**STC 33/1984, de 9 de marzo de 1984**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En los conflictos positivos de competencia acumulados núm. 372 y 446/1982, planteados por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, el primero contra la Orden del Consejero de Comercio, Pesca y Turismo, de fecha 7 de junio de 1982, «por la que se regulan determinadas ayudas para la transformación de buques de pesca de altura y gran altura» («Boletín Oficial del País Vasco» núm. 83, de 29 de junio de 1982), y el segundo contra la Orden de 15 de julio de 1982, del mismo Consejero, «por la que se regulan determinadas ayudas para la reforma y modernización de la flota de bajura» («Boletín Oficial del País Vasco» núm. 92, de 20 de julio de 1982). En ambos conflictos han comparecido el Gobierno vasco, representado en el número 372/1982 por el Abogado don Santiago Aranzadi Martínez-Inchausti y en el núm. 446/1982 por el Abogado don José Joaquín Portuondo Herrerías, y ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito de 1 de octubre de 1982 el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, plantea conflicto constitucional positivo de competencia contra la Orden del Consejero de Comercio, Pesca y Turismo del País Vasco, de 7 de junio de 1982, por la que se regulan determinadas ayudas para la transformación de buques de pesca de altura y gran altura, en solicitud de que por este Tribunal se dicte Sentencia en la que se declare que la titularidad de la competencia ejercitada al dictarse la precitada Orden pertenece al Estado y se proceda por ello a la anulación de la Orden de 7 de junio de 1982, solicitándose asimismo, con carácter subsidiario, que, si se estima que la competencia pertenece al País Vasco, se declare que la regulación contenida en la Orden debe entenderse positivamente sujeta a las normas y criterios generales de Ordenación del Sector Pesquero establecidas por el Estado en uso de su competencia, en especial el Real Decreto 2210/1981, de 20 de agosto.

En apoyo de su pretensión aduce el Abogado del Estado los siguientes argumentos:

a) De la lectura de la exposición de motivos y del articulado de la Orden de 7 de junio de 1982 se desprende claramente que en ella, bajo la apariencia de una disposición de fomento, se procede a reestructurar la flota vasca de altura, fomentando la transformación de los arrastreros en congeladores, con olvido absoluto de las directrices generales nacionales de ordenación pesquera, tal como se contienen en el Real Decreto 2210/1981, de 20 de agosto, y en la Orden de 17 de diciembre del mismo año, que lo desarrolla.

b) De la lectura de los arts. 149.1.19 de la Constitución y 11.1 c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco se desprende que las competencias del Estado en la materia no se reducen a la fijación de las bases, sino que el Estado tiene una competencia exclusiva en materia de pesca marítima sin perjuicio, como dice el citado precepto constitucional, de la competencia que en la ordenación del sector se atribuya a las Comunidades Autónomas, de modo que la elección de las opciones más importantes en la ordenación del sector pesquero, así como el régimen general de éste pertenecen al Estado y que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que les atribuyan los Estatutos y las normas estatales.

En el caso concreto del País Vasco el Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, por el que se le traspasan servicios de ordenación del sector pesquero, se transfiere la competencia para la «distribución de licencias de pesca» y «autorización de los permisos de construcción de buques de pesca», «conforme a los criterios que sobre la ordenación del sector pesquero se hallan establecidos en la legislación básica del Estado», declarándose que ciertos aspectos de la competencia estatal imponen que un mero expediente administrativo de autorización deba ser necesariamente elevado a la Administración del Estado para informe preceptivo de ésta.

c) De la normativa vigente en la materia infiere el Abogado del Estado que los criterios generales a que debe sujetarse el ejercicio de la competencia del País Vasco abarcan, entre otros extremos, la fijación del número de embarcaciones, su tonelaje total y unitario e incluso la determinación del tipo más adecuado. Del mismo modo existe una disciplina estatal de apoyo a la demanda de buques y una normativa de reconversión. Pero sobre todo invoca el ya citado Real Decreto 2210/1981, que regula con validez general la reconversión de arrastreros en congeladores, fijando el número máximo para toda España, incluido el País Vasco.

Concluye el Abogado del Estado afirmando que está fuera de toda duda la competencia del Estado para la adopción de medidas generales de reconversión de la flota pesquera nacional y que dicha competencia ha sido invadida por la Orden de 7 de junio de 1982, del Consejero de Comercio, Pesca y Turismo del Gobierno Vasco.

2. Dentro del plazo concedido por la providencia que dictó el 6 de octubre de 1982 la Sección Tercera, el Gobierno vasco formula escrito de alegaciones en el que suplica se desestime la petición adversa y se declare que la Orden recurrida respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, argumentando su petición del siguiente modo:

a) La Orden recurrida no entra de ningún modo en ordenación del sector pesquero, sino que ejercita una competencia de fomento limitándose a financiar los proyectos de inversión que los armadores presenten, sin fijar directrices o puntos sectoriales de actuación y sin contenido coercitivo o de imperio, como sería propio de una norma de reestructuración del sector. En apoyo de esta tesis afirma el Abogado del Gobierno vasco que no es otro el contenido normativo de la Orden, que no puede desvirtuarse con una argumentación a partir de la exposición de motivos que la precede.

b) La financiación que se regula en la Orden con carácter alternativo y complementario de la del Estado, prosigue el Abogado del País Vasco, es un momento jurídica y temporalmente posterior a la autorización, por lo que la Orden recurrida no prejuzga en absoluto la competencia para esta última. Por otra parte, prosigue, no es cierto que la normativa aplicable en la materia sea el Real Decreto 2210/1981, porque en su art. 8 se prevé una vigencia del mismo limitada a seis meses, que se cumplieron el 31 de marzo de 1982. En apoyo de su tesis de que la actividad subvencional no prejuzga la competencia en lo que tenga conexión con aquélla, invoca la Sentencia constitucional 39/1982, de 30 de junio.

c) Concluye el Abogado del País Vasco que la pretensión formulada subsidiariamente por el del Estado no procede, ya que la emanación de una Sentencia interpretativa -y tal es lo que a su juicio pretende el Gobierno de la Nación- no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes.

3. El planteamiento del conflicto fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 254, de 23 de octubre de 1982, y en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 124, de 8 de noviembre de 1982.

4. Mediante escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 19 de noviembre de 1982, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, plantea conflicto constitucional positivo de competencia contra la Orden del Consejero de Comercio, Pesca y Turismo del País Vasco, de 15 de julio de 1982, por la que se regulan determinadas ayudas para la reforma y modernización de la flota de bajura, en solicitud de que por este Tribunal se dicte Sentencia en la que se declare que la titularidad ejercitada al dictarse la precitada Orden corresponde al Estado y en consecuencia se proceda a su anulación.

En apoyo de su pretensión aduce el Abogado del Estado los mismos argumentos que en el conflicto 372/1982, por cuanto entiende que la llamada pesca de bajura, mencionada en la Orden en conflicto sin identificación de máximos de tonelaje, encaja en el supuesto de los arts. 149.1.19 de la Constitución y 11.1 c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco y no en lo que prescribe el apartado 10.10 de este último sobre la pesca en aguas interiores. El Abogado del Estado insiste en que la Orden en conflicto presupone una competencia de restructuración del sector que no corresponde al País Vasco, sino al Estado, y completa las alegaciones del conflicto precedente sosteniendo que un criterio esencial de la vigente regulación estatal de la pesca marítima, según se desprende del Real Decreto 2210/1981, de 20 de agosto, es el de encauzar la reestructuración de la flota no en el sentido de favorecer reformas modernizadoras de las unidades existentes, sino en el de procurar la reducción, por desguace, del número de embarcaciones, estimulando la actualización de la flota a través de la construcción de nuevos buques, en general de mayor tonelaje.

5. Dentro del plazo concedido por la providencia que dictó la Sección Cuarta el 1 de diciembre de 1982, el Abogado del Gobierno vasco formula alegaciones en las que suplica se desestime la petición adversa y se declare que la Orden recurrida respeta el orden de competencias argumentando su pretensión en los mismos términos en que lo hace el escrito de alegaciones del Gobierno vasco en el conflicto núm. 372/1982, y añadiendo, frente a los nuevos matices argumentales del Abogado del Estado en el presente conflicto, que en ningún caso cabe considerar como principio esencial de la política pesquera el criterio del desguace, ya que la disposición de referencia, el Real Decreto 2210/1981, no está vigente, sin que quepa interpretar en tal sentido las Ordenes Ministeriales de 8 y de 12 de junio de 1981, traídas al argumento por la representación del Gobierno de la Nación, y que, aun cuando así fuera, la pretensión de impulsar la modernización de flota de bajura no resultó transgredida por la Orden en conflicto, ya que tal pretensión no implica que quien ejerza la actividad pesquera legítimamente no pueda efectuar reformas de su embarcación para desarrollar su actividad del modo que le sea más rentable.

En otrosí solicita que el Tribunal proceda a la acumulación del conflicto en que alega al que lleva el núm. 372/1982, por estar sus objetos procesales íntimamente relacionados.

6. El planteamiento del conflicto fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 299, de 14 de diciembre de 1982, y en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 1, de 5 de enero de 1983.

7. Mediante providencia que dictó el 12 de enero de 1983, la Sección Cuarta concedió al Abogado del Estado y a la representación del Gobierno vasco en el conflicto núm. 372/1982 un plazo común de diez días para alegar lo que estimaran procedente acerca de la acumulación solicitada.

Mediante escrito de 14 de enero de 1983, la Abogacía del Estado manifestó no oponerse a la misma.

8. Mediante Auto de 26 de enero de 1983, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó que el conflicto positivo de competencia suscitado por el Gobierno respecto de la Orden de 15 de julio de 1982, registrado con el núm. 446/1982, se acumule al que se sigue con el núm. 372/1982, referente a la Orden de 7 de junio de 1982, ambas del Consejero de Comercio, Pesca y Turismo.

9. Por providencia de 1 de marzo actual se señaló para la deliberación y votación de estos conflictos el día 8 del mismo mes, en que tuvo lugar.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El primer problema a resolver en el presente caso es el de si las Ordenes en conflicto constituyen medidas de fomento o, por el contrario, se inscriben en la ordenación del sector pesquero, y ello porque el propio Abogado del Estado afirma que el vicio de incompetencia las afecta en cuanto pretenden la reestructuración de la flota de altura y de bajura respectivamente, y añade, respecto de la de 7 de junio de 1982, que si se tratase de una medida de fomento el conflicto no se habría producido.

El examen del contenido de las Ordenes pone de manifiesto una cierta ambigüedad en cuanto a este extremo. En efecto, en principio, la Orden de 7 de junio de 1982 se limita a regular una ayuda o subvención para los proyectos de transformación de buques de pesca en congeladores (art. 1), fijando el montante máximo de los créditos subvencionables (art. 2), así como el contenido y condiciones de la subvención (art. 3), con previsiones respecto de los casos de transferencia de la propiedad del buque (art. 5) y de la tramitación y resolución de los expedientes. Y en similares términos se presenta el contenido de la Orden de 15 de julio de 1982 relativa a las ayudas para la modernización de la flota de bajura.

Sin embargo, el art. 4 de la Orden de 7 de junio, al regular la tramitación de la solicitud y establecer la documentación que ha de acompañarla, omite toda referencia al necesario permiso para la transformación del buque, lo que permite pensar que, interpretada objetivamente, la Orden estima que es de la competencia del Departamento de Comercio, Pesca y Turismo la propia autorización de la transformación y no sólo el otorgamiento de la subvención necesaria. Lo mismo ocurre en el art. 7 de la Orden de 15 de julio de 1982, en el que se regula en similares términos la tramitación de la solicitud de ayuda para la reforma y modernización de los buques de bajura.

2. De acuerdo con el art. 11.1 c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, corresponde a dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio en cuanto a ordenación del sector pesquero. Y tiene razón el Abogado del Estado al sostener que esto no significa que el Estado quede limitado a establecer las normas básicas por vía legislativa, no sólo porque, como ha dicho reiteradamente este Tribunal, la legislación básica es un concepto material, y no formal, y puede incluir, en consecuencia, normas de rango infralegal, sino también porque, en este caso concreto, la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante Ley, tales como son la determinación del número de unidades, de su tonelaje, de su tipo o la orientación de la actividad pesquera nacional hacia uno u otro de los subsectores posibles.

Pero precisamente porque ello es así no pueden examinarse las Ordenes impugnadas aisladamente para resolver sobre su conformidad o disconformidad con los criterios de ordenación del sector, por su propia naturaleza sometidos a los cambios que deriven de la modificación de las circunstancias. Dichas Ordenes han de ser analizadas en el contexto de un sistema más amplio, en el que se integran como parte y que inevitablemente condiciona su propio alcance. Parte también de ese sistema es, entre otras disposiciones, el Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, por el que se traspasan al País Vasco servicios en materia de ordenación del sector pesquero. En esta disposición, al traspasar a la Comunidad Autónoma los servicios de los cuales ésta podrá valerse para el ejercicio de las competencias sobre distribución de licencias de pesca y autorización de permisos de construcción de buques de pesca, se precisan también (anexo B) las condiciones a las que habrá de sujetarse tal ejercicio salvaguardando de este modo el ámbito de aquello que ha de considerarse básico en la ordenación del sector. De la lectura de tal anexo [especialmente apartado 2, párrafos c), d) y e)] resulta claramente 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 de 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 dictado 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.

Siendo esto así, está claro que los arts. 4 de la Orden de 7 de junio y 7 de la de 15 de julio no pueden significar que se atribuya a la Comunidad Autónoma del País Vasco una competencia distinta de la que resulta del Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto. Si éste regula, en los términos indicados, la competencia para autorizar la construcción de nuevos buques, está claro también que regula la que requiere la transformación en congeladores a que se refiere la Orden de 7 de junio, y la reforma y modernización a la que lo hace la de 15 de julio. Pero por idéntica razón a estas autorizaciones ha de entenderse aplicable también lo dispuesto en el apartado B.2 del anexo del Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, en cuanto a remisión del expediente a la Administración del Estado, 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. En definitiva, esa es la tesis que viene a mantenerse en los escritos de alegaciones del País Vasco: las Ordenes 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 Ordenes han de acomodarse a lo dispuesto en el Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto.

### F A L L O

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

Ha decidido

Que corresponde a la Comunidad Autónoma vasca la titularidad de la competencia debatida entendida en los términos que se recogen en el fundamento segundo de la presente Sentencia.

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

Dada en Madrid, a nueve de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.