

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 147/1998 de 2 Jul. 1998, Rec. 702/1988

Ponente: García Manzano, Pablo.

LA LEY 8306/1998

COMUNIDADES AUTONOMAS. Pesca marítima y ordenación del sector pesquero. Materias distintas sobre las que operan criterios diferentes de distribución competencial. Pautas sobre el alcance de ambos títulos. Planes de pesca o «proyectos de listas periódicas». Elaboración exclusiva por el Estado. Potestad meramente ejecutiva. Actos administrativos de distribución de los cupos de licencias de presencia en caladeros comunitarios. Conflictos de competencia. Desaparición sobrevenida de su objeto. Finalidad. Pérdida de vigencia de la disposición o extinción de los efectos del acto impugnado. Consecuencias. Modificación o derogación de las normas sobre las que versa. Efectos. Inexistencia de un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario. Reales Decretos de transferencias. Naturaleza. PESCA MARITIMA. Planes de pesca o «proyectos de listas periódicas». Mantenimiento de un sistema de regulación y control de la actividad. Articulación. Contenido no normativo. Finalidad.

El Gobierno Vasco 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. El conflicto es resuelto en esta sentencia, en la que se declara que la competencia controvertida corresponde al Estado.

El Pleno del TC, compuesto por los Sres. Rodríguez Bereijo, Gabaldón López, García-Mon y González-Regueral, Gimeno Sendra, De Mendizábal Allende, González Campos, Cruz Villalón, Viver Pi-Sunyer, Jiménez de Parga y Cabrera, Vives Antón y García Manzano, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 702/1988 promovido por el Gobierno Vasco, en relación con el Plan de Pesca en aguas comunitarias elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del M.^º Agricultura, Pesca y Alimentación para los meses de Ene. y Feb. 1988. Ha comparecido el Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado Sr. García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

(. . .)

Fundamentos jurídicos

Primero: 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 Ene. y Feb. 1988 elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del M.^º Agricultura, Pesca y Alimentación, por entender que es a la CA 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 Ene. y Feb. 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 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 Dic. 2002 (de acuerdo con lo dispuesto en el art. 166 Acta de Adhesión, en relación con el art. 8.3 Regl. CEE núm. 170/1983 del Consejo).

Por lo que aquí interesa, el art. 158 Acta de Adhesión permitía el acceso de barcos españoles a ciertas aguas comunitarias (las correspondientes a las divisiones Consejo Internacional de Explotación del Mar Vb, VI, VII y VIII a, b, d, con excepción, hasta el 31 Dic. 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 Consejo Internacional de Explotación del Mar Vb y VI, 70 en la división Consejo Internacional de Explotación del Mar VII y 57 en la división Consejo Internacional de Explotación del Mar 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 Acta de Adhesión). El procedimiento y los criterios para la aprobación de dichas listas periódicas venían desarrollados en los Reglamentos CEE núms. 3531/1985 y 3781/1985 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 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 TJCE S 26 Abr. 1988, en el asunto 207/1986, 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 Jun. 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 (NEAFC, en adelante), dictada en desarrollo del RD 681/1980 de 28 Mar. (LA LEY 637/1980), de Ordenación de la Actividad Pesquera Marítima Nacional, y parcialmente modificada por Orden de 12 Jun. 1992.

Dicha Orden Ministerial, anterior a nuestro ingreso en la Comunidad Europea, se dictó (como ya se dijo en la TC S 64/1991 (LA LEY 1685-TC/1991), FJ 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. 1.1, 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 Abr. 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. 1.2 y 4); 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. 1.5).

Segundo: Una vez producido el ingreso de España en la Comunidad Europea, y como consecuencia de las medidas de reestructuración posibilitadas por la OM 12 Jun. 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 CE (LA LEY 2500/1978) fue apreciada por la indicada TC S 64/1991 (LA LEY 1685-TC/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. 1.11, 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 Consejo Internacional de Explotación del Mar 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. 1.10), 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 CA 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 OM 12 Jun. 1981, sin que el Gobierno Vasco pretenda ostentar competencia asimismo para la elaboración de estas últimas.

Tercero: 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, TC SS 119/1986 (LA LEY 79894-NS/0000), 182/1988 (LA LEY 110689-NS/0000), 248/1988 (LA LEY 2633/1988), 329/1993 (LA LEY 2317-TC/1993) y 155/1996 (LA LEY 10242/1996)).

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 Ene. y Feb. 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 Ene. y Feb. 1988, simplemente utilizado como base para tratar 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 (LA LEY 2383/1979) 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.

Cuarto: 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 Ene. 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 Dic. 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 Acta de Adhesión al art. 8.3 Regl. CEE núm. 170/1983 del Consejo de 25 Ene., por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos

de la pesca; y revalidada por el nuevo Regl. CEE núm. 3760/1992 del Consejo, de 20 Dic. 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 Ene. 1996, fecha para la que sólo estaba prevista, en principio, según el art. 162 Acta de Adhesión, una adaptación de dicho régimen transitorio.

Así, en aplicación del art. 162 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 Regl. CEE núm. 1275/1994 del Consejo, de 30 May., 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 Ene. 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 Regl. CEE núm. 3760/1992), 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 Ene. 1996, mediante la aprobación de una serie de Reglamentos (el Regl. CEE núm. 685/1995 del Consejo, que constituye la disposición básica, y los Reglamentos CEE núm. 2027/1995 y núm. 2870/1995, 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 Regl. CEE núm. 685/1995); fija para cada Estado miembro sus niveles máximos anuales de esfuerzo en cada pesquería (Regl. CEE núm. 2027/1995), 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 Regl. CEE núm. 685/1995); 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 (Regl. CEE núm. 2870/1995), 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 Regl. CEE núm. 685/1995), concretamente 8 embarcaciones en la parte del box perteneciente a la zona Consejo Internacional de Explotación del Mar VI, y 32 en la parte correspondiente a la zona Consejo Internacional de Explotación del Mar VII (Regl. CEE núm. 2027/1995).

c) En cumplimiento de esta nueva reglamentación comunitaria se ha dictado la OM 21 Feb. 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 Consejo Internacional de Explotación del Mar Vb, VI, VII y VIII a, b, d (esto es, aquellas a las que se refería el art. 158.1 Acta de Adhesión, incluido ahora el box irlandés), será la regulada por la Orden de 12 Jun. 1981 (que continúa, por tanto, en vigor), subordinando el ejercicio de la pesca en tales aguas a la autorización expresa expedida por la DG 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 DG 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 L 23/1997 de 15 Jul. (LA LEY 2591/1997), 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 RD 1915/1997 de 19 Dic. (LA LEY 164/1998), que la desarrolla; disposiciones que se presentan como continuación y profundización de las medidas contenidas en las Ordenes de 12 Jun. 1981 y 12 Jun. 1992, a la vista del nuevo régimen puesto en marcha el 1 Ene. 1996.

Quinto: 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 Ene. 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 Orden de 21 Feb. 1996); y, 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 DG de Recursos Pesqueros de la Secretaría General de Pesca Marítima del M.º 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, TC SS 248/1988 (LA LEY 2633/1988) y 155/1996 (LA LEY 10242/1996)). Si tales circunstancias consisten, como en el caso presente, en que la normativa en relación con la cual se trató 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 (TC SS 87/1993 (LA LEY 2175-TC/1993), 329/1993 (LA LEY 2317-TC/1993) y 155/1996 (LA LEY 10242/1996)).

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 (LA LEY 2383/1979),

no procede en este caso, a diferencia de otros (TC SS 87/1993 (LA LEY 2175-TC/1993) y 329/1993 (LA LEY 2317-TC/1993)), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado por el Gobierno Vasco (TC S 182/1988 (LA LEY 110689-NS/0000)).

Sexto: 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 TC SS 147/1996 (LA LEY 9419/1996), 197/1996 (LA LEY 1865/1997) y 13/1998 (LA LEY 2201/1998)).

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 Jun. 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.

Séptimo: 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 TC S 56/1989 (LA LEY 877/1989), 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 TC SS 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), 44/1992 (LA LEY 1890-TC/1992), 57/1992 (LA LEY 1913-TC/1992), 68/1992 (LA LEY 1926-TC/1992), 149/1992 (LA LEY 1997-TC/1992) y 184/1996 (LA LEY 10935/1996)).

De un lado, la CE 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 CE (LA LEY 2500/1978)); y, de otro, la CA 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 EA País Vasco), y de desarrollo legislativo y ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en materia de «ordenación del sector pesquero del País Vasco» (art. 11.1 c EA País Vasco).

Interpretando el referido esquema de distribución competencial, la TC S 56/1989 (LA LEY 877/1989) 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 TC S 56/1989 (LA LEY 877/1989) (FJ 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 (TC SS 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), 44/1992 (LA LEY 1890-TC/1992), 57/1992 (LA LEY 1913-TC/1992), 68/1992 (LA LEY 1926-TC/1992), 149/1992 (LA LEY 1997-TC/1992) y 184/1996 (LA LEY 10935/1996), 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 intervenientes, 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».

Octavo: 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 predictable 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» (TC SS 56/1989 (LA LEY 877/1989), FJ 8.º, y 44/1992, FJ 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.

Noveno: 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 (LA LEY 877/1989), FJ 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 sujetas 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 TC S 184/1996 (LA LEY 10935/1996), la pesca marítima es competencia exclusiva del Estado, en cualquier caso.

Décimo: 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 ap. B.1 del Anexo del RD 2413/1982 de 27 Ago. (LA LEY 2323/1982), sobre traspaso de servicios del Estado a la CA 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 CA 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 autonómica 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 CE 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 CE, 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» (TC S 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), FJ 4.º E, y, en idéntico sentido, las TC SS 56/1989 (LA LEY 877/1989), FJ 6.º, y 44/1992, FJ 1.º).

Fallo

En atención a lo expuesto, el TC, por la autoridad que le confiere la CE,

Ha decidido

Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

Madrid, 2 Jul. 1998.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO SR. DE MENDIZABAL ALLENDE A LA SENTENCIA DICTADA EN EL CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ENTRE EL GOBIERNO DE LA NACION Y EL GOBIERNO VASCO QUE LLEVA EL NUM. 702/1988.

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 TC, 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 3.^a del TS 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 (TS SS 15, 25 y 30 Sep. y 2, 3 y 4 Oct. 1989), como también en éste la exterioricé al soocaire de otra sentencia de la cual fui 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 TC S 118/1998, que dirimió unos conflictos positivos de competencia planteados 10 años atrás (2163/1988 y otros), para agudizarse en este proceso donde nos encontramos -el 702/1988-, 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 TC S 206/1997, aun cuando allí se previera lúcidamente que la denunciada tardanza institucional no iba «a ser la única».

No importan aquí y ahora cuáles 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 TC 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 10

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 TC 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.

Madrid, 7 Jul. 1998.

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL MAGISTRADO SR. JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA A LA SENTENCIA RECAIDA EN EL CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA NUM. 702/1988.

La doctrina de nuestro Tribunal aplicable a los conflictos de competencia contiene, entre otros, dos postulados básicos: primero, que los conflictos se 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 S 19 Feb. 1998, por la que el TJCE 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 (FJ 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 Ene. 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 enjuiciamos.

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 Jun. 1998, relativa a los conflictos de competencias acumulados núms. 2163, 2174 y 2183 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 (FJ 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 (LA LEY 2383/1979).

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 (TC SS 182/1988 (LA LEY 110689-NS/0000), 329/1993 (LA LEY 2317-TC/1993), entre otras).

Durante la tramitación del conflicto de competencia, objeto de este Voto Particular, el Pleno del TC, mediante providencia del 23 Nov. 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, 7 Jul. 1998.