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

artículo, el que resulta aplicable es el del apartado a), puesto que las solicitudes de subvención, objeto de controversia, se refieren todas ellas a reformas que «no conlleven cambio de modalidad de pesca».

Por tanto, de acuerdo con el precepto antedicho, los armadores vascos han dirigido sus solicitudes de modernización y reconversión a la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual ha tramitado y resuelto las mismas, aplicando la normativa comunitaria, la normativa básica estatal contenida en el Real Decreto 219/1987 y el Decreto del Gobierno vasco, 182/1985. Posteriormente, la Comunidad Autónoma remitió los expedientes a la Secretaría General de Pesca Marítima para su envío a la Comisión (C.E.E.).

Tras ello, el 9 de junio de 1989, la Dirección General de Pesca del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco recibió un escrito de la Subdirección General de Ordenación Pesquera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fecha 26 de mayo, en el que se indica que han sido denegadas las solicitudes de ayuda correspondientes a los expedientes controvertidos. La denegación se justifica porque dichos expedientes no cumplen las exigencias de la normativa comunitaria, toda vez que las obras de modernización de los buques se habían iniciado con anterioridad a la fecha de entrada de los expedientes en la Secretaría General de Pesca Marítima, procedentes del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco.

La representación del Gobierno vasco considera que las seis Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, por las que se denegaron las ayudas solicitadas por armadores vascos suponen una revisión de la actuación de la Comunidad Autónoma, ya que ésta había tramitado y resuelto antes los expedientes y, por ello, el ejercicio de un control sobre la Comunidad Autónoma que no tiene soporte constitucional.

b) La Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1 c) de su Estatuto de Autonomía, ha asumido competencias sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de ordenación del sector pesquero.

Las solicitudes de autorización de obras de modernización y reconversión de buques y las de las correspondientes ayudas se encuadran en la materia citada. Por ello, debe ser la Comunidad Autónoma la que tramite y resuelva los expedientes.

Tal competencia ha sido reconocida por la STC 33/1984, la cual es resumida por la representación del Gobierno vasco, deduciendo de ella el siguiente esquema aplicable a la tramitación de los expedientes de modernización y reconversión de buques:

El Estado, en ejercicio de su competencia sobre las bases de la ordenación del sector pesquero, puede determinar las condiciones básicas a que deben sujetarse las autorizaciones de obras de construcción, reconversión y modernización de buques de pesca.

A la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de dicha materia y, por tanto, la tramitación y resolución de estos expedientes, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el 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, remita los expedientes a la Administración del Estado para que proceda al análisis de los aspectos no relacionados con la competencia de la Comunidad Autónoma. Una vez recibido el informe, la Administración vasca comunica al interesado la concesión o denegación de su solicitud de autorización de la obra.

Una vez autorizadas las obras, la Comunidad Autónoma es también competente para tramitar y resolver las solicitudes de ayudas correspondientes a dichas obras.

Tal esquema, contenido en la STC 33/1984 e incorporado al Decreto del Gobierno vasco, 182/1985, de 11 de junio, por el que se regula el programa de modernización y renovación del sector pesquero, no ha sido tenido en cuenta por las resoluciones objeto de conflicto, cuyo contenido invade las competencias de la Comunidad Autónoma.

Considera el Gobierno vasco que la distribución competencial antedicha, que se deriva de las previsiones del bloque de la constitucionalidad, no resulta alterada por el hecho de que en el caso presente se estén instrumentando programas de reconversión y modernización de buques pesqueros que gozan de financiación comunitaria que acrece la financiación propia del orden interno. La ejecución del derecho comunitario no se configura al margen de la distribución de competencias previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y ello no resulta alterado por virtud de una conexión internacional, según ha determinado el Tribunal Constitucional en su STC 152/1988.

Por tanto, siendo competente la Comunidad Autónoma del País Vasco para establecer, con cargo a sus propios presupuestos, programas de ayuda para la modernización y reconversión de buques, nada impide que dichas competencias se sigan ejerciendo cuando, como en el presente caso, dichos programas son también apoyados financieramente por las instituciones comunitarias.

En este supuesto, la normativa comunitaria impone como prescripción la remisión a la Comisión de los expedientes que han obtenido resolución favorable por parte de los Estados miembros, a fin de que aquélla decida sobre la concesión de las ayudas con base en el cumplimiento de los Reglamentos aplicables, a su sistema de prioridades y a las disponibilidades presupuestarias, de modo que si la ayuda solicitada por un armador no es aprobada por la Comisión tampoco puede recibir subvención de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La remisión a la Secretaría General de Pesca Marítima por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco de los expedientes de solicitud de ayuda de modernización y reconversión de buques pesqueros, con aprobación previa de las obras correspondientes, se ha realizado en cumplimiento de la normativa comunitaria y del Real Decreto 219/1987.

En este marco, las Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera contravienen, como se ha indicado, las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y suponen el establecimiento de controles por parte del Estado sobre aquélla, que han sido considerados inconstitucionales por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En tal sentido, la representación del Gobierno vasco cita las SSTC 6/1982, fundamento jurídico 7.º; 76/1983, fundamento jurídico 12, y 183/1988, fundamento jurídico 8.º, pues según las mismas los medios de control del Estado son exclusivamente los recogidos en la Constitución [arts. 153 a), b) y c); 155; 161.2; 150.2 y 155] completados con aquellos que puedan definir los Estatutos y, en su caso, las Leyes Orgánicas.

Este sistema no puede ser alterado a favor del Estado por lo previsto en los arts. 93 y 149.1.3 C.E., pues ambas habilitaciones no permiten que el Estado desplace en

su favor las competencias de las Comunidades Autónomas en sectores concretos de actividad, como es el caso de la ordenación del sector pesquero. Tampoco las citadas habilitaciones permiten al Estado revisar el ejercicio de competencias autonómicas bajo el criterio de garantizar el correcto cumplimiento de la normativa comunitaria aplicable.

En este caso, las Resoluciones impugnadas deniegan la tramitación de los expedientes en razón a que «la fecha declarada de inicio de las obras es anterior a la fecha de registro de entrada y posible acuse de recibo en la Secretaría General de Pesca Marítima».

La representación del Gobierno vasco rechaza esa motivación, por cuanto si bien la nota 1 del anexo V del Reglamento (C.E.E.) núm. 894/87 determina que «el comienzo de los trabajos deberá tener lugar después de la fecha de registro del proyecto ante la autoridad competente y, a más tardar, en el plazo de un año, a partir de la fecha de notificación de la posible decisión de financiación», no puede entenderse que la citada «autoridad competente» sea la Secretaría General de Pesca Marítima sino la Comunidad Autónoma del País Vasco, en razón a todos los argumentos ya reseñados. A los cuales debe añadirse la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en su STC 258/1988, fundamento jurídico 4.º, ya señaló que cuando la normativa comunitaria se refiere a la «autoridad central del Estado» no realiza una habilitación a favor de sus instancias centrales, sino que «son también aquí las reglas internas las que han de determinar qué instancia del Estado miembro se halla constitucionalmente habilitada».

Por tanto, la fecha de referencia a tener en cuenta, de acuerdo con la normativa comunitaria, no es la de entrada en la Secretaría General de Pesca Marítima sino la de entrada en el Registro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por último, este criterio de la Secretaría General de Pesca Marítima hace de peor condición a los armadores del País Vasco que a aquellos otros que deban hacer la solicitud ante la Secretaría General de Pesca Marítima, ya que aquéllos deberían esperar un mayor espacio de tiempo para iniciar las obras como consecuencia de la doble tramitación de los expedientes ante ambas Administraciones.

Por todo ello, la representación del Gobierno vasco solicita que, en su día, se dicte Sentencia que declare que las Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, no respetan el orden de competencia y se declare su nulidad, declarando, asimismo, que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

3. Por providencia de 2 de octubre de 1989, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto de competencia y 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 su representación procesal, aportara cuantos documentos y alegaciones considere conveniente. Asimismo, se acordó dirigir oficio al Presidente del T.S.J. del País Vasco por si ante el mismo estuvieren impugnadas o se impugnaran las referidas Resoluciones, en cuyo caso se suspendería su tramitación hasta la resolución del presente conflicto. Por último, se acordó publicar la incoación del asunto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» para general conocimiento.

4. Con fecha 31 de octubre de 1989 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. En dicho escrito se opone a la demanda con los argumentos que a continuación se exponen.

Tras los criterios contenidos en la STC 56/1989, parte el Abogado del Estado de que las actuaciones relativas a la modernización y reconversión de buques pesqueros se encuadran desde la perspectiva competencial en la materia «ordenación del sector pesquero» en la que, según lo previsto en el art. 149.1.19 C.E., al Estado le corresponde establecer la normativa básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución.

Para el Abogado del Estado, la cuestión que se suscita en el presente conflicto de competencias es la relativa a si en lo que afecta a la «ordenación del sector pesquero» la actividad del Estado queda limitada de modo absoluto a la fijación de «bases» en la materia o, por el contrario, esa competencia debe entenderse que permite actuaciones como la aquí discutida, bien con base en el art. 149.1.19 C.E. o bien con apoyo en otras normas constitucionales.

Considera, en este sentido, que la STC 33/1984 permite que el Estado intervenga en la «ordenación del sector pesquero» no sólo mediante el establecimiento de la normativa básica sino también mediante actividades de carácter ejecutivo, ya que dicha Sentencia prevé que las competencias estatales para intervenir en la autorización de actividades de construcción, modernización y reconversión de buques pesqueros precedan a las competencias autonómicas para gestionar las subvenciones correspondientes a dichas actividades.

Pero la intervención estatal de carácter ejecutivo no sólo encuentra su fundamentación en el art. 149.1.19 C.E., sino también en otros preceptos constitucionales como es el art. 149.1.13 C.E., ya que el fomento de la reconversión pesquera supone el establecimiento de medidas de planificación económico-pesquera que sólo el Estado puede coordinar.

Además, en las medidas en cuestión, está afectado el cumplimiento de programas comunitarios con su correspondiente financiación, por lo que existe una responsabilidad estatal en cuanto a la garantía del cumplimiento de la normativa comunitaria que se sustenta en el art. 93 en conexión con el art. 149.1.3 C.E. La responsabilidad última del cumplimiento de la normativa comunitaria recae en el Estado, en cuanto que el art. 45 del Reglamento (C.E.E.) núm. 4028/86 impone a los Estados la adopción de medidas para cerciorarse de la realidad de las solicitudes y proyectos, prevenir y perseguir irregularidades, así como la necesidad de soportar las consecuencias financieras de las irregularidades o negligencias imputables a sus Administraciones y organismos.

De aquí que el papel del Estado no puede limitarse al de mero correo que canaliza las solicitudes de ayuda, sino que puede intervenir al amparo de los citados arts. 93 y 149.1.3 C.E. en garantía del cumplimiento de la normativa comunitaria y sin que ello suponga invasión del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco ni sometimiento a dicha Comunidad Autónoma a algún tipo de control que resulte inconstitucional.

Por último, rechaza un tratamiento discriminatorio a los armadores vascos solicitantes de ayudas de modernización y reconversión, según se objeta por la representación del Gobierno vasco, pues considera que al ser la misma fecha la referencia obligada para todos los armadores, sean o no del País Vasco, ello supone una medida estrictamente igualitaria.

Por todo ello, se solicita que se desestimen las pretensiones del Gobierno vasco y que se dicte Sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

5. 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. La cuestión que plantea el presente conflicto positivo de competencia consiste en determinar si seis Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera de la Secretaría General de Pesca Marítima, de fecha 10 de mayo de 1989, resultan conformes con el orden constitucional de competencias o si, por el contrario, invaden las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Diversos armadores domiciliados en la Comunidad Autónoma del País Vasco habían solicitado de la misma la concesión de ayudas a la modernización y reconversión de buques pesqueros, ayudas que eran objeto de cofinanciación nacional y de la Comunidad Económica Europea y cuya regulación se contenía en la correspondiente normativa comunitaria, estatal y autonómica.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tramitó y resolvió los expedientes de solicitud y los remitió a la Secretaría General de Pesca Marítima, según se preveía en la normativa vigente. Tras su recepción, la Secretaría General de Pesca Marítima comunicó a los armadores solicitantes la denegación de las ayudas en razón a que «la fecha declarada de inicio de las obras... es anterior a la fecha de registro de entrada y posible acuse de recibo de esta Secretaría General de Pesca Marítima», lo que se consideró contrario a lo previsto en el Reglamento (C.E.E.) núm. 894/87, sobre medidas transitorias y modalidades de aplicación del Reglamento (C.E.E.) núm. 4028/86, en lo referente a los planes de modernización de la flota pesquera, toda vez que en su anexo V, ficha individual del proyecto de modernización de un buque de pesca, se hace constar que «el comienzo de los trabajos deberá tener lugar después de la fecha de registro del proyecto ante la autoridad nacional competente y, a más tardar, en el plazo de un año, a partir de la fecha de notificación de la posible decisión de financiación».

Según consta en la documentación aportada a este proceso constitucional, con fecha 26 de mayo de 1989, el Subdirector general de Ordenación Pesquera dirigió escrito al Director general de Pesca de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los siguientes términos:

> «Adjunto remito copia de las comunicaciones enviadas a aquellos armadores que tienen presentada solicitud de ayudas para modernización España-C.E.E. en la primera convocatoria de 1989 y que han sido denegados o no han podido ser tramitados por los conceptos que se indican en las mismas.
>
> Los armadores cuyos proyectos han sido retenidos, en el caso de seguir interesados, podrán completar su expediente de acuerdo con lo ordenado en la normativa vigente y tener acceso a la próxima convocatoria.»

La representación del Gobierno vasco considera que la Secretaría General de Pesca Marítima, al denegar las solicitudes de ayuda mediante las antedichas Resoluciones, ha invadido las competencias que en materia de «ordenación del sector pesquero» tiene atribuidas la Comunidad Autónoma, ya que, de acuerdo con el art. 11.1 c) de su Estatuto de Autonomía, le corresponden las de «desarrollo legislativo y ejecución» de la legislación básica que en dicha materia establezca el Estado. En virtud de esta habilitación estatutaria, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la única Administración competente para gestionar las subvenciones que se establezcan en dicha materia, sin que su habilitación quede alterada por el hecho de que las medidas de fomento sean objeto de cofinanciación nacional y de la C.E.E. Puesto que las solicitudes de financiación habían sido ya tramitadas y resueltas por la propia Comunidad Autónoma, la denegación contenida en las Resoluciones objeto de conflicto supone también una revisión de la actuación autonómica que no responde a ninguna de las formas de control previstas en el bloque de la constitucionalidad y que, por ello, debe considerarse inconstitucional.

Por último, el Gobierno vasco alega también que con tal actuación se somete a los armadores vascos a un trato discriminatorio respecto de los restantes armadores nacionales al imponerles un retraso en la iniciación de las obras de modernización y reconversión como consecuencia de la intervención de la Secretaría General de Pesca Marítima en la resolución de los expedientes.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que no se ha producido invasión competencial alguna, ya que la competencia estatal para dictar las «bases de ordenación del sector pesquero» permite integrar, dentro de las mismas, actos de ejecución, los cuales en este caso encuentran también apoyo en la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 C.E.).

Rechaza el Abogado del Estado que mediante las Resoluciones impugnadas se haya realizado un control inconstitucional de la actividad de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, en este caso, al estar afectado el cumplimiento de la normativa comunitaria y, por tanto la percepción efectiva de la cofinanciación de la C.E.E., el Estado debe garantizar el cumplimiento de dicha normativa, para lo cual se encuentra habilitado por el art. 93, en conexión con el art. 149.1.3, ambos de la C.E.

El Abogado del Estado excluye también que haya existido un trato discriminatorio de los armadores de la Comunidad Autónoma del País Vasco y señala que la necesaria remisión a la Secretaría General de Pesca Marítima de todos los expedientes garantiza precisamente la igualdad de todos los solicitantes del territorio nacional.

Debe señalarse, por último, que ambas representaciones alegan en su favor un caso precedente resuelto por este Tribunal en la STC 33/1984, relativo a un conflicto de competencia entre las mismas Administraciones sobre determinadas ayudas de modernización y reconversión de buques pesqueros contenidas en la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Antes de entrar a analizar más en detalle las alegaciones de las partes, conviene hacer referencia a los efectos que sobre el presente conflicto puede tener el hecho de que tanto la normativa comunitaria como la normativa estatal que regulaba la construcción, modernización y reconversión de buques pesqueros en el momento de producirse aquél , y que constituyen soporte relevante en las respectivas argumentaciones, haya sido derogada y sustituida por otra nueva.

Este Tribunal ha declarado reiteradamente, incluso cuando el objeto mismo del conflicto recaía sobre normas posteriormente derogadas o modificadas, que dicha derogación o modificación no determinaban automáticamente la desaparición sobrevenida del conflicto y que hay que estar sustancialmente a la pervivencia o no de la controversia conflictual (véase, por todas, la STC 196/1997, fundamento jurídico 2.º).

Partiendo de este criterio, con mayor razón en este caso habrá que considerar subsistente la controversia, puesto que la misma se refiere a diversas Resoluciones de la Secretaría General de Pesca Marítima y no a la propia normativa derogada, la cual no ha sido objetada por la Comunidad Autónoma del País Vasco. Además, como se verá, la normativa básica estatal que constituye un elemento imprescindible para la resolución del conflicto, pese a haberse modificado varias veces en su contenido, mantiene una sustancial identidad de criterios en lo relativo a las competencias de las Administraciones

sobre las autorizaciones de las obras y la tramitación y resolución de las ayudas correspondientes.

3. Ambas partes reconocen que las Resoluciones controvertidas deben encuadrarse en el título competencial de «ordenación del sector pesquero» en cuanto se refieren a unas solicitudes de ayuda para la modernización y reconversión de buques pesqueros, lo que, efectivamente, no suscita duda alguna.

Cuestión distinta es la incidencia que pueda tener sobre el objeto del conflicto la presencia de otros títulos competenciales o normas habilitantes alegados por el Abogado del Estado, como el art. 149.1.13 C.E., de un lado, y el art. 93 C.E. en conexión con el art. 149.1.3 C.E.

En todo caso, debe partirse de una reiterada jurisprudencia constitucional que ha distinguido en el art. 149.1.19 C.E. dos materias diferenciadas: La «pesca marítima» y la «ordenación del sector pesquero», correspondiendo, en la primera de ellas, al Estado la competencia exclusiva en aguas exteriores y la competencia para dictar la legislación básica respecto de la segunda (SSTC 56/1989; 147/1991; 44/1992; 68/1992; 149/1992 y 184/1996).

La misma jurisprudencia se refiere a las cuestiones que deben integrarse en cada una de dichas materias, de modo que mientras la «pesca marítima» hace referencia a la «actividad extractiva» de este recurso natural, así como al «régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros», la ordenación del sector pesquero, en el contexto competencial y en relación con la pesca marítima, tiene un significado más restringido y diferente, que no puede explicarse sino por referencia al sector económico o productivo de la pesca, pudiendo definirse como organización de ese sector productivo, incluyéndose dentro de esta materia de ordenación del sector pesquero «competencias referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, Registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares» [STC 147/1991, fundamento jurídico 4.º b)].

Por ello, ha de coincidirse con las partes respecto del encuadramiento de la controversia competencial en la materia «ordenación del sector pesquero» y constatar, una vez más, que en ésta corresponde al Estado establecer la legislación básica (art. 149.1.19 C.E.), correspondiendo a la Comunidad Autónoma del País Vasco su desarrollo legislativo y ejecución [art. 11.1 c) E.A.P.V.].

Antes de entrar en el examen de las alegaciones de las partes conviene realizar una serie de precisiones sobre dos aspectos: la existencia de determinada jurisprudencia de este Tribunal que debe ser especialmente tenida en cuenta en el presente caso y las modificaciones que se han producido en la normativa comunitaria y en la estatal aplicable a las operaciones de construcción, modernización y reconversión de buques pesqueros.

4. Respecto a la jurisprudencia de este Tribunal de especial incidencia en la resolución de la presente controversia competencial, hay que hacer una doble precisión:

a) La STC 33/1984, relativa a dos Órdenes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que regulaban subvenciones para operaciones de modernización y reconversión de buques pesqueros, contiene algunos pronunciamientos que son de imprescindible consideración.

En primer lugar, en dicha Sentencia se destaca que las operaciones de modernización y reconversión de buques pesqueros deben someterse a los mismos principios de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que las obras de construcción «ya que de no ser así, los criterios de ordenación que son competencia estatal resultarían inoperantes frente a transformaciones de buques que pueden incidir en la estructura del sector con el mismo o similar alcance con que puede hacerlo la construcción de buques nuevos» (fundamento jurídico 2.º).

Por tanto, los expedientes de modernización y reconversión de buques pesqueros habrán de someterse a la intervención del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco prevista para las autorizaciones de nuevas construcciones en el apartado B.2 del anexo del Real Decreto 2.413/1982, de 27 de agosto, por el que se traspasan al País Vasco servicios en materia de ordenación del sector pesquero. Esas autorizaciones, según el mencionado Real Decreto, deben ser tramitadas y concedidas por la Comunidad Autónoma pero resulta preceptiva y vinculante la intervención del Estado, intervención que se concreta por dicha Sentencia de modo que «las autorizaciones concedidas por la Comunidad Autónoma sólo podrán recaer sobre expedientes que, una vez aprobados en principio por ella desde el punto de vista de su conformidad con los criterios que sobre la ordenación del sector pesquero se hallen establecidos en la legislación básica del Estado y en la que la propia Comunidad haya establecido en desarrollo de aquélla, reciban también el informe favorable de la Administración del Estado en relación con todos los aspectos no relacionados con la competencia de la Comunidad Autónoma. De tal modo, la decisión sobre qué es lo que puede o no ser autorizado queda reservada como materia básica al Estado, aunque quede en manos de la Comunidad Autónoma la posibilidad de autorizar o no aquellos expedientes que, desde el punto de vista de la competencia estatal pudieran serlo» (fundamento jurídico 2.º).

En segundo lugar, hay que distinguir entre el otorgamiento de la autorización de construcción, modernización y reconversión de buques, que se somete a los criterios ya expuestos, y el régimen de otorgamiento de las subvenciones correspondientes a aquellas operaciones, pues el otorgamiento de las subvenciones ha de preservar y no perturbar el sistema diseñado por el Real Decreto 2.413/1982, lo cual equivale a decir que no podrían concederse subvenciones a obras de construcción, modernización y reconversión que no hayan sido previamente autorizadas conforme a lo indicado: «Las Órdenes litigiosas regulan actividades de fomento que no prejuzgan sobre la facultad de autorización. Y dado que la autorización con intervención del Estado no puede soslayarse, las actividades de fomento que regulan dichas Órdenes han de acomodarse a lo dispuesto en el Real Decreto 2.413/1982, de 27 de agosto» (fundamento jurídico 2.º).

b) Teniendo en cuenta que el presente conflicto de competencias se refiere a subvenciones de obras de modernización y reconversión enmarcadas en programas de la C.E.E. y, por tanto, cofinanciadas conjuntamente entre aquélla y los Estados miembros, debe tenerse también en cuenta la jurisprudencia ya recaída para supuestos análogos, particularmente la STC 79/1992, relativa a diversas ayudas estatales cofinanciadas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (en adelante, F.E.O.G.A.).

En dicha Sentencia dijimos, en primer lugar, que «las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991) «la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir

necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la C.E.E. ni por la promulgación de normas comunitarias», pues «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental».

Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas, pues, pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa incidencia comunitaria europea. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales, en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º). De otro lado, el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento del ámbito de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (SSTC 236/1991, fundamento jurídico 9.º, y 79/1992, fundamento jurídico 1.º).

En segundo lugar, también se afirmó en la misma Sentencia que «tampoco cabe ignorar "la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E." (STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º),precepto al que el mismo art. 20.3 E.A.P.V. se remite expresamente; esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las Resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime en materias de competencia compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que «sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados» (SSTC 252/1988, fundamento jurídico 2.º, y 79/1992, fundamento jurídico 1.º).

Partiendo de tales premisas, también se advirtió que lo que en aquellos conflictos se debatía no era sino «la competencia para, en cumplimiento de la normativa comunitaria, instrumentar la gestión de dichas ayudas y proceder a su ejecución administrativa. Estos extremos no vienen prejuzgados por el Derecho comunitario europeo que (salvo excepción) reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna (y el procedimiento) destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales... En consecuencia, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, este tipo de cuestiones deben resolverse exclusivamente conforme a las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias. Y, justamente a este respecto, se hace necesario tener en cuenta los criterios generales interpretativos establecidos por este Tribunal» los cuales, se dijo entonces, «se recapitulan en la reciente STC 13/1992» (STC 79/1992, fundamento jurídico 2.º).

En lo relativo a la gestión administrativa de las ayudas, en los fundamentos jurídicos 4.º y 5.º de dicha STC 79/1992 también se indicó que en materias de competencia compartida como la agricultura y ganadería, todas las competencias de gestión, desde la tramitación hasta la resolución y pago, e incluso las inspecciones y verificaciones necesarias, eran competencia de las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, salvo que la limitación de los fondos comunitarios asignables a España justifique la centralización exclusivamente de la resolución y otorgamiento o pago.

5. Como se ha puesto de relieve anteriormente, tanto la normativa comunitaria como la legislación básica del Estado en materia de construcción, modernización y reconversión de buques pesqueros que estaba en vigor en el momento de la formalización del presente conflicto de competencia, ha sido objeto de derogación y modificaciones sucesivas.

a) Respecto a la normativa comunitaria, el Reglamento (C.E.E.) núm. 4.028/86, del Consejo, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, instrumentaba diversas ayudas financieras a fin de «facilitar la evolución estructural del sector pesquero en el marco de las orientaciones de la política común de la pesca» (art. 1), entre las que se encuentran las relativas a la «reestructuración, renovación y modernización de la flota pesquera» debiendo dichas acciones «inscribirse en el marco de los programas de orientación plurianuales contemplados en el apartado 1».

Según prevén los títulos II (reestructuración y renovación de la flota pesquera) y III (modernización de la flota de pesca) de dicho Reglamento (C.E.E.), la Comisión podría conceder ayudas financieras para proyectos dirigidos a tales fines cuando los programas nacionales correspondientes incluyan la financiación oportuna y hayan sido aprobados por la Comisión.

Dicho Reglamento (C.E.E.) fue complementado por el Reglamento (C.E.E.) núm. 894/87, de la Comisión, sobre medidas transitorias y modalidades de aplicación del Reglamento (C.E.E.) núm. 4.028/86 en lo referente a los planes de modernización de la flota pesquera. Este Reglamento (C.E.E.) contiene precisamente en el anexo V la prescripción sobre el comienzo de los trabajos de reconversión y modernización que ha determinado la intervención de la Secretaría General de Pesca Marítima denegatoria de las ayudas y que constituye el objeto de la controversia competencial.

Este marco normativo comunitario ha sufrido una importante transformación tras la reforma en profundidad de los llamados «Fondos estructurales», puesta en marcha a través del Reglamento (C.E.E.) núm. 2.052/88, del Consejo, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. El Reglamento (C.E.E.) núm. 2.080/93, del Consejo, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (C.E.E.) núm. 2.052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca constituye la base del nuevo marco comunitario de apoyo a las llamadas estructuras

pesqueras, marco que se asienta sobre la constitución del Instrumento Financiero de la Pesca y a cuyo través se diseñan las principales medidas objeto de apoyo financiero (arts. 1 y 2). Entre los ámbitos objeto de especial atención figuran las de «reestructuración pesquera» (art. 3.1), previéndose ya «los límites de la participación comunitaria» para dichas acciones (art. 3.3).

El art. 9.1 de este Reglamento deroga «con efecto desde el 1 de enero de 1994, los Reglamentos (C.E.E.) núms. 4.028/86 y 4.042/89 y las disposiciones que establecen las normas de desarrollo de éstos» y, por tanto, el Reglamento (C.E.E.) núm. 894/87 que desarrollaba el primero de los citados.

En todo caso, junto a los Reglamentos (C.E.E.) núms. 2.052/88 y 2.080/88, deben tenerse en cuenta también el Reglamento 3.760/92, del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y de la acuicultura y el Reglamento (C.E.E.) 3.699/93, del Consejo, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de productos. Todos estos Reglamentos han sufrido, a su vez , diversas rectificaciones a las que es ocioso aludir ahora.

b) Lógicamente, la normativa básica estatal relativa a la construcción, modernización y reconversión de buques ha experimentado también varias derogaciones y modificaciones relevantes, atendiendo a las necesidades de la flota pesquera y a la propia evolución del marco normativo comunitario. La normativa básica, vigente en el momento de producirse el conflicto, estaba contenida en el Real Decreto 219/1987, de 13 de febrero, para el desarrollo y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, cuyo preámbulo contiene la referencia a las cláusulas 13 y 19 del art. 149.1 C.E. como fundamento de la competencia estatal.

La regulación básica que se contiene en el Real Decreto 219/1987 sobre las operaciones de «modernización y reconversión de buques pesqueros», que son las determinantes en el presente conflicto, distingue entre la autorización de las mismas (arts. 12 y 13) y el procedimiento de la solicitud de las ayudas correspondientes (art. 17). Esta distinción es relevante, pues parece responder a los criterios de la STC 33/1984 que separaba ambos aspectos, según se ha indicado en el anterior fundamento jurídico 5.º a).

En este sentido, de los preceptos citados se deriva la distinción de dos tipos de obras de modernización o reconversión: Las que «conlleven cambio en la modalidad de pesca», a las que se refiere expresamente dicho Real Decreto (arts. 12 y 13) y las que «no conlleven» dicho cambio, cuya existencia se deduce *contrario sensu*. Al referirse a la tramitación de las subvenciones se hace referencia separada a las correspondientes reformas según «conlleven cambio en la modalidad de pesca» o «no las conlleven».

En lo relativo a las autorizaciones de obras, el art. 13 determina, por remisión al art. 6, que sólo las reformas que «conlleven cambio en la modalidad de pesca» deben ser autorizadas por la Comunidad Autónoma competente, previo informe vinculante de la Administración del Estado sobre los aspectos que no son competencia de aquélla, en clara sintonía con el Real Decreto 2.413/1982, de traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que contiene un mecanismo de articulación de las competencias estatales y autonómicas refrendado por la STC 33/1984, según se ha expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes.

En concordancia con ello, cuando el Real Decreto 219/1987 se refiere a las ayudas a las operaciones de modernización y reconversión, su art. 17 distingue dos tipos de procedimiento en el caso de que las Comunidades Autónomas tengan competencia estatutaria en la materia (en aquel momento las Comunidades Autónomas de la vía del art. 143 C.E. aún no disponían de tal competencia): Cuando las reformas «no conllevan» cambio en la modalidad de pesca [art. 17 a)], el precepto no impone la remisión del expediente a la Secretaría General de Pesca Marítima a efectos del informe vinculante sobre la autorización de la reforma, sino que la remisión a aquélla lo es a los solos efectos de su envío a la Comisión y del pago de la ayuda estatal; mientras que cuando las reformas «conllevan cambio en la modalidad de pesca» [art. 17 b)] el expediente debe tramitarse según lo regulado en el art. 10, es decir, remitiendo el expediente a la Secretaría General de Pesca Marítima a efectos de que ésta emita el previo informe vinculante sobre la autorización de las reformas.

En conclusión, la propia norma estatal distingue, conforme a la STC 33/1984, entre la autorización de las reformas de modernización y reconversión de los buques pesqueros y la resolución de las subvenciones correspondientes, pero con una particularidad: No todas las obras de modernización y reconversión precisan del informe vinculante de la Secretaría General de Pesca Marítima, pues ello sólo se exige para las operaciones que «conlleven cambio en la modalidad de pesca». Lo cual debe ser resaltado, puesto que en el presente conflicto la representación del Gobierno Vasco ha insistido en que las Resoluciones controvertidas se referían a expedientes de modernización y reconversión que no conlleven cambio en la modalidad de pesca y ello no ha merecido oposición alguna por parte del Abogado del Estado.

El Real Decreto 219/1987 fue derogado por el Real Decreto 222/1991, de 22 de febrero, y, éste, a su vez, fue objeto de derogación por el Real Decreto 2.112/1994, de 28 de octubre, siendo también este último derogado por el Real Decreto 798/1995, de 19 de mayo, que está hoy vigente aunque ha sufrido modificaciones en cuatro ocasiones (Reales Decretos 312/1996, de 23 de febrero; 696/1996, de 26 de abril; 290/1997, de 28 de febrero, y 1.040/1997, de 27 de junio).

No obstante los cambios legislativos apuntados, todos los Reales Decretos posteriores al Real Decreto 219/1987, aunque varíen en algún aspecto su ordenación sistemática, han mantenido los criterios recogidos en aquél sobre la autorización de las obras de modernización y reconversión y a las cuales se ha hecho detallada referencia.

En efecto, ciñéndonos al Real Decreto 798/1995, hoy vigente, se aprecia que respecto a la autorización de las reformas de modernización sólo se impone la intervención de la Secretaría General de Pesca Marítima mediante su informe vinculante cuando se trate de reformas que «conlleven cambio del censo, de caladero o modalidad de pesca o que impliquen cambios estructurales en el buque, incluyendo en éstos los cambios de motor» (art. 30).

En lo relativo a la tramitación de las ayudas, los arts. 31, en conexión con el 17, y 95 del Real Decreto 798/1995, no prevén ninguna intervención del Estado, lo cual es lógico pues la intervención estatal ya se ha producido en la fase de autorización de las reformas.

Por último, únicamente debe aludirse al hecho de que mientras los Reales Decretos 219/1987 (arts. 12, 13 y 17) y 222/1991 (arts. 16 y 22) utilizan de modo indistinto las expresiones «obras o reformas que supongan cambio de modalidad de pesca» y «obras o reformas que supongan cambio de censo, caladero o modalidad de pesca», los Reales Decretos 2.112/1994 (art. 30) y 798/1995 (art. 30) se refieren a las «obras que supongan cambio de censo, caladero o modalidad de pesca

o que impliquen cambios estructurales en el buque, incluyendo en éstos los cambios de motor».

En todo caso, la mayor precisión de la vigente redacción no determina cambio alguno en la intervención que el propio Real Decreto 798/1995, al igual que los anteriores, prevé que han de tener las Administraciones estatal y autonómica, por lo que a efectos de la actual controversia competencial hemos de considerarlas equivalentes.

Una vez hechas las precisiones anteriores, estamos en condiciones de examinar las alegaciones de las partes.

6. Conformes ambas representaciones en que las Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera se encuadran en la materia «ordenación del sector pesquero», debemos dilucidar si han menoscabado o no las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene asumidas, *ex* art. 11.1 c) de su Estatuto de Autonomía.

Puesto que dichas Resoluciones deniegan las ayudas de modernización y reconversión a determinados armadores del País Vasco, no hay duda de su naturaleza ejecutiva por lo que, en principio, las Resoluciones sólo podrían haber sido dictadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin embargo, el Abogado del Estado alega que las competencias estatales sobre la legislación básica en la materia pueden, en ocasiones, precisar de la adopción de medidas de carácter ejecutivo, lo cual estaría avalado, en este caso, por la STC 33/1984.

No puede acogerse, sin embargo, el alegato del Abogado del Estado. En el precedente fundamento jurídico 4.º ya hemos hecho referencia a que dicha Sentencia distingue entre la autorización de la obra o reforma, que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco previo informe vinculante del Estado sobre los aspectos de su competencia, y la tramitación y resolución de las subvenciones, que corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma, pues la intervención del Estado se agota con el citado informe vinculante sobre la autorización de la obra o reforma. Además, se ha insistido en que la autorización de la reforma debe preceder a la decisión que la Comunidad Autónoma haya de adoptar sobre el derecho de los solicitantes a percibir las ayudas.

Si tal es el criterio de la STC 33/1984, no es otro distinto el de la propia normativa básica estatal, a la cual se ha hecho pormenorizada referencia en el fundamento jurídico 6.º b) y en el que se ha puesto de relieve que tanto en el Real Decreto 219/1987 como en el Real Decreto 798/1995, hoy vigente, la intervención necesaria de la Secretaría General de Pesca Marítima a través de su informe vinculante sólo se exige en la fase de autorización de las reformas de modernización y reconversión que «supongan cambio de modalidad de pesca» (o expresión equivalente), pero no en la fase de tramitación de las ayudas.

En el supuesto controvertido, la legislación básica estatal no exige, sin duda porque el pequeño alcance de las reformas no lo hace imprescindible, el informe vinculante de la Secretaría General de Pesca Marítima sobre la autorización de la reforma, lo cual en nada contradice a la STC 33/1984, puesto que ésta se limitó a señalar que el informe vinculante del Estado para autorizar las reformas de modernización o reconversión puede ser tan exigible, como en el caso de nuevas construcciones, en razón a los propios efectos que pueden tener tales obras sobre la configuración de la flota pesquera española. Por tanto, si la legislación básica estatal ha concretado este criterio jurisprudencial exigiendo el informe vinculante del Estado para las reformas de cierta relevancia, ello es sin duda razonable y respetuoso con el orden constitucional de competencias.

En todo caso, si las reformas hubieran tenido otro alcance que determinara la intervención estatal, la Secretaría General de Pesca Marítima pudo haberlo advertido cuando le fueron remitidos los expedientes, esta vez ya en fase de tramitación de las ayudas. Al no hacerlo así, no existe ya duda razonable de que las reformas no suponían cambio en la modalidad de la pesca.

A mayor abundamiento, en la jurisprudencia de este Tribunal recaída en relación con las subvenciones, recapitulada en la STC 13/1992, hemos hecho referencia a cuatro supuestos de delimitación competencial, partiendo del principio de que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate», puesto que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (STC 13/1992, fundamento jurídico 4.º).

En este sentido, «el segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas, por regla general, de manera que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias» [STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º b)].

Puesto que las subvenciones del presente conflicto se inscriben en la materia «ordenación del sector pesquero», es claro que a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde el desarrollo legislativo de las bases estatales reguladoras de las subvenciones y su gestión.

Este principio no queda alterado por el hecho de que se trate de subvenciones cofinanciadas por la Comunidad Europea, según se ha expuesto en el anterior fundamento jurídico 4.º b), de acuerdo con los criterios contenidos en la STC 79/1992.

Por tanto, nada justifica que la Secretaría General de Pesca Marítima pueda, haciendo uso de sus competencias de ordenación básica del sector pesquero (art. 149.1.19.ª C.E.), dirigirse a los armadores domiciliados en el País Vasco y denegarles la ayuda solicitada, pues tampoco concurre la circunstancia de la limitación de los fondos que de acuerdo con la STC 79/1992, fundamento jurídico 4.º, permitiría centralizar la resolución y el pago de las ayudas, ya que las dificultades que pudieran existir a ese respecto quedan determinadas a priori en los Programas Nacionales aprobados por la Comisión, lo que permite precisamente que los fondos estatales puedan territorializarse previamente (art. 95

del Real Decreto 798/1995), según determina la STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º

Tampoco obsta a este planteamiento el hecho del específico sistema de financiación de que goza el País Vasco, cuyo «sistema de cupo» derivado del Concierto Económico le permite disponer de la financiación estatal correspondiente sin necesidad de transferencia alguna, esto es, sin necesidad de que se incluya a la Comunidad Autónoma del País Vasco entre las Comunidades Autónomas con asignación territorializada de los fondos estatales correspondientes. El específico sistema vasco en materia de financiación no justifica tratamiento diferenciado alguno en cuanto a los aspectos propios de la materia ordenación del sector pesquero, que son los que aquí se analizan.

En conclusión, el Estado carece de habilitación desde la perspectiva del título competencial del art. 149.1.19.ª C.E. para intervenir en la gestión de las subvenciones para reformas de modernización y reconversión de buques pesqueros, por lo que invade el ámbito de competencias propias del País Vasco en dicha materia.

Queda por determinar si la intervención estatal encuentra apoyo constitucional suficiente en alguno de los otros títulos competenciales también alegados por el Abogado del Estado.

7. El Abogado del Estado aduce que la actuación ejecutiva estatal puede encontrar apoyo suficiente en el art. 149.1.13.ª, ya que las medidas de fomento de la modernización y reconversión de buques pesqueros presenta indudable incidencia en la ordenación general de la economía.

Ciertamente, la normativa básica estatal así lo constata desde el Real Decreto 219/1987, cuyo preámbulo se refiere a esta habilitación del Estado como justificante de las medidas en él contenidas. En el mismo sentido, el Real Decreto 798/1995, también hace referencia en su preámbulo y disposición adicional primera a esta habilitación del Estado.

Hay que descartar, sin embargo, que las Resoluciones objeto de conflicto puedan encontrar apoyo en el título competencial del art. 149.1.13.ª C.E., por las razones que se desprenden de cuanto ha quedado expuesto en el fundamento jurídico anterior.

8. Por último, para el Abogado del Estado las Resoluciones controvertidas se fundamentan en la responsabilidad que al Estado incumbe, de acuerdo con el art. 93 en conexión con el art. 149.1.3.ª C.E., sobre la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario, responsabilidad que en este caso concreto le asignaría el art. 45 del Reglamento (C.E.E.) núm. 4.028/86, al imponerle la adopción de las medidas necesarias para cerciorarse de la realidad de las solicitudes y proyectos, así como para prevenir y perseguir las irregularidades, debiendo soportar las consecuencias financieras de las irregularidades o negligencias imputables a sus administraciones u organismos.

Sin embargo, tampoco estas habilitaciones estatales permiten que el Estado revise la actuación de las Comunidades Autónomas. Ya se dijo en la STC 79/1992, fundamento jurídico 1.º, y así lo hemos recordado en el fundamento jurídico 5.º b) de esta Sentencia, que «el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3.ª C.E.) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencia que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas... (STC 236/1991, fundamento jurídico 9.º).

Puesto que, según nuestro orden interno, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la gestión de las ayudas, ello no puede ser cuestionado por la intervención estatal, de modo que «la fecha de registro del proyecto ante la autoridad nacional competente» que debe servir de referencia sobre «el comienzo de los trabajos», de acuerdo con la exigencia contenida en su día en el anexo V del Reglamento (C.E.E.) núm. 894/87, que, asimismo, se recoge en la actualidad en el art. 30.3 del Real Decreto 798/1995, es la fecha de registro de las solicitudes en aquella Comunidad Autónoma. Por tanto, el Estado carece de competencia para denegar por medio de las Resoluciones controvertidas las ayudas solicitadas, máxime cuando la Comunidad Autónoma del País Vasco había procedido a su resolución favorable, pues al hacerlo así procede a una revisión de la actuación autonómica que resulta inconstitucional. Esta conclusión hace innecesario entrar a examinar el posible trato discriminatorio a los solicitantes vascos alegado por la representación del Gobierno vasco.

No es innecesario señalar en todo caso que puesto que la remisión a la Secretaría General de Pesca Marítima de los expedientes de ayuda se hizo a efectos de su traslado a la Comisión, lo que indudablemente es una competencia estatal (STC 172/1992, fundamento jurídico 2.º, entre otras), es claro que si la Secretaría General de Pesca Marítima, con ocasión del ejercicio de sus competencias sustantivas o de mera coordinación, apreciara incumplimiento de la normativa comunitaria por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la tramitación que le incumbe, deberá advertírselo a efectos de la subsanación en su caso de las deficiencias apreciadas. Tal advertencia a la Comunidad Autónoma resulta necesaria e imprescindible, no sólo como manifestación del principio de leal colaboración que está implícito en la Constitución y que es consustancial al Estado autonómico, sino también porque de no hacerlo estarían perjudicándose los intereses de los solicitantes españoles afectados, que podrían ver denegadas sus solicitudes por las propias autoridades comunitarias europeas.

Todo ello no queda desvirtuado por el hecho de que, como apunta el Abogado del Estado, pudieran generarse responsabilidades financieras del Estado ante las instituciones comunitarias como consecuencia de las irregularidades o negligencias derivadas de la actuación de las Comunidades Autónomas competentes para gestionar las ayudas. En la STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º, se dijo que no cabe «ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E.», criterio recogido también en la STC 79/1992, fundamento jurídico 1.º y, a tal efecto, esta última Sentencia ya dejó apuntado en su fundamento jurídico 5.º, y ahora no cabe sino reiterarlo, que «esa responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones Públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda». Corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatara por las instituciones comunitarias.

9. Por último, debe precisarse, antes de pronunciar el fallo, el alcance que debe darse a la declaración de

vulneración del orden constitucional de competencias en que incurren las seis Resoluciones objeto del presente conflicto positivo de competencia, teniendo en cuenta, como ya se ha hecho en otros casos (SSTC 75/1989, 13/1992, 79/1992, etc.), que se puede estar afectando a situaciones jurídicas internas consolidadas y a las relaciones financieras del Estado con la Comunidad Europea. Por ello, la pretensión del Gobierno Vasco puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular las Resoluciones impugnadas.

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 a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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-Regueral.—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.—Pablo García Manzano.—Rubricado.

18267 *Pleno. Sentencia 149/1998, de 2 de julio de 1998. Recurso de inconstitucionalidad 2.307/1990. Promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra diversos preceptos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.*

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 recurso de inconstitucionalidad núm. 2.307/90, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra diversos preceptos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento Vasco, representado por el Letrado don José María Oses Abando, y el Gobierno Vasco, representado por los Letrados don Javier Belza Aguilera y don Mikel Legarda Uriarte. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. **Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 3 de octubre de 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 21, párrafo primero (en cuanto remite al art. 17.3, párrafo segundo, y 17.5), 25 y la disposición adicional segunda de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. En la demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, a efectos de que se declarase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen unas alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) El art. 21, párrafo primero, de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se impugna por cuanto dispone la aplicación a la Administración del Estado de su art. 17, en concreto de sus apartados 3.º, párrafo segundo, y 5.º La aplicación de las citadas normas del art. 17 supone no sólo que la Administración del Estado ha de tratar de hacer compatibles, en principio, sus planes y proyectos con la ordenación territorial aprobada por la Comunidad Autónoma (y, en su caso, proponer la pertinente rectificación), lo que representa un adecuado procedimiento de coordinación que permite articular satisfactoriamente las competencias estatales con la política autonómica de ordenación territorial. Supone también, extremo al que se contrae exclusivamente la impugnación, que, en virtud de lo establecido en el apartado 3.º, párrafo segundo, del art. 17 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, el Gobierno Vasco puede no consentir las rectificaciones solicitadas por el Estado en supuestos en los que exista un excepcional interés público, así como que, por el juego del apartado 5.º del mencionado art. 17, sean nulas *ex lege* aquellas determinaciones de la planificación estatal que contradigan la ordenación territorial vigente en el País Vasco. En definitiva, la Comunidad Autónoma viene a sustituir el criterio del Estado por el suyo propio, con lo que se afecta directamente a la propia validez y eficacia de la decisión estatal y se sitúa de esta forma a la Administración del Estado en una relación de subordinación jerárquica respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma.

En opinión del Abogado del Estado, esta regulación es contraria a la doctrina constitucional recogida en las SSTC 77/1984 y 56/1986. En efecto, la cuestión que se plantea es sustancialmente idéntica a la considerada en la primera de las Sentencias citadas, en la que el Tribunal Constitucional admitió que en el mismo ámbito físico pueden ejercitarse de forma concurrente competencias estatales y autonómicas. En aquella ocasión se pronunció en el sentido de mantener la competencia de la Comunidad Autónoma al no haberse acreditado que su ejercicio interfiriera o perturbara la competencia estatal en materia de puertos de interés general. De la doctrina constitucional plasmada en la mencionada STC 77/1984, cuyos fundamentos jurídicos 2.º y 6.º reproduce, se infiere, a *sensu contrario,* que de producirse tal perturbación ha de prevalecer, en principio, la competencia del Estado.

Cualquier duda que al respecto pudiera existir, en el sentido de reconocer la prevalencia de la competencia estatal, fue despejada por la STC 56/1986, en la que se recoge claramente la posibilidad de que el Estado ejercite sus competencias exclusivas sectoriales sin estar condicionado por la competencia autonómica urbanística, lo que resulta totalmente incompatible con el precepto legal impugnado.