mención del mismo en la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento formulado por el Gobierno Vasco, el título relativo a la coordinación de la actividad económica general (art. 149.1.13 C.E.).

El criterio de incidencia debe ser aplicado con rigor, exigiendo para poder descartar el título de origen un grado de incidencia trascendente del que se derive con notoriedad la necesidad de colocar la actuación de que se trate bajo la cobertura del que concurre con aquél. Y la STC 125/1984 avala esta tesis restrictiva en relación precisamente con el art. 149.1.13 C.E.

De dicha Sentencia se deriva que las potencialidades expansivas del citado título competencial se restringen a aquellos supuestos en los que las dimensiones económicas sean el elemento preponderante de la actuación de que se trate, lo cual no ocurre, a su juicio, en el caso presente. De un lado, porque el Plan de Pesca es la concreción de una serie de actuaciones anteriores, realizadas por el Estado, tanto normativas como ejecutivas, en las que puede perfectamente controlar las dimensiones de influencia en la economía general del específico aspecto del sector pesquero del que se trata, y si en aquél se aprecia algún factor económico éste se centra en la economía propia de la Comunidad Autónoma, para cuya planificación el Estatuto le otorga competencia. Y, de otro lado, porque tratándose como se trata de la acomodación a la política pesquera global de la Comunidad Europea (arts. 158 y ss. del Acta de Adhesión), sumamente desarrollada y precisa, bien se puede sostener que la verdadera incidencia en la economía del Estado español se deriva, en cuanto miembro de la Comunidad, de tal política comunitaria y no de las actuaciones internas de adaptación, máxime teniendo en cuenta su reducido espectro de opción.

Por tanto, el título prevalente en este caso sería, a su juicio, el de origen, la ordenación del sector pesquero, sin que tenga intervención alguna el relativo a la coordinación general de la actividad económica.

D) Delimitación competencial Estado/Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación del sector pesquero:

La ordenación del sector pesquero es una tarea compartida entre las instituciones centrales y las de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según se deduce del art. 149.1.19 C.E. (que a pesar de calificar en principio la competencia estatal como exclusiva, deja expresamente a salvo las competencias que en dicha materia se atribuyan estatutariamente a las Comunidades Autónomas) y del art. 11.1 c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución en el marco de las bases que fije el Estado.

La STC 158/1986, referida a la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyo Estatuto coincide sustancialmente con el vasco en este punto, confirma tal configuración competencial.

Así las cosas, resulta trascendente para la resolución del presente conflicto la determinación de en cuál de los conceptos (bases/desarrollo legislativo y ejecución) es encajable la actuación impugnada.

A este respecto, los criterios que, en materia precisamente de ordenación del sector pesquero, utiliza la

indicada STC 158/1986 para la determinación de lo básico tienen como punto de partida y como meta el logro de un equilibrio entre los principios de unidad y autonomía, entre el interés general común y el interés general propio de cada Comunidad Autónoma, equilibrio que está en el origen del tipo de compartición competencial del que tratamos y que se vería roto si las bases fueran más allá de lo indispensable para garantizar ese interés general, impidiendo la existencia de un régimen jurídico autonómico que tenga la posibilidad de incorporar opciones legislativas diversas.

E) Real Decreto 2.413/1982, de 27 de agosto, sobre traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación del sector pesquero. Valor de los Reales Decretos de transferencias en relación con la delimitación competencial:

El punto B.1 del anexo de dicho Real Decreto señala lo siguiente:

«Se transfiere a la Comunidad Autónoma la competencia en la distribución de licencias de pesca, de acuerdo con las siguientes normas:

El País Vasco ejecutará los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a la ordenación del sector pesquero del País Vasco, según lo establecido en el art. 20.3 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Consecuentemente "la Administración de la Comunidad Autónoma elaborará y ejecutará los planes de pesca que se deriven de los Tratados y Convenios". La Administración del Estado asignará a la Comunidad Autónoma vasca el número de licencias, cupos y permisos temporales de pesca que en cada caso y momento le correspondan.»

Así pues, el Real Decreto indicado considera explícitamente la elaboración y ejecución de los Planes de Pesca como contenido del art. 11.1 c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, lo cual obliga, a juicio del Letrado del Gobierno Vasco, a analizar cuál sea el valor de los Reales Decretos de transferencias a efectos de delimitación competencial, y, por lo tanto, para la resolución del presente conflicto.

Según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (SSTC 25/1983, 67/1983, 76/1983, 84/1983, 77/1984 y 125/1984, entre otras), los Reales Decretos de transferencias carecen de valor para proceder al reparto competencial, función que queda reservada fundamentalmente a la Constitución y los Estatutos, sobre cuyas previsiones al respecto, dado el carácter indisponible de las competencias, no puede prevalecer la presunta voluntad plasmada en el acuerdo formalizado por dichas normas de transferencias. Ello no obstante, en cuanto que para transferir medios y servicios se precisa interpretar el lenguaje constitucional y estatutario, todo Real Decreto de transferencias encierra, por su propia esencia, una cierta función de delimitación competencial, a la que parece obligar el art. 18.1 de la Ley del Proceso Autonómico, y que confirmó la STC 76/1983 (fundamento jurídico 31). Esto, unido al propio origen de los Decretos de transferencias, que supone que tal delimitación es fruto de la interpretación que de sus respectivas esferas de actuación han hecho, de mutuo acuerdo, las partes en un posible litigio de competencias, permite otorgar a dichos Reales Decretos un valor reforzado de norma interpretativa acerca de las previsiones constitucionales y estatutarias de delimitación competencial. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional (STC 158/1986), que los utiliza como criterio importante, aunque no único ni definitivo, de so-

lución de litigios en gran número de Sentencias, sin corregir los resultados hermenéuticos de los que parten (SSTC 84/1983, 173/1983, 33/1984 y 77/1984, entre otras).

Entre tales Sentencias interesa destacar la STC 33/1984, también referida a la ordenación del sector pesquero y en la que se alude al Real Decreto 2.413/1982. En dicha Sentencia, el Tribunal contempla al Real Decreto en cuestión como incluido en el sistema normativo que configura la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación del sector pesquero, y, en consecuencia, determina lo que es básico en el sector en función de las especificaciones de dicho Real Decreto, sin utilizar ninguna otra lógica argumental.

Cabe, así pues, a juicio del Letrado, establecer una presunción *iuris tantum* en favor del acierto y corrección constitucional de la interpretación que, acerca de los ámbitos competenciales, contienen tales Reales Decretos, que conviene mantener salvo que resulte patente su contradicción con la Constitución y/o los Estatutos, lo que, a su entender, no ocurre en el caso presente.

La finalidad que persigue la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se cumple aquí sobradamente con la fijación de la normativa que rige la elaboración de los Planes y con la asignación de las licencias, cupos y derechos de pesca que le asigna el Real Decreto de transferencias mencionado, extendiendo generosamente su competencia constitucional. La posibilidad de distribuir tales derechos en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma, repartiendo entre las Asociaciones operantes en su territorio los excedentes creados en las mismas por aplicación de la normativa estatal, representa un contenido mínimo de la competencia autonómica, indispensable para que ésta permita construir una competencia pesquera propia, que es la razón de ser de la atribución constitucional y estatutaria.

F) Significado y alcance de la facultad coordinadora:

El Letrado del Gobierno Vasco considera oportuno abordar este tema no sólo por ser el elemento funcional de la competencia alegada en la contestación al requerimiento de incompetencia, sino también por tratarse de una facultad que puede derivarse del art. 93 C.E. y que, en consecuencia, podría ser traída a colación por la implicación del Derecho comunitario en el tema del que tratamos.

A su juicio, el Tribunal Constitucional en su doctrina (SSTC 32/1983, 76/1983, 11/1984 y 80/1985) se ha decantado por una concepción formal de la facultad estatal de coordinación, como competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos. Y, aun admitiendo como hipótesis que dicha facultad permitiese al Estado la expansión de su competencia material, ésta únicamente tendría por objeto el establecimiento de una homogeneidad técnica y la obligación de una acción conjunta, y sólo en el supuesto de que tales objetivos no se consigan por acuerdo voluntario de las partes.

Existe, además, un deber de colaboración no explicitado en la Constitución (STC 80/1985), que se diferencia de la atribución expresa al Estado de la competencia de coordinación en que los métodos de ejercicio coordinado de las competencias respectivas no se fijan unilateralmente por el Estado, sino de común acuerdo, y que debe servir para impedir la utilización desnaturalizada y abusiva de la facultad de coordinación.

De acuerdo con todo ello, difícilmente puede sostenerse que la actuación estatal impugnada se enmarque en la facultad de coordinación.

Habría sido posible que el Estado se hubiera limitado a articular el Plan vasco con los de los restantes puertos implicados, a los solos efectos de cumplir con la obligación comunitaria de que únicamente pueden faenar simultáneamente 150 barcos. Pero al modificar sustancialmente dicho Plan en lo que constituye su núcleo esencial (la distribución de las licencias asignadas por el Estado en cumplimiento del Derecho comunitario, trasladando los excedentes creados en la Comunidad Autónoma vasca a otras Comunidades Autónomas o repartiéndolos con criterios distintos) lo que en realidad se hace es convertir una competencia sustantiva en una mera facultad de propuesta, lo que nos coloca en un plano distinto al de la coordinación.

En virtud de todo lo expuesto se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare nulo o inaplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco el Plan de Pesca impugnado, y se reconozca la titularidad de esta Comunidad Autónoma sobre la competencia en él ejercitada.

3. Mediante providencia de 9 de mayo de 1988, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal prevista en el art. 82.2 LOTC, pudiera aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma a los efectos de lo previsto en el art. 61.2 LOTC; y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco para general conocimiento.

4. Mediante escrito registrado el 3 de junio de 1988, el Abogado del Estado solicitó una prórroga de diez días del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, que fue concedida por providencia de 6 de junio de 1988.

5. El Abogado del Estado registró su escrito de alegaciones el 17 de junio de 1988, en el que suplica que se dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida, con la siguiente fundamentación jurídica:

A) Los títulos competenciales en juego:

Para el Abogado del Estado es de plena aplicación en el caso presente el título estatal de planificación y coordinación de la economía (art. 149.1.13 C.E.), en conexión con las características de las normas del Acta de Adhesión a la Comunidad Económica Europea.

En efecto, éstas establecen un ámbito de aplicación que necesariamente es superior al de la Comunidad Autónoma, por lo que su aplicación ha de ser también de igual ámbito, justificando así objetivamente la medida estatal, tanto desde la perspectiva de la planificación como de la coordinación de la política económica. En tal sentido, el Estado no puede ver predeterminado un elemento de los que debe coordinar o planificar, es decir, tener como punto de partida obligado el reparto que haya hecho previamente la Comunidad Autónoma, lo que desvirtuaría la competencia planificadora y coordinadora, en el amplio sentido que esta competencia ha recibido en las SSTC 29/1986, 144/1985 y 27/1987.

Una pretensión como la de la Comunidad Autónoma vasca, si la ejercitaran las demás Comunidades afectadas, haría inviable el Plan, con desconocimiento del principio de solidaridad (art. 138 C.E.).

B) La elaboración de los Planes de Pesca:

La elaboración de los Planes de Pesca se efectúa de conformidad con la Orden de 12 de junio de 1981, sobre ordenación de la actividad de las flotas de altura y gran altura que operan dentro de los límites geográficos de la Comisión del Atlántico Nordeste. Esta Orden supuso un importante esfuerzo para el redimensionamiento a la baja de la flota española de altura y gran altura, a todas luces excesiva en aquel momento desde la perspectiva de la próxima adhesión a las Comunidades Europeas. Para ello estableció un censo cerrado de todos los buques que al día de 23 de abril de 1980 tenían derecho de acceso en las aguas de los Estados miembros de la CEE y en las de alta mar adyacentes a las mismas (unos 460), y para facilitar la reconversión de la flota articuló un sistema flexible respecto de los derechos, de tal manera que, entre otras cosas, los derechos de acceso de cada uno de los buques incluidos en los censos podían acumularse en otros buques propiedad de la misma empresa pesquera, y se permitía, bajo determinados supuestos, la conservación por el armador de los derechos de acceso del buque en los supuestos de venta o desguace del mismo. Este sistema, junto con otras medidas paralelas de primas de desguace, etc., permitió la reconversión del sector. Los armadores procedieron, así, a la renovación de la flota mediante la disminución de su elevado número de buques, pero conservando idéntico número comparativo de derechos de acceso.

La Orden contempló también el sistema de confección de los Planes de Pesca para el conjunto de la flota, que se realiza por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a partir de las propuestas de las distintas Asociaciones de Armadores en que se integran las empresas propietarias de los buques titulares de derechos, con remisión posterior a la Comisión de las Comunidades Europeas. La realidad del sector es sumamente móvil, dado que un armador puede dar de baja a su buque o buques en una Asociación para incorporarse a otra con notable facilidad, trasladando así los derechos de sus buques de una Asociación a otra.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas consolidó la situación creada por dicha Orden. El art. 158 del Acta de Adhesión determinó la lista de los 300 barcos españoles que podían faenar en aguas comunitarias (divisiones CIEM Vb, VI, VII y VIII a, b y d). Dicha lista nominal figura en el anexo IX del Acta de Adhesión. El esfuerzo de reconversión de la flota mostró, así, su plena utilidad, dado que en 1981 existían unos 460 buques con acceso a los caladeros comunitarios y en el momento de la adhesión sólo se logró la inclusión de 300 en la lista del anexo IX. De estos 300 barcos, no obstante, sólo 150 barcos tipo están autorizados para faenar simultáneamente bajo determinados requisitos.

Así pues, los derechos de acceso inicialmente concedidos por la Orden de 21 de junio de 1981 han de considerarse a la luz del cupo máximo de esfuerzo pesquero reconocido a nuestro país en el Acta de Adhesión; es decir, la presentación periódica por la Administración española ante la Comisión de la CEE de los Planes de Pesca para la flota nacional debe ensayar el aprovechamiento pleno de este esfuerzo pesquero que, al mismo tiempo, ha de ser distribuido entre los buques de la flota con absoluto respeto de los derechos de acceso reconocidos a cada uno de ellos y, por extensión, a sus armadores propietarios y a las Asociaciones en que éstos se integran.

La confección de los Planes de Pesca requiere, pues, de complejas operaciones técnicas. Debe tenerse en cuenta, en particular, un dato técnico que está en la base de las dificultades para una asunción plena por

las Comunidades Autónomas de competencias para su elaboración: la distribución de derechos es sumamente desigual entre los armadores, y se da la circunstancia de que hay titulares, y, por extensión, Asociaciones, que ostentan más derechos de los que efectivamente pueden ejercitar, lo que deriva del proceso de reconversión de la flota, al haberse vendido o desguazado buques conservando sus titulares los derechos de acceso.

El papel que desempeña la Administración del Estado en la elaboración de los Planes de Pesca obedece, pues, a una actividad coordinadora respecto de un sector económico dotado de características amplias de interterritorialidad y movilidad.

Es evidente que la ordenación del sector pesquero, en cuanto regulación de un sector económico, no puede realizarse desconociendo las competencias estatales en materia de coordinación de la actividad económica general. El reparto del cupo pesquero entre los buques autorizados para faenar velando por su aprovechamiento integral requiere dotar a la Administración Central de la capacidad necesaria para transvasar de una a otra Asociación los coeficientes de acceso, es decir, los días en que podrán faenar, sin distinción del ámbito territorial en que esté ubicada la Asociación, supliendo a las Asociaciones deficitarias mediante los excedentes de otras.

La asunción por la Administración del Estado de los Planes de Pesca elaborados por el Gobierno Vasco para las Asociaciones radicadas en su ámbito sin posibilidad de modificarlos, sea para reducir o ampliar el número de los días de faena, implicaría compartimentar el Plan hasta niveles inviables tanto desde el punto de vista técnico como desde la competencia estatal de coordinación general de la actividad económica.

6. Por providencia de 26 de noviembre de 1990, la Sección Primera del Pleno acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, conceder a las partes un plazo de diez días para alegaciones sobre la subsistencia o no de la controversia competencial planteada, a la vista de que la resolución en conflicto pudiera haber agotado plenamente sus efectos.

7. Mediante escrito registrado con fecha de 10 de diciembre de 1990, el Abogado del Estado solicitó que se dictara Auto declarando la terminación del conflicto por desaparición de su objeto, por cuanto el Plan de Pesca impugnado se circunscribía a los meses de enero y febrero de 1988, sin que se hubiera producido ningún conflicto de competencia posterior.

8. Mediante escrito registrado con fecha de 13 de diciembre de 1990, el Letrado del Gobierno Vasco solicitó seguir con la tramitación del conflicto hasta su terminación por Sentencia resolutoria del fondo, por cuanto, si bien la resolución impugnada ha agotado sus efectos, la controversia competencial sigue viva, pues ninguna de las partes ha realizado actuaciones procesales o extra-procesales que manifiesten un cambio de posición respecto de las interpretaciones que, de su respectivo ámbito competencial, mantienen en este proceso, y queda, pues, por dilucidar la titularidad y el alcance de la competencia para dictar tal acto.

9. Por providencia de 23 de noviembre de 1994, el Pleno del Tribunal acordó, de nuevo, oír a las partes por plazo común de diez días para alegaciones sobre la posible carencia de objeto del presente conflicto dada la falta de vigencia del Plan de Pesca impugnado y a la vista de la jurisprudencia constitucional posterior contenida, entre otras, en las SSTC 56/1989, 147/1991 y 57/1992.

10. Mediante escrito registrado con fecha de 1 de diciembre de 1994, el Letrado del Gobierno Vasco solicitó la continuación de la tramitación procesal del conflicto hasta su terminación por Sentencia en la que se declare la nulidad de la resolución impugnada por vulneración competencial a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por las siguientes razones:

A) En cuanto a la falta de vigencia del Plan, se remite a lo alegado con motivo de la anterior providencia, e insiste en que la controversia competencial sigue viva y en los mismos términos que en el momento de planteamiento del conflicto, en cuanto los Planes de Pesca se siguen elaborando por la Administración del Estado, en contra de los títulos competenciales de esta Comunidad Autónoma en los términos defendidos en el escrito de demanda.

B) Respecto de la jurisprudencia constitucional expresada en nuestra providencia, se hacen también algunas observaciones en favor de la permanencia del conflicto. Sin perjuicio de los títulos competenciales en juego que se analizan en el escrito de demanda, al que se remite, el Letrado del Gobierno Vasco entiende que la aplicación de los criterios contenidos en aquella jurisprudencia debe matizarse en razón de la dicción literal y expresa del apartado B.1 del anexo del Real Decreto 2.413/1982, de 27 de agosto, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación del sector pesquero.

El Letrado apela al principio de conservación de las normas, que, si siempre es protegible, más aún en el caso de los Decretos de transferencias, por su especial reconocimiento constitucional, su procedimiento de gestación y su importante significación política. A su juicio, esa disposición expresa del Decreto de transferencias establece una participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración y ejecución de los Planes de Pesca que puede ser interpretada de manera no contradictoria con la jurisprudencia constitucional indicada, en uno de estos dos sentidos, de mayor a menor competencia en favor de la Comunidad Autónoma:

a) Como territorialización por Comunidades Autónomas de los cupos atribuidos al Estado español por la Comunidad Europea, pues siempre que están en juego derechos establecidos por las instituciones europeas, hay dos opciones: que el Estado intervenga en la decisión final, para evitar descoordinaciones, pérdidas o excesos en los cupos atribuidos al Estado español, o que se territorialicen los cupos, atribuyendo un número a cada Comunidad Autónoma competente. Entre las dos opciones, ambas constitucionales, el Estado se inclinó, al menos en el caso del País Vasco, por la segunda, plasmando dicha opción en el citado Decreto de transferencias, y preservando en el mismo sus competencias sobre pesca marítima mediante el sistema de asignación territorial de cupos.

b) O, al menos, subsidiariamente, como participación autonómica en el procedimiento de elaboración del Plan de Pesca, correspondiendo al Estado la decisión última sobre el Plan de Pesca total que se ha de remitir a las instituciones comunitarias, para garantizar la concurrencia de títulos en esta acción administrativa entre el relativo a la pesca marítima (Estado) y el de ordenación del sector pesquero (Comunidad Autónoma del País Vasco).

Con ambas interpretaciones el Estado mantendría íntegros sus títulos competenciales sobre pesca marítima en razón de las reservas que se establecen en el propio Acuerdo de la Comisión Mixta y de la coordinación que

implica la integración de los distintos Planes de Pesca de las Comunidades con competencia en la materia.

La jurisprudencia citada en la providencia no resuelve la cuestión de la necesaria participación autonómica en la elaboración de los Planes de Pesca, en relación con la previsión expresa y contundente del Real Decreto de transferencias para esta Comunidad Autónoma, motivo por el que se entiende pervive la controversia competencial.

11. Mediante escrito registrado el 22 de diciembre de 1994, el Abogado del Estado considera, según el criterio adoptado al respecto por el Consejo de Ministros en sesión de 16 de diciembre de 1994, que la doctrina sobrevenida del Tribunal Constitucional avala la actuación del Estado elaborando el Plan impugnado (cuya finalidad era repartir el cupo de licencias concedido por la Comunidad Europea a nuestros barcos de altura, con base en puertos de diferentes Comunidades Autónomas, para faenar en aguas comunitarias), puesto que dicha jurisprudencia determina que los «cupos de autorizaciones» o «licencias» para pescar y los requisitos para obtener tales autorizaciones deben incluirse en el concepto de «pesca marítima», de exclusiva competencia del Estado, sin que a ello le pueda afectar la circunstancia de que el número máximo de licencias a utilizar fuera determinado inicialmente por la CEE, ya que, como reiteradamente ha señalado este Tribunal, la traslación de la normativa y decisiones comunitarias al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/1988 y 236/1991, entre otras).

El Gobierno de la Nación también señala que el Plan de Pesca impugnado ha agotado plenamente sus efectos, careciendo de toda vigencia.

El Abogado del Estado concluye su escrito solicitando que se tenga por presentado, junto con la certificación adjunta del Acuerdo del Consejo de Ministros, a los efectos oportunos.

12. Por providencia de 30 de junio de 1998 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de julio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco impugna en el presente conflicto positivo de competencia el Plan de Pesca de la flota española de altura en aguas comunitarias para los meses de enero y febrero de 1988 elaborado por la Secretaria General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por entender que es a la Comunidad Autónoma del País Vasco a quien corresponde la elaboración de dichos Planes de Pesca en relación con las Asociaciones de Armadores radicadas en su ámbito territorial.

Así pues, para delimitar el objeto de la presente controversia competencial resulta necesario, antes que nada, determinar con precisión qué tipo de Planes de Pesca son éstos, en relación con uno de los cuales, el correspondiente a los meses de enero y febrero de 1988, se ha trabado el conflicto.

Dichos Planes de Pesca forman parte del régimen limitativo del acceso de los barcos españoles a las aguas sometidas a la soberanía o jurisdicción de los Estados miembros de la Comunidad Europea cubiertas por el Consejo Internacional de Explotación del Mar (en adelante, CIEM), establecido, con carácter transitorio, en los arts. 156 a 166 del Acta relativa a las condiciones de

Adhesión de España a las Comunidades Europeas (en adelante, Acta de Adhesión), cuya duración estaba prevista, en principio, hasta el 31 de diciembre del año 2002 [de acuerdo con lo dispuesto en el art. 166 del Acta de Adhesión, en relación con el art. 8.3 del Reglamento (CEE) núm. 170/83 del Consejo].

Por lo que aquí interesa, el art. 158 del Acta de Adhesión permitía el acceso de barcos españoles a ciertas aguas comunitarias (las correspondientes a las divisiones CIEM Vb, VI, VII y VIII a, b, d, con excepción, hasta el 31 de diciembre de 1995, de una zona sensible conocida como el «*box irlandés*»), si bien estableciendo una doble limitación: de un lado (art. 158.1), dicho acceso quedaba limitado a los 300 barcos incluidos con sus características técnicas en una lista nominativa contenida en el anexo IX del Acta de Adhesión (denominada «lista de base»); y, de otro (art. 158.2), tan sólo 150 barcos tipo (entendiendo por tal un barco cuya potencia al freno sea igual a 700 CV) podrían ser autorizados a faenar simultáneamente en dichas aguas (23 en las divisiones CIEM Vb y VI, 70 en la división CIEM VII y 57 en la división CIEM VIII a, b, d), para lo cual la Comisión debía aprobar cada uno o varios meses unas «listas periódicas» de los barcos autorizados, sobre la base de los proyectos remitidos por las autoridades españolas (art. 163 del Acta de Adhesión). El procedimiento y los criterios para la aprobación de dichas listas periódicas venían desarrollados en los Reglamentos (CEE) núms. 3531/85 y 3781/85 de la Comisión.

Así pues, los «Planes de Pesca» cuya elaboración es objeto del presente conflicto, se corresponden con los «proyectos de listas periódicas» de barcos autorizados para faenar simultáneamente en ciertos caladeros comunitarios, que, con periodicidad mensual o bimensual, las autoridades españolas debían remitir para su aprobación a la Comisión de la Comunidad Europea, al objeto de cumplir con las limitaciones de acceso establecidas en el art. 158 del Acta de Adhesión. Los referidos Planes de Pesca detallaban, pues, para el período de uno o dos meses considerado, y nominativamente, los barcos autorizados cada día para faenar en los indicados caladeros.

Conviene añadir que la elaboración de los referidos «Planes de Pesca» o «proyectos de listas periódicas» se hallaba regida en parte por normas de Derecho comunitario y en parte también por normas internas, como ya señaló la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 26 de abril de 1988, en el asunto 207/86, Asociación Profesional de Empresarios de Pesca Comunitarios (Apesco)/Comisión de las Comunidades Europeas. En efecto, más allá de ciertos condicionantes impuestos por el Acta de Adhesión y los Reglamentos de desarrollo antes citados, la confección de los proyectos de listas periódicas debía realizarse de acuerdo con los criterios de selección establecidos por normas internas.

La disposición que ha servido a estos fines ha sido la Orden de 12 de junio de 1981, de ordenación de la actividad de las flotas de altura y gran altura que operen dentro de los límites geográficos de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (N.E.A.F.C., en adelante), dictada en desarrollo del Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, de ordenación de la actividad pesquera marítima nacional, y parcialmente modificada por Orden de 12 de junio de 1992.

Dicha Orden ministerial, anterior a nuestro ingreso en la Comunidad Europea, se dictó (como ya se dijo en la STC 64/1991, fundamento jurídico 5.º) con una doble finalidad: por un lado, regular el acceso de nuestros barcos a los caladeros comunitarios, como consecuencia

de las restricciones impuestas por los Acuerdos de pesca entonces vigentes entre España y la Comunidad Europea, y, por otro, fomentar la reestructuración de la flota con vistas al próximo ingreso en la Comunidad.

Para conseguir dichos objetivos, la Orden ministerial estableció, en primer lugar, con carácter de censo cerrado, la lista de barcos con derecho de acceso en los caladeros comunitarios (que figura en su anexo I), de acuerdo con el criterio establecido en su art. 1, norma 1.ª, de reconocimiento del derecho de acceso a los barcos que, habiendo pescado habitualmente en los indicados caladeros, se encontraran incluidos en los correspondientes censos a fecha de 23 de abril de 1980; y cuyo número se cifraba entonces en 460, correspondiendo a cada uno, un derecho de acceso y un mismo coeficiente de importancia.

Y, en segundo lugar, regulaba los supuestos en que las empresas pesqueras podrían acumular los derechos de acceso correspondientes a sus barcos en otros de su propiedad (art. 1, normas 2.ª y 4.ª); así como, en sentido contrario, los supuestos de pérdida de los derechos de acceso o del derecho de acumulación, casos éstos en los que tales derechos revertían en favor de las demás empresas del puerto de base o de la Organización a la que estuvieran afiliadas (art. 1, norma 5.ª).

2. Una vez producido el ingreso de España en la Comunidad Europea, y como consecuencia de las medidas de reestructuración posibilitadas por la Orden ministerial de 12 de junio de 1981, el censo de barcos de altura con derecho de acceso a los indicados caladeros comunitarios quedó reducido a los 300 integrantes de la «lista de base» incluida en el Acta de Adhesión, pero sin que sus derechos de acceso volvieran a ser igualados, arrastrando, pues, ya en aquel momento y en adelante, las diferencias producidas por la aplicación del conjunto de medidas contemplado en dicha Orden ministerial, cuya compatibilidad con el art. 14 C.E. fue apreciada por la indicada STC 64/1991.

Antes y después del ingreso en la Comunidad Europea, la Secretaría General de Pesca Marítima ha venido publicando, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 1, norma 11, de la referida Orden ministerial, las revisiones anuales del censo, en las que se reflejan a 1 de enero, y teniendo en cuenta las variaciones habidas durante el año precedente, los derechos de acceso, coeficientes de importancia y coeficientes de acceso de los distintos buques en cada una de las tres zonas en que se dividen estos caladeros (divisiones CIEM VI, VII y VIII), con indicación de la empresa pesquera propietaria, así como los de cada una de las Asociaciones de Armadores, determinados por la suma de los correspondientes a los buques de las empresas afiliadas.

Estos coeficientes de acceso por zonas, reflejados en las revisiones anuales del censo, y que se traducen en días de pesca, constituyen uno de los factores que se han venido tomando en consideración en la confección de los indicados Planes de Pesca o «proyectos de listas periódicas», junto con otros correctores o complementarios. De acuerdo con lo dispuesto también en la propia Orden (art. 1, norma 10), ha venido siendo la Secretaría General de Pesca Marítima la encargada de elaborar dichos Planes de Pesca, de acuerdo con las propuestas elevadas por las distintas Asociaciones de Armadores, competencia ésta que es precisamente la que se halla en disputa en el presente conflicto.

En resumen, pues, la competencia que la Comunidad Autónoma del País Vasco disputa a la Administración del Estado en el presente conflicto consiste en la elaboración de los referidos Planes de Pesca o «proyectos

de listas periódicas» de los buques de altura autorizados para faenar simultáneamente en los caladeros comunitarios, por lo que respecta a las Asociaciones de Armadores radicadas en su ámbito territorial; Planes de Pesca que son consecuencia de las limitaciones de acceso a los indicados caladeros impuestas, con carácter transitorio, por el Acta de Adhesión, y cuya confección se rige, aparte de por las disposiciones contenidas en el Acta de Adhesión y en los Reglamentos comunitarios de desarrollo, por las normas internas contenidas en la Orden ministerial de 12 de junio de 1981, sin que el Gobierno Vasco pretenda ostentar competencia asimisma para la elaboración de estas últimas.

3. Una vez precisado el objeto del conflicto, procede resolver la cuestión de su posible desaparición sobrevenida por las causas que se examinan a continuación, y que, de concurrir, haría innecesario un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, labor en la cual, según doctrina reiterada de este Tribunal, hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas, SSTC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993 y 155/1996).

En el presente proceso se ha requerido en dos ocasiones a las partes para que expresaran su criterio acerca de la posible desaparición del objeto del conflicto, siendo en ambos casos la respuesta del Gobierno Vasco favorable a su subsistencia y expresiva del mantenimiento de la controversia competencial.

Por lo que respecta a la expiración de los efectos del Plan de Pesca impugnado, circunscrito a los meses de enero y febrero de 1988, es claro que no constituye una causa idónea para provocar la desaparición del objeto del proceso, ya que, de un lado, aquél versa sobre la competencia para la elaboración periódica de un determinado tipo de Planes de Pesca, y no sólo del correspondiente a los meses de enero y febrero de 1988, simplemente utilizado como base para trabar el conflicto, y, de otro, la Administración del Estado ha seguido ejerciendo desde entonces dicha competencia en los términos inicialmente cuestionados por el Gobierno Vasco.

Del art. 66 LOTC se deduce claramente que el proceso constitucional de conflicto de competencia no tiene solamente como finalidad el enjuiciamiento singular del acto o disposición desencadenante del mismo, sino también la determinación, más allá del caso concreto origen del conflicto, de la titularidad de la competencia controvertida, por lo que la simple pérdida de vigencia de la disposición o, como en este caso, la extinción de los efectos del acto impugnado, no determinan sin más la desaparición de su objeto, en tanto en cuanto la competencia siga o pueda seguir siendo ejercida en los mismos términos que provocaron su surgimiento, como, en efecto, ocurre en este caso, y la parte promotora del mismo siga manifestando expresamente que mantiene vivo el interés en que se declare la titularidad de dicha competencia, como así ha hecho el Gobierno Vasco en las dos ocasiones que se le han brindado.

Asimismo, el Gobierno Vasco alegó, con motivo del segundo requerimiento, que no se había producido la extinción del conflicto como consecuencia de las Sentencias dictadas por este Tribunal con posterioridad a su planteamiento, por entender que la doctrina establecida en tales Sentencias no resuelve definitivamente la cuestión de fondo aquí planteada.

4. Resta por examinar la concurrencia de una tercera causa de la eventual desaparición sobrevenida del

objeto del proceso, que, a diferencia de las anteriores, no ha sido puesta de manifiesto a las partes para alegaciones. Se trata de la finalización del período transitorio previsto en el Acta de Adhesión para la plena integración de España en la política pesquera común, con la consiguiente desaparición de las limitaciones de acceso de nuestros barcos a los caladeros comunitarios que justificaban la elaboración de los Planes de Pesca o «proyectos de listas periódicas» a los que se refiere el presente conflicto.

Conviene, pues, ante todo, indicar los términos en que se ha producido la modificación de la normativa de referencia:

a) En efecto, con motivo de la última ampliación de la Unión Europea, ocurrida el 1 de enero de 1995, se ha producido un adelantamiento de la fecha inicialmente prevista en el Acta de Adhesión para la conclusión del período transitorio [a más tardar, el 31 de diciembre del año 2002, en coincidencia con la fecha prevista para la desaparición de las restricciones de acceso a las aguas sometidas a la soberanía o jurisdicción de los Estados miembros dentro de un límite máximo de 12 millas náuticas, en virtud de la remisión del art. 166 del Acta de Adhesión al art. 8.3 del Reglamento (CEE) núm. 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca; y revalidada por el nuevo Reglamento (CEE) núm. 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura], materializándose la plena integración de España en la política pesquera común el 1 de enero de 1996, fecha para la que sólo estaba prevista, en principio, según el art. 162 del Acta de Adhesión, una adaptación de dicho régimen transitorio.

Así, en aplicación del art. 162 del Acta de Adhesión, mas con objeto de realizar no una mera «adaptación», sino una plena integración de España y Portugal en el régimen general de la política pesquera común, se dictó el Reglamento (CEE) núm. 1275/94 del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativo a las adaptaciones del régimen previsto en los capítulos dedicados a la pesca del Acta de Adhesión de España y de Portugal, que dispuso, a partir del 1 de enero de 1996, el libre acceso de todos los buques comunitarios a las aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros [salvo en lo relativo a las 12 primeras millas, para las que siguen valiendo las previsiones del Reglamento (CEE) núm. 3760/92], con la consiguiente derogación, a partir de esa fecha, de las disposiciones relativas al sistema de listas de base y de listas periódicas y al acceso a las zonas definido en el Acta de Adhesión o derivado de su aplicación, si bien, condicionando todo ello, a la adopción, antes de dicha fecha, de un nuevo régimen común de acceso a las aguas y recursos, que no supusiera un aumento del nivel de esfuerzo pesquero establecido en el Acta de Adhesión, y con posibilidad de limitaciones específicas, entre otras zonas sensibles, y, por lo que aquí importa, para el «*box irlandés*».

b) Dentro de dicho plazo, la Comunidad Europea ha establecido ese novedoso sistema de gestión de los esfuerzos pesqueros referentes a determinadas zonas y recursos pesqueros comunitarios, con plena integración de España en el mismo y efectos a partir del 1 de enero de 1996, mediante la aprobación de una serie de Reglamentos [el Reglamento (CE) núm. 685/95 del Consejo, que constituye la disposición básica, y los Reglamentos (CE) núm. 2027/95 y núm. 2870/95, también del Consejo, en desarrollo del mismo].

Por lo que aquí importa, el nuevo sistema exige el establecimiento por los Estados miembros de listas nominativas de los buques autorizados a faenar en las distintas pesquerías [art. 2 del Reglamento (CEE) núm. 685/95]; fija para cada Estado miembro sus niveles máximos anuales de esfuerzo en cada pesquería [Reglamento (CE) núm. 2027/95], entendiendo por esfuerzo pesquero de un buque el producto de su capacidad (o potencia instalada en Kw) y actividad (o tiempo de presencia anual en la zona), y de una flota, la suma de los de cada buque [anexo II del Reglamento (CE) núm. 685/95]; establece un sistema de control basado principalmente en los «informes de esfuerzo» sobre las salidas y entradas en las zonas de pesca que los Capitanes de los buques de pesca han de comunicar a las autoridades [Reglamento (CE) núm. 2870/95], aunque sin descartar otros dispositivos de control; y, en relación con España, limita a 40 barcos la presencia simultánea diaria de buques españoles en la zona del «*box* irlandés» [art. 3.3 del Reglamento (CE) núm. 685/95], concretamente 8 embarcaciones en la parte del *box* perteneciente a la zona CIEM VI, y 32 en la parte correspondiente a la zona CIEM VII [Reglamento (CE) núm. 2027/95].

c) En cumplimiento de esta nueva reglamentación comunitaria se ha dictado la Orden ministerial de 21 de febrero de 1996, sobre medidas de control para la regulación del esfuerzo pesquero de la flota española que opera en las aguas occidentales de la Comunidad Europea. Así, de acuerdo con los principios de lista nominativa y no incremento de los niveles de esfuerzo pesquero, se dispone que la flota con acceso a las zonas de pesca CIEM Vb, VI, VII y VIII a, b, d, (esto es, aquellas a las que se refería el art. 158.1 del Acta de Adhesión, incluido ahora el «*box* irlandés») será la regulada por la Orden de 12 de junio de 1981 (que continúa, por tanto, en vigor), subordinando el ejercicio de la pesca en tales aguas a la autorización expresa expedida por la Dirección General de Recursos Pesqueros de la Secretaría General de Pesca Marítima, conforme a los «planes de actividad pesquera» que, en su caso, se establezcan (art. 1), y desarrollando, en relación con dicha flota, el sistema de control relativo a los «informes de esfuerzo» previsto en la nueva normativa comunitaria (arts. 2 a 7). También se prevé, con el fin de garantizar que no se sobrepase el límite numérico de presencia simultánea diaria de buques en la zona del «*box* irlandés», la elaboración de «planes de esfuerzo» semanales por parte de la Dirección General de Recursos Pesqueros con base en las propuestas remitidas por las Asociaciones de Armadores, que serán transmitidos a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados, y a cuyos efectos cada buque dispondrá de un coeficiente de acceso a cada zona del *box* (arts. 8 y 9).

d) Aunque sin repercusión directa sobre el dispositivo de regulación y control del esfuerzo pesquero en los caladeros de referencia, cabe mencionar, finalmente, la reciente Ley 23/1997, de 15 de julio, de Ordenación del sector pesquero de altura y gran altura que opera dentro de los límites geográficos de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste, así como el Real Decreto 1.915/1997, de 19 de diciembre, que la desarrolla; disposiciones que se presentan como continuación y profundización de las medidas contenidas en las Órdenes de 12 de junio de 1981 y 12 de junio de 1992, a la vista del nuevo régimen puesto en marcha el 1 de enero de 1996.

5. De cuanto se lleva dicho, resulta, pues, que los Planes de Pesca o «proyectos de listas periódicas», cuya elaboración es objeto del presente conflicto de competencia, y que eran consecuencia del período transitorio previsto en el Acta de Adhesión para la plena integración de España en la política pesquera común, han dejado de formularse desde el 1 de enero de 1996.

No obstante, a dicho régimen transitorio ha venido a suceder un sistema, ahora generalizado a todos los Estados miembros, de gestión y control del esfuerzo pesquero que, aun partiendo del principio de libertad de acceso de los buques de los distintos Estados miembros a las aguas de los demás, se basa en el «mantenimiento de los niveles de esfuerzo pesquero» alcanzados bajo la vigencia del régimen transitorio, y en el empleo de una serie de mecanismos administrativos a su servicio.

Sigue habiendo, por tanto, un sistema de regulación y control del esfuerzo pesquero o, lo que viene a ser lo mismo, de los días de pesca, como técnica de limitación directa de la actividad pesquera (complementaria de otras medidas de conservación y gestión de los recursos, como las limitaciones de capturas), que se articula a través de autorizaciones periódicas, informes sobre entradas y salidas en las zonas, y, en su caso, «planes de actividad pesquera» (art. 1 de la Orden de 21 de febrero de 1996); y, en todo caso, siguen existiendo limitaciones numéricas a la presencia simultánea diaria de barcos españoles en la zona del «*box* irlandés», para cuya observancia la referida Orden prevé la elaboración de unas listas o «planes de esfuerzo» semanales, cuya confección corresponde a la Dirección General de Recursos Pesqueros de la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En definitiva, puede entenderse que el reseñado cambio normativo no ha producido una desaparición del objeto del presente conflicto, pues, tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo, persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida.

En efecto, según doctrina reiterada de este Tribunal, la simple modificación o derogación de las normas sobre las que versa un conflicto de competencia no determina, sin más, la pérdida sobrevenida de objeto del conflicto, con la consiguiente improcedencia de su resolución por Sentencia, pues es preciso considerar todas las circunstancias concurrentes en cada caso concreto (por todas, SSTC 248/1988 y 155/1996). Si tales circunstancias consisten, como en el caso presente, en que la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996).

Ahora bien, dado que la nueva normativa no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado por el Gobierno Vasco (STC 182/1988).

6. Una vez afirmada la subsistencia del objeto del conflicto, procede entrar a resolver el fondo del asunto, determinando la titularidad de la competencia controvertida. Pero, antes, conviene allanar el camino dejando precisadas dos cuestiones:

A) En primer lugar, que la decisión del presente conflicto no resulta condicionada por el hecho de que el

ejercicio de la competencia se produzca en ejecución del Derecho comunitario europeo.

Es, en efecto, claro que el ejercicio de la competencia controvertida supone ejecución del Derecho comunitario, pues la obligación para las autoridades españolas de formular los controvertidos Planes de Pesca o «proyectos de listas periódicas» nace de las disposiciones del Acta de Adhesión, por más que ni el Acta de Adhesión ni los Reglamentos comunitarios de desarrollo establezcan todos los criterios precisos para su elaboración, que han de ser completados, como se indicó, por normas internas.

Ahora bien, también es doctrina reiterada de este Tribunal que no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada (por todas, las recientes SSTC 147/1996, 197/1996 y 13/1998).

B) Y, en segundo lugar, que la competencia cuyo ejercicio reclama la Comunidad Autónoma del País Vasco es una competencia puramente ejecutiva, sin contenido normativo alguno.

En efecto, el Gobierno Vasco no reclama para sí el desarrollo o complemento normativo de las previsiones del Acta de Adhesión y Reglamentos comunitarios, en cuanto a la fijación de los criterios de selección de los barcos para su inclusión en los «proyectos de listas periódicas» (contenido en la Orden de 12 de junio de 1981), que reconoce corresponde al Estado, sino tan sólo la elaboración, con arreglo a dicha normativa, de los Planes de Pesca en relación con las Asociaciones de Armadores de su ámbito territorial.

Y, por otro lado, es claro que tales «Planes de Pesca» no poseen ningún contenido normativo, pues, no obstante su *nomen iuris*, no reúnen las características propias de la técnica planificadora estrictamente tal, ni establecen reglas generales susceptibles de aplicación posterior, sino que son, en rigor, simples «listas» elaboradas en aplicación o ejecución de la normativa tantas veces indicada.

7. Procede, llegados a este punto, identificar cuál sea la materia afectada por la elaboración de los referidos Planes de Pesca, para, sobre la base del reparto de competencias en la misma, determinar la titularidad de la competencia controvertida. Ciertamente, en esta tarea cabe prescindir, en buena medida, de los planteamientos inicialmente efectuados tanto por el Gobierno Vasco como por el Abogado del Estado, que, por ser anteriores a la STC 56/1989, no responden a los criterios que constituyen, desde entonces, doctrina constante de este Tribunal sobre el reparto de competencias en temas pesqueros (confirmados por las SSTC 147/1991, 44/1992, 57/1992, 68/1992, 149/1992 y 184/1996).

De un lado, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de «pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.19 C.E.); y, de otro, la Comunidad Autónoma del País Vasco, como las restantes Comunidades con litoral, ha asumido en su Estatuto de Autonomía competencia exclusiva en materia de «pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura» (art. 10.10 E.A.P.V.), y de desarrollo legislativo y ejecución, dentro de su terri-

torio, de la legislación básica del Estado en materia de «ordenación del sector pesquero del País Vasco» [art. 11.1 c) E.A.P.V.].

Interpretando el referido esquema de distribución competencial, la STC 56/1989 vino a establecer que los títulos «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» constituyen materias distintas sobre las que operan criterios diferentes de distribución competencial. Así, mientras que la «pesca marítima» es competencia exclusiva del Estado, salvo en «aguas interiores», donde lo es de las Comunidades Autónomas, la «ordenación del sector pesquero» es una materia compartida, en la que corresponde al Estado la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo normativo y ejecución.

La STC 56/1989 (fundamento jurídico 5.º) estableció también los criterios para diferenciar el alcance de cada una de estas materias, que constituyen desde entonces doctrina constante de este Tribunal (SSTC 147/1991, 44/1992, 57/1992, 68/1992, 149/1992 y 184/1996, antes indicadas). Sintéticamente, por «pesca marítima» hay que entender la regulación de la actividad extractiva, y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, mientras que la «ordenación del sector pesquero» hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa. De manera más detallada, la «pesca marítima» incluye «la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca)», mientras que la «ordenación del sector pesquero» abarca todo lo relativo a la organización de tal sector económico, que, desde el punto de vista de los sujetos o empresarios intervinientes, comprende las medidas referentes a «las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares».

8. Partiendo de la indicada doctrina, procede determinar si la elaboración de los Planes de Pesca controvertidos debe adscribirse, competencialmente, a la materia de «pesca marítima» o a la de «ordenación del sector pesquero», pues sólo la inserción en esta última, y dada la naturaleza de acto de ejecución que es predicable de aquellos Planes, permitiría estimar la *vindicatio potestatis* que mediante el presente conflicto ejercita el Gobierno Vasco.

Pues bien, los Planes de Pesca o «proyectos de listas periódicas», cuya elaboración está en disputa, se inscriben claramente en el título competencial que atañe a la conservación de los recursos pesqueros y a la regulación de la actividad extractiva, al ser directa consecuencia de las limitaciones de acceso, o de esfuerzo pesquero, a los caladeros comunitarios establecidas para nuestros barcos de altura en el Acta de Adhesión, por lo que han de ser enmarcadas dentro del título de «pesca marítima», competencia exclusiva del Estado, y no en el de «ordenación del sector pesquero».

En efecto, tales Planes no vienen a ser, en esencia, otra cosa que actos administrativos de distribución de los cupos de licencias de presencia simultánea diaria en determinados caladeros comunitarios establecidos en el Acta de Adhesión, y, como hemos declarado en anteriores Sentencias, «el establecimiento de cupos de autorizaciones para pescar y de los requisitos para obtener tales autorizaciones debe incluirse dentro del título competencial de pesca marítima, sin que pueda considerarse

organización económica del sector, sino protección directa del recurso marítimo a través de un régimen de autorizaciones para ejercer la actividad extractiva» (SSTC 56/1989, fundamento jurídico 8.º, y 44/1992, fundamento jurídico 3.º).

Los Planes de Pesca controvertidos, por otra parte, no persiguen ninguna finalidad de ordenación del sector económico o productivo de la pesca, a través de medidas de intervención, control o fomento, pues los «proyectos de listas periódicas» se agotan en su propio designio de llevar a cabo las operaciones técnicas precisas para hacer viable el régimen de limitaciones de acceso de los buques a las pesquerías comunitarias.

9. No se opone a la titularidad estatal de la competencia en disputa el hecho de que la elaboración de los referidos Planes de Pesca sea una competencia meramente ejecutiva, sin contenido normativo alguno, ya que, como este Tribunal ha señalado en anteriores ocasiones, la competencia del Estado en materia de «pesca marítima» es una competencia exclusiva *stricto sensu*, que incluye, por tanto, no sólo las competencias de tipo normativo, sino también las puramente ejecutivas o de gestión administrativa (STC 56/1989, fundamento jurídico 5.º).

Y tampoco obsta a su titularidad estatal la circunstancia de que se refiera a la pesca en los «caladeros comunitarios», esto es, en aguas no sometidas a la soberanía o jurisdicción del Estado español. Las competencias sobre «pesca marítima» se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de que la pesca se efectúe dentro o fuera de las «aguas interiores»; y, por tanto, «más allá de las aguas interiores», como indica la STC 184/1996, la pesca marítima es competencia exclusiva del Estado, en cualquier caso.

10. Finalmente, no se opone a la conclusión alcanzada el argumento, empleado por el Gobierno Vasco en sus alegaciones sobre la posible desaparición del objeto del conflicto, relativo a la necesidad de matizar la indicada doctrina en razón de la dicción literal y expresa del apartado B.1 del anexo del Real Decreto 2.413/1982, de 27 de agosto, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el cual dispone que «la Administración de la Comunidad Autónoma elaborará y ejecutará los planes de pesca que se deriven de los Tratados y Convenios» y que «la Administración del Estado asignará a la Comunidad Autónoma vasca el número de licencias, cupos y permisos temporales de pesca que en cada caso y momento le correspondan».

Apela el Gobierno Vasco al principio de conservación de las normas, que entiende de especial aplicación a los Decretos de transferencias, por su especial reconocimiento constitucional, su procedimiento de gestación y su importante significación política, y alega que en el citado Real Decreto se establece expresamente una participación de la Comunidad Autónoma en los referidos Planes de Pesca que cabría interpretar, de manera no contradictoria con la doctrina de este Tribunal, en uno de estos dos sentidos: como derecho a la territorialización de los cupos de licencias atribuidos al Estado español por la Comunidad Europea, o, cuando menos, como derecho de participación autónoma en el procedimiento de elaboración de los Planes.

Sin embargo, ya en anteriores Sentencias sobre temas pesqueros hemos respondido a alegaciones similares, negando valor a los referidos Decretos de transferencias para alterar el sistema de reparto de competencias resultante de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, doctrina a la que se ha de estar igualmente en el caso presente. En efecto, como se dijo en tales ocasiones, «los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias» [STC 147/1991, fundamento jurídico 4.º E), y, en idéntico sentido, las SSTC 56/1989, fundamento jurídico 6.º, y 44/1992, fundamento jurídico 1.º].

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 corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

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

Dada en Madrid, a dos de julio de mil novecientos noventa y ocho.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón y Pablo García Mazano.—Firmados y rubricados.

Voto particular que formula don Rafael de Mendizábal Allende, Magistrado, a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencias entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco que lleva el núm. 702/88

A una cierta altura de la vida, lo que otrora pudo ser tomado por vanidad queda en nostalgia. Sírvame ello de disculpa para recordar ahora que hace ya un cuarto de siglo, en la primavera del año 1975, desde la cátedra del paraninfo de la vieja Universidad Central, entonces ya Complutense, en la Calle Ancha de San Bernardo, en un discurso cuyo título era «La función judicial y la jurisprudencia popular» dije así: «toda Sentencia es un juicio histórico, puesto que constituye el coronamiento de un "proceso" donde se analiza un conflicto actual en función de hechos ya sucedidos». Ahora bien, una cosa es esta su naturaleza intrínseca desde una perspectiva intelectual y otra muy distinta que, ya en el momento de pronunciarse, la Sentencia ingrese en la Historia del Derecho. No termino de habituarme, ni lo deseo, al retraso endémico de nuestro sistema judicial, por obra de la avalancha de asuntos y de la insuficiencia de medios, cuya etiología no hace al caso aquí y ahora, y cuya marea ascendente ha llegado a este Tribunal Constitucional, tan estrechamente interrelacionado con aquél.

Pues bien, tales reflexiones no son de hoy ni de aquí. Empezaron a inquietarme cuando desempeñé la presidencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y no me abandonaron al pasar a éste, donde una de las primeras Sentencias cuyo Ponente fui, la 135/1992, ponía fin a un litigio constitucional de 1986. Ya en aquél había hecho pública mi preocupación con cierta contundencia

(Sentencias del T.S. 15, 25 y 30 septiembre y 2, 3 y 4 octubre 1989), como también en éste la exterioricé al socaire de otra Sentencia de la cual fuí a la vez Ponente y disidente, la 172/1996, donde calificaba como «veterano» al proceso en la frase inicial de la opinión discrepante. La meditación sobre el tema ha sido reavivada por la reciente STC 118/1998, que dirimió unos conflictos positivos de competencia planteados diez años atrás (2.163/88 y otros), para agudizarse en este proceso donde nos encontramos —el 702/88—, cuya veteranía corre pareja de los otros. No se me oculta la esterilidad de estas advertencias, como la contenida en el segundo de los dos votos particulares que acompañan a la STC 206/1997, aun cuando allí se previera lúcidamente que la denunciada tardanza institucional no iba «a ser la única».

No importan aquí y ahora cuales puedan ser las causas o los motivos de la distonía ya crónica y gradualmente creciente entre la fecha en que se interponen los recursos y la que llevan las Sentencias. El fenómeno es más preocupante en el caso del Tribunal Constitucional que en el de otros por tener más difícil arreglo dadas sus características (funciones y composición), diseñadas en la propia Ley fundamental. Quizá convenga meditar en la necesidad de invertir la perspectiva de la admisibilidad para permitir una selección cualitativa de los asuntos con auténtica trascendencia constitucional, allí donde sea posible, que drene cuantitativamente el aluvión y preserve a la vez el acierto en las soluciones y la calidad de las resoluciones, no sólo la sustantiva sino también la formal o literaria exigibles de un Tribunal de tal nivel, evitando así que el bosque no deje ver a los árboles, como empieza a ocurrir.

Una vez dicho esto, en descargo de mi inquietud y con un ánimo testimonial, he de comenzar diciendo que comparto la conclusión a la cual llega la Sentencia, pero discrepo de su itinerario argumental en algún punto. Puedo suscribir sin reserva alguna el fallo cuyo pronunciamiento reconoce que «corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida». Sin embargo, creo que en el discurso se soslaya la ponderación de un factor importante, el temporal, con la dimensión que le ha otorgado la doctrina constitucional en otras ocasiones para configurar el grupo normativo que haya de servir como canon a la hora de solucionar un conflicto planteado hace diez años pero resuelto hoy, grupo normativo que ha de ser el coetáneo de la Sentencia no de su planteamiento, siempre que por otra parte el conflicto siga siéndolo y no se haya vaciado de contenido polémico. La duda metódica que expresé en la deliberación subsiste y aunque lo esencial en una decisión judicial sea ella, el fallo, que en este caso da en la diana, no deja de resultar importante —en el Tribunal Constitucional como en el Supremo— el rumbo o método que nos conduce a buen puerto. Ahora bien, en tal trance, para no agobiar al siempre ocupado lector que además sea curioso, me permito animarle a leer la opinión siguiente, donde se desarrollan los dos motivos comunes a ambos votos particulares con la cualidad de que gustaba tanto Gracián para hacer lo bueno doblemente bueno, la brevedad.

En Madrid, a siete de julio de mil novecientos noventa y ocho.—Rafael de Mendizábal Allende.—Rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 702/88

La doctrina de nuestro Tribunal aplicable a los conflictos de competencia contiene, entre otros, dos postulados básicos: primero, que los conflictos de resuelven según las normas jurídicas vigentes en el momento del

examen jurisdiccional; segundo, que solamente son objeto de solución los conflictos vivos. Estos dos principios jurisprudenciales no se han tenido en cuenta al dictar la Sentencia de la que ahora estoy discrepando.

I. Marco jurídico.—En una reciente Sentencia, de 19 de febrero de 1998, por la que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronuncia acerca de la atribución de cuotas de pesca, precisamente, antes de afrontar el litigio principal y las demás cuestiones ante él planteadas, se precisa con especial meticulosidad el «marco jurídico», dadas las variaciones acaecidas en el régimen comunitario de la pesca.

Tales modificaciones de las normas se recogen puntualmente en la Sentencia de la mayoría (fundamento jurídico 4.º), pero sin subrayar el hecho más relevante, a mi entender: que la plena integración de España en la política pesquera común, a partir del 1 de enero de 1996, ha tenido como consecuencia que el «marco jurídico», siendo parcialmente el mismo, no es lo mismo para nosotros, pues nuestro estatuto en la Unión Europea es distinto del que teníamos en 1988, fecha del conflicto positivo de competencia que en este momento enjuicamos.

Nueva reglamentación comunitaria de la pesca y distinta posición de España en la Unión Europea.

De acuerdo con nuestra jurisprudencia constitucional, es el derecho «vigente en el momento de formularse el juicio y de dictarse Sentencia el que se ha de tomar en consideración» (lo acabamos de recordar en la Sentencia del Pleno del día 4 de junio de 1998, relativa a los conflictos de competencias acumulados núms. 2.163, 2.174 y 2.183 de 1988). Se trata de una doctrina expuesta con reiteración por este Tribunal. Procedía, en consecuencia, afrontar y resolver el presente conflicto en el «marco jurídico» de 1998, y teniendo en cuenta el nuevo estatuto de España en la Unión Europea.

La Sentencia de la mayoría, argumentando que la nueva normativa «no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma», deja circunscrito el conflicto de competencia al inicialmente planteado por el Gobierno Vasco en 1988 (fundamento jurídico 5.º).

A mi modesto entender, y así lo expuse en el Pleno, este conflicto tenía que resolverse teniendo en consideración las normas hoy vigentes, no las de 1988. O, en último término, debimos otra vez comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la existencia de motivos distintos de los alegados, con la relevancia que poseen las modificaciones de la normativa comunitaria y, singularmente, la plena integración de España en las Comunidades Europeas, un hecho posterior a la utilización en 1994, para este caso, de la posibilidad prevista en el art. 84 LOTC.

II. Una disputa muerta.—El otro principio de nuestra jurisprudencia (que se suma al de aplicación de normas vigentes en el momento del examen jurisdiccional) es que se trate de una disputa viva (SSTC 182/1988, 329/1993, entre otras).

Durante la tramitación del conflicto de competencia, objeto de este Voto particular, el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia del 23 de noviembre de 1994, estimó que el conflicto podía haber muerto «dada la falta de vigencia del Plan de Pesca impugnado». Así se lo hizo saber a las partes comparecidas.

Es cierto que el Pleno puede modificar el sentido y el alcance de sus resoluciones anteriores, o de las Sentencias de una Sala. Pero resucitar a un muerto, que él mismo consideró que podía estar sin vida hace cuatro años, tal vez sea excesivo. Aunque sin menospreciar a quien dijo que la historia del Derecho es la historia de las resurrecciones.

También por esta «salida heterodoxa», dicho sea con el máximo respeto y para apoyar mi discrepancia, creo que no era procedente entrar en el fondo del conflicto muerto.

Firmo este Voto particular lamentando no compartir, en esta ocasión, las autorizadas opiniones de la mayoría de mis colegas.

Madrid, a siete de julio de mil novecientos noventa y ocho.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Rubricado.

18266 *Pleno. Sentencia 148/1998, de 2 de julio de 1998. Conflicto positivo de competencia 1.902/1989. Promovido por el Gobierno vasco en relación con seis Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, por las que se denegó a otros tantos solicitantes ayudas España-C.E.E. formuladas para la modernización de sus respectivos buques pesqueros.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.902/89, promovido por el Gobierno vasco, representado por don Juan Luis Diego Casals, en relación con seis Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, por las que se denegó a don Jesús María Uranga Balenciaga, de Guetaria; «Bordalaborda, S. A.», de San Sebastián; don Gregorio Larrauri Bilbao, de Bermeo; «Idarre, S. A.», de Ondarroa; «Scarregui, S. A.», de Ondarroa, y «Euskalduna Pesca, S. A.», de Bermeo, la solicitud de ayudas España-C.E.E. formuladas para la modernización de los respectivos buques pesqueros «Izaskumgo-Ana», «Virgen de Aragón», «Amaya Reyes», «Idurre», «Peña Verde», y «Kurtzio». Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente don Álvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En fecha 28 de septiembre de 1989, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Juan Luis Diego Casals, en nombre del Gobierno vasco, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que seis Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, por las que se denegaron solicitudes de ayuda para la modernización de buques pesqueros a don Jesús María

Uranga Balenciaga, de Guetaria; «Bordalaborda, S. A.», de San Sebastián; don Gregorio Larrauri Bilbao, de Bermeo, «Idarre, S. A.», de Ondarroa; «Scarregui, S. A.», de Ondarroa, y «Euskalduna Pesca, S. A.», de Bermeo, la solicitud de ayudas España-C.E.E. formuladas para la modernización de los respectivos buques pesqueros «Izaskumgo-Ana», «Virgen de Aragón», «Amaya Reyes», «Idurre», «Peña Verde», y «Kurtzio», vulneran las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) El Reglamento (C.E.E.) núm. 4028/86, del Consejo, establece una serie de programas para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, programas cofinanciados conjuntamente por las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Dicho Reglamento ha sido desarrollado por el Reglamento (C.E.E.) núm. 894/87, en el que se concretan y detallan dichos programas.

En aplicación de dicha normativa comunitaria, se aprobó el Real Decreto 219/1987, de 13 de febrero, para el desarrollo y adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura.

La representación del Gobierno vasco centra el objeto de la controversia competencial en el programa correspondiente a la modernización y reconversión de los buques pesqueros, pues las Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera se refieren precisamente a solicitudes de subvención correspondientes a dicho programa. En este sentido, el art. 17 del Real Decreto 219/1987 regula el procedimiento de las solicitudes de modernización y reconversión de buques de pesca y de sus correspondientes ayudas y, al efecto, prevé:

«a) Cuando el puerto base esté situado en una Comunidad Autónoma con competencia en materia de ordenación del sector pesquero y las reformas no conlleven cambio de modalidad de pesca, los expedientes se presentarán ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, que tramitará y resolverá los expedientes aplicando la normativa básica estatal y la reguladora de la subvención.

Una vez resueltos los expedientes, serán remitidos a la Secretaría General de Pesca Marítima para su envío a la Comisión de la C.E.E. y el otorgamiento del pago de la ayuda estatal, de acuerdo con el programa de orientación plurianual previsto en el art. 2 del Reglamento (C.E.E.) núm. 4028/86 y con las disponibilidades presupuestarias.

b) Cuando el puerto base esté situado en una Comunidad Autónoma con competencia en materia de ordenación del sector pesquero y las reformas conlleven cambio en la modalidad de pesca, los expedientes se presentarán ante la Comunidad Autónoma correspondiente, tramitándose el expediente de acuerdo con lo regulado en el art. 10 de este Real Decreto.

c) Cuando el puerto base corresponda a una Comunidad Autónoma sin competencia en materia de ordenación del sector pesquero, las solicitudes se presentarán ante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Dirección General de Ordenación Pesquera) que tramitará y resolverá los expedientes.»

A continuación, la representación del Gobierno vasco precisa que, de los tres supuestos regulados en dicho