

competente para autorizar las instalaciones eléctricas cuando el aprovechamiento de la energía eléctrica afecte a otra Comunidad o su transporte salga de su ámbito territorial, y, *sensu contrario*, la Comunidad Autónoma lo es cuando no se produzca al menos una de las condiciones reseñadas, criterio que es también empleado por el Real Decreto 1860/1984, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de industria, energía y minas. Además este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de esta competencia en la STC 12/1984, en virtud de la cual el Abogado del Estado considera resuelto este pleito, y en la STC 119/1986.

3. La discrepancia hay que centrarla por lo tanto no en la distribución de las competencias en la materia, sino más bien en su aplicación práctica a la concreta autorización de ampliación de la subestación hidroeléctrica, y las posiciones pueden ser definidas afirmando que, desde el punto de vista estatal, la Resolución de la Comunidad Autónoma de Madrid no ha tenido en cuenta, a la hora de conceder la autorización, las características de la subestación, que tiene por objeto la interconexión del transporte de energía, como lo demuestra su inclusión en la red básica peninsular prevista en la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, sobre explotación unificada del sistema eléctrico nacional, tanto la propia subestación en la tabla IV, como en las tablas I y VII los tramos de transporte a los que se refiere la autorización, lo que evidencia el aprovechamiento y transporte supracomunitario de la energía y, en consecuencia, la invasión competencial. Frente a este punto de vista, la Comunidad Autónoma defiende la corrección de su actuación, porque en la subestación coexisten líneas de conexión con la red general, sobre las que parece admitir la competencia estatal, con una subestación de transformación, cuyo aprovechamiento y transporte es comunitario, y que es en relación a esta última sobre la que se ha concedido la autorización. Afirma, por último, que una interpretación como la que refleja la interpretación del Gobierno deja sin contenido las transferencias realizadas a la Comunidad.

4. Resulta evidente, en primer lugar, que no hay discusión alguna entre las partes acerca de la utilización supracomunitaria de la energía eléctrica transportada por la subestación de San Sebastián de los Reyes. Este Acuerdo se ve además reforzado por el dato de que la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, de explotación unificada del sistema eléctrico nacional, incluye en su anexo la central objeto del conflicto.

En efecto, la citada Ley contiene en su preámbulo una definición de la red española de electricidad, compuesta por «aquellos elementos del sistema eléctrico que actúan como nexo de unión del sistema generador y del sistema distribuidor», declara en su art. 1.1 que «la explotación unificada del sistema eléctrico nacional a través de las redes de alta tensión es un servicio público de titularidad estatal», y crea una sociedad estatal gestora. La Ley concluye con un anexo único, modificable mediante Real Decreto, en el que se incluyen las líneas, subestaciones, elementos de control y protección y demás instalaciones que constituyen la red de alta tensión del sistema eléctrico nacional. La mera lectura de dicho anexo muestra, como señala el Abogado del Estado, la inclusión en la red básica nacional tanto de la subestación como de los tramos concretos de transporte de electricidad objeto de la Resolución de la Comunidad Autónoma y el consiguiente conflicto.

Este dato no significa en modo alguno que el criterio de distribución competencial presente en el art. 149.1.22 C.E. y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid se agote en la inclusión o no en el citado anexo, pero constituye un criterio interpretativo que debe ser tomado en consideración a la hora de determinar las respectivas competencias, de forma que en principio debe prevalecer, salvo que, en el seno de un conflicto de competencias, una Comunidad Autónoma demuestre que ni el aprovechamiento de la energía procedente de una determinada central incluida en el anexo es supracomunitario ni su transporte supera su ámbito territorial, o, en sentido contrario, el Estado pruebe que alguna instalación no incluida debe ser de su titularidad.

Además, tal discusión ni siquiera es planteada por la Comunidad Autónoma, que no pone en duda que la subestación realiza funciones que superan el ámbito de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere al transporte de energía, pero afirma que junto a ellas, la instalación cumple también funciones de transformación y distribución de energía que se consume íntegramente en la Comunidad, que la autorización es sobre esta última función de la subestación, y que en consecuencia, la competencia es autonómica.

Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma la carencia de fundamento de la pretensión autonómica, y ello sin necesidad de entrar a dilucidar, ni la supuesta divisibilidad técnica de la subestación —lo que no es ni puede ser competencia de este Tribunal—, ni, admitida ésta, si resultaría competencia autonómica la autorización que es objeto del conflicto, a lo que parece oponerse al dato de que la instalación esté incluida en el anexo de la Ley citada. Ambos son pronunciamientos improcedentes e innecesarios porque el problema jurídico planteado es una cuestión ya resuelta por las SSTC 12/1984 y 119/1986 que establecen de forma categórica que con arreglo al bloque de la constitucionalidad en la materia es competencia exclusiva del Estado la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte salga de su ámbito territorial, de forma que «basta que en relación a cualquier instalación o línea de transporte se dé una de las dos condiciones enunciadas para que la competencia de autorización sea estatal».

En el presente supuesto está fuera de discusión entre las partes que existen elementos de la subestación de San Sebastián de los Reyes que, por sus funciones de interconexión de la energía eléctrica están integradas en el sistema eléctrico nacional y desarrolla una función supracomunitaria que supera las competencias de la Comunidad de Madrid. Es pues evidente que las autorizaciones administrativas sobre dicha subestación, a tenor de la jurisprudencia transcrita, deben corresponder al Estado, sin que se pueda oponer un supuesto e indemostrado vaciamiento de las competencias autonómicas, porque, en el sentido de lo señalado en la STC 12/1984, el determinar que la autorización de la ampliación de esta subestación sea competencia estatal no niega en forma alguna la existencia de ámbitos de actuación de la Comunidad, sino que se limita a constatar la invasión de competencias estatales en el caso concreto.

FALLO

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

Ha decidido,

- 1.º Declarar que la competencia para resolver sobre la autorización y declaración de utilidad pública de la ampliación de la subestación 400/200 KW «San Sebastián de los Reyes» es de titularidad estatal.
- 2.º Anular la Resolución de 12 de junio de 1986, de la Dirección General de Industria de la Comunidad Autónoma de Madrid, de autorización y declaración de utilidad pública de la ampliación de la citada subestación, sin perjuicio de los efectos ya consumados.

Comuníquese al Gobierno de la Nación, a la Comunidad Autónoma de Madrid y al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma a los efectos del art. 61 LOTC.

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

Dada en Madrid a treinta de abril de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rubricado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.960/1991, promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con el art. 84 del Decreto de la Junta de Galicia 262/1991, de 12 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia. Han comparecido el Abogado del Estado y doña María Carmen Bouso Montero, en representación de la Junta de Galicia. Ha sido ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

12333 Pleno. Sentencia 68/1992, de 30 de abril. Conflicto positivo de competencia 1.960/1991, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el art. 84 del Decreto de la Junta de Galicia 262/1991, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia. Voto particular.

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

I. Antecedentes

1. Por escrito que tiene entrada en este Tribunal el 30 de septiembre de 1991, el Abogado del Estado formula conflicto positivo de competencia contra el art. 84 del Decreto de la Junta de Galicia 262/1991, de 12 de junio, que aprueba el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia (DOG 150 de 7 de agosto).

2. En la demanda se afirma que el conflicto reposa en una determinada interpretación del art. 84 del Decreto de la Junta de Galicia 262/1991, de 12 de junio, necesaria premisa de la infracción del orden competencial, a la luz también de la práctica administrativa de aplicación del precepto.

La finalidad inmediata del art. 84 en conflicto es la ordenación de un período de pesca mediante un determinado tipo de arte, fuera de la materia ordenación del sector pesquero y dentro de la materia pesca, de modo que el precepto sólo quedaría dentro de la competencia autonómica si se ciñe a las aguas interiores. El precepto reglamentario usa el término aguas del ámbito territorial de Galicia, pero este término no puede ser interpretado, como aguas interiores, tanto por razones sistemáticas, como por el criterio finalístico, como por la forma en que la Administración autonómica viene aplicando el precepto, lo que implica que el precepto está contemplando las aguas exteriores, y ello constituye una violación de la competencia de pesca marítima reservada en exclusiva al Estado en el art. 149.1.19 C.E.

Se analiza la jurisprudencia constitucional, de la que se deduce que la materia de pesca marítima, competencia exclusiva del Estado, es distinta de la de ordenación del sector pesquero en la que Galicia sólo dispone de competencia de desarrollo legislativo y ejecución. A la competencia sobre pesca pertenece la reglamentación de los períodos de pesca y de las artes, y a la de ordenación del sector pesquero lo relativo a las condiciones profesionales de los pescadores.

La norma impugnada pertenece a la competencia sobre pesca, pero aún de estimarse que entrase en la competencia de ordenación del sector pesquero, la infracción del orden competencial quedaría corroborada al considerar la legislación estatal en la materia, el art. 12 de la O.M. de 30 de julio de 1983, que prohíbe a las embarcaciones de arrastre de fondo ejercer su actividad más de veintidós días de promedio al mes dentro del cómputo anual de días trabajados, regla estatal que queda indebidamente interferida por el art. 84 del Decreto gallego 262/1991. Pero aún de no existir esta colisión o interferencia con la normativa estatal, la invasión competencial continuaría.

También desde otra perspectiva se habría producido la invasión de competencias estatales, dada la finalidad laboral de la medida siendo así que es competencia exclusiva la legislación laboral, no siendo lo mismo la regulación de condiciones profesionales con la regulación de las condiciones de trabajo, como es el descanso dominical, pudiendo hablar aquí de desviación de poder. En un proceso constitucional cabe examinar si la finalidad con que se ha ejercido una competencia entraña lesión de otra competencia ajena, y viola el orden constitucional de competencias el ejercicio de las competencias gallegas sobre pesca con el fin de ordenar el descanso semanal, por lo que el precepto en conflictos, infringiría la competencia estatal sobre legislación laboral aún si se hubiera dictado dentro de las competencias gallegas sobre pesca, lo que, tampoco ocurre.

3. Por providencia de 30 de septiembre de 1991, la Sección acordó admitir a trámite el presente conflicto, dar traslado a la Junta de Galicia, por conducto de su Presidente de la demanda, según determina el art. 82.2 LOTC concediendo un plazo de veinte días para la formulación de alegaciones.

4. Por escrito recibido en este Tribunal el 28 de octubre de 1991, doña María del Carmen Bousou Montero, Letrada de la Junta de Galicia formula escrito de alegaciones en el que se solicita la desestimación de la pretensión adversa.

En dicho escrito se afirma que las argumentaciones esgrimidas por la representación estatal ponen de manifiesto que se efectúa una incorrecta interpretación del alcance de los títulos competenciales que sobre la materia de pesca se atribuyen por la Constitución y los Estatutos de Autonomía al Estado y a las Comunidades Autónomas, lo que determina la necesidad de un correcto planteamiento de la distribución de competencias en materia de pesca entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para lo que ha de darse un contenido propio diferenciado a las expresiones pesca marítima y ordenación del sector pesquero, pues las competencias del Estado son distintas en cada uno de los casos. Se analiza y expone la jurisprudencia constitucional centrada en las SSTC 158/1986, 156/1989 y 17/1991, en relación a la distinción entre uno y otro concepto.

El problema a resolver es si la norma cuestionada puede considerarse como materia de pesca marítima o de ordenación del sector pesquero. Ello requiere un previo análisis de la normativa pesquera existente en la materia, el Real Decreto 2349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de cerco en el caladero nacional, cuyo art. 14 establece que dicha pesca podrá ser ejercida todo el año durante cinco días a la semana, que el descanso obligado semanal no será en ningún caso

inferior a cuarenta y ocho horas continuadas, y que los horarios deberán ser aprobados por el Órgano competente de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, añadiendo que el descanso obligatorio al que se refiere el párrafo anterior, se verificará entre las cero horas del sábado y las doce horas del domingo. La disposición adicional segunda de dicho Decreto afirmaba que lo establecido en el párrafo segundo del art. 14 tendría carácter supletorio en tanto no regulasen la materia en ejercicio y sus propias competencias. La STC 147/1991, ha acogido la pretensión de anulación formulada por la Junta de Galicia frente a ese art. 14.2 y a la disposición adicional segunda por entender que el párrafo segundo del art. 14 queda fuera de la competencia del Estado de fijación de bases y de ordenación del sector pesquero, como resulta tanto de la materia que regula —mera localización de descanso obligatorio, cuya extensión ya viene determinada con carácter básico en el primer párrafo del mismo art.— como del reconocimiento expreso de la ausencia del carácter básico por la expresa declaración de eficacia supletoria.

Del contenido de este Real Decreto y de la Sentencia constitucional deriva que la materia de horarios en que es posible faenar es ordenación del sector pesquero, y que sólo es básico aquí la fijación de la extensión de un descanso semanal obligatorio y no su localización.

También de gran importancia resulta el Real Decreto 679/1988, de 25 de junio, que regula el ejercicio de la pesca de arrastre de fondo en el Mediterráneo, cuya disposición adicional primera dispone que tiene la consideración de legislación básica estatal de ordenación del sector pesquero su art. 8, que dispone que la pesca de arrastre de fondo en el Mediterráneo se ejercerá como máximo durante cinco días a la semana, lo que supone una concreción del art. 12 de la Orden de 30 de julio de 1983. De todo ello se deduce que el art. 84 se fundamenta en el art. 28 del EAG de ordenación del sector pesquero en el marco de la legislación básica del Estado, siendo una medida ordenatoria para mejorar la rentabilidad de los buques de pesca, que no tiene por objeto directo la actividad extractiva en sí mismo considerada, limitándose la legislación básica en la materia a la fijación de un descanso semanal obligatorio (STC 147/1991).

El art. 84 del Decreto 262/1991 es una norma de desarrollo de una normativa estatal básica, lo que lleva a analizar la concepción de la competencia estatal para disponer de la ordenación básica y la competencia autonómica de desarrollo, según que el Estado haya ejercido previa y expresamente su competencia de fijación de bases y según que no la haya ejercido, afirmándose que el Tribunal Constitucional ha de partir de la calificación de la expresa calificación estatal de la fijación del descanso semanal obligatorio como norma básica en la materia de ordenación del sector pesquero. Desde esta perspectiva, el precepto cuestionado constituye el desarrollo y no la interferencia del art. 12 de la Orden de 30 de julio de 1983 (al margen de dicha norma ni siquiera haya sido declarada básica por el Estado, pues por su contenido material puede considerarse como base de ordenación del sector pesquero). No puede mantenerse la tesis del Abogado del Estado de que en el Mediterráneo este tipo de regulación pertenece a la competencia estatal de ordenación del sector pesquero, mientras que en el litoral Cantábrico y Noroeste hubiera de entenderse como materia de pesca marítima. El art. 84 del Decreto 262/1991, se limita a concretar, a pormenorizar y a desarrollar, de acuerdo a los peculiares intereses de la Comunidad Autónoma de Galicia el art. 12 de la norma estatal, que establece un límite máximo mensual, mientras que la norma autonómica establece un límite mínimo mensual de descanso, mera localización del descanso obligatorio que queda fuera de la competencia básica del Estado (STC 147/1991), sin interferirse ni vulnerar competencia estatal alguna, sino atendiendo a las peculiaridades específicas de los caladeros del litoral en su ámbito territorial.

Se niega, por último, que pueda hablarse aquí de legislación laboral, tanto teniendo en cuenta la regla de la finalidad como la regla de la especialidad, pues la ordenación del período de descanso no se circunscribe al ámbito de lo laboral, y la normativa estatal al respecto se ha enmarcado dentro de la ordenación básica del sector pesquero, y ello al margen de que la paralización obligatoria de las embarcaciones pueda suponer indirectamente para la tripulación un descanso mínimo semanal, repercusión indirecta que nada tiene que ver con una regulación de los derechos laborales de los trabajadores del mar, siendo aquí la competencia a tener en cuenta la prevista en el art. 28.5 EAG.

5. Por providencia de 28 de abril de 1992, se señaló para deliberación y votación del presente conflicto, el día 30 de abril siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

I. El objeto del presente conflicto es el art. 84 del Decreto 262/1991, de 12 de julio, de la Junta de Galicia por el que se aprueba el Reglamento de la actividad pesquera, que dispone que:

«Las embarcaciones que estén incluidas en el censo gallego de buques de pesca o que tengan como puerto base algún puerto de la Comunidad Autónoma de Galicia, y que realicen el arrastre costero o litoral en las aguas del ámbito territorial de Galicia deberán cesar en su actividad y permanecer en su base como mínimo desde las cero horas del sábado hasta las veinticuatro horas del domingo».

El Abogado del Estado fundamenta su pretensión conflictual invocando tres diferentes competencias estatales, la competencia exclusiva en materia de pesca, la competencia de normación básica en materia de ordenación del sector pesquero, y la competencia en materia de legislación laboral. Por su parte, la Junta de Galicia entiende que el precepto ha de calificarse como materia de ordenación pesquera y que por su contenido no contradice y es desarrollo de la normativa básica en la materia.

Tiene razón la Junta de Galicia en que el precepto objeto del presente conflicto ha de ser encuadrado dentro de la materia de ordenación del sector pesquero, de acuerdo además con la reiterada doctrina de este Tribunal en torno a la separación de la materia de la pesca marítima de la ordenación del sector pesquero, y la de la delimitación de una y otra materia.

Ha de excluirse, desde luego, que el precepto pueda considerarse como materia de legislación laboral, tanto por su objeto como por su contenido, pues ni concede directamente un derecho al descanso a los trabajadores del sector, ni circunscribe su ámbito al trabajo por cuenta ajena, ni excluye o sustituye la aplicación de la legislación laboral en materia de descansos para los trabajadores de ese sector.

En cuanto a su no incardinación en la materia de «pesca marítima», competencia exclusiva del Estado, sino en la de «ordenación del sector pesquero», competencia compartida entre el Estado, al que le corresponde la normación básica, y la Comunidad Autónoma a la que le incumbe la de desarrollo legislativo y ejecución (art. 28.5 EAG), ha de recordarse que, de acuerdo entre otras, con las SSTC 56/1989 y 147/1991, ha de considerarse «ordenación del sector pesquero» la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa, sino organización del sector, y dentro de ella, por no afectar directamente al recurso natural pesquero, sino antes bien a la organización del sector, ha de incluirse la fijación de los períodos obligatorios de descanso.

A tal respecto, la STC 147/1991 que ha conocido de un conflicto planteado por la Junta de Galicia frente al Real Decreto 2.349/1984, de 28 de noviembre, ha considerado «ordenación del sector pesquero» la fijación de la extensión y localización del descanso obligatorio establecido en el art. 14 del mismo, afirmando que queda fuera de la competencia del Estado la fijación de bases de ordenación del sector pesquero, como resulta tanto de la materia que regula —mera localización del descanso obligatorio, cuya extensión ya viene determinada con carácter básico en el primer párrafo del mismo artículo—, como del reconocimiento expreso que, de la ausencia de carácter básico supone la propia declaración de mera eficacia supletoria que se hace en la citada disposición adicional segunda. Llama la atención por ello el planteamiento de este conflicto, con posterioridad a la publicación de la STC 147/1991, y que trate de fundamentarse en una competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima, cuando ya este Tribunal había declarado la incidencia en esta materia de la competencia controvertida sobre ordenación del sector pesquero.

El título competencial que ha de tomarse en consideración para enjuiciar si el precepto objeto del presente conflicto fue dictado dentro de la competencia autonómica es pues el relativo a la ordenación del sector pesquero, y por ello, ha de examinarse si esa normativa autonómica contiene una regulación de carácter básico, que debería ser ejercida por el Estado, y no por la Comunidad Autónoma, o si, en otro caso, contradice las bases estatales en la materia.

2. Así centrada esta controversia constitucional, la cuestión se reduce a resolver si el discutido art. 84 del Decreto 262/1991, de la Junta de Galicia contradice lo establecido en el art. 12 de la O.M. de 30 de julio de 1983, de ordenación de la pesca de arrastre de fondo en el litoral Cantábrico y Noroeste, precepto que el Abogado del Estado señala como básico en materia de ordenación del sector pesquero, o si, por el contrario, como argumenta la Administración autonómica demandada, el precepto impugnado es un legítimo desarrollo de dicha norma básica que en nada interfiere u obstaculiza lo en ella previsto. Vistas de este modo las cosas, conviene traer a colación que el mencionado art. 12 del Reglamento estatal prescribe que ninguna embarcación de arrastre de fondo podrá ejercer su actividad «más de veintidós días como promedio al mes, dentro del cómputo anual de días trabajados»; y el discutido art. 84 del Decreto autonómico, ya se ha dicho, obliga a que las embarcaciones allí descritas cesen en su actividad y permanezcan en su base «como mínimo desde las cero horas del sábado hasta las veinticuatro horas del domingo». La Junta de Galicia acepta el carácter básico de esa disposición estatal, pero partiendo de este carácter e invocando la reseñada doctrina de la STC 147/1991 (fundamento jurídico 7.º), considera que la competencia del Estado se reduce a determinar la extensión del descanso obligatorio, pero no a la mera localización de ese descanso, que es precisamente lo que realiza el citado art. 84, precepto que no desconoce sino que desarrolla la normativa estatal básica.

Ha de aceptarse en su integridad esta alegación de la Junta de Galicia, toda vez que sin duda debe reconocerse, por un lado, el carácter básico para la ordenación del sector pesquero de lo dispuesto en el citado art. 12 de la O.M. de referencia; y por otro, ciertamente, ya se dijo en la mencionada STC 147/1991, que el alcance de las bases en este tema, con el fin de salvaguardar las exigencias constitucionales de un mínimo

común denominador normativo, no impide la localización —como aquí se hace— del descanso obligatorio una vez sentada por el Estado su extensión, puesto que esta medida está en el seno de la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución. En consecuencia, y a la luz del texto de ambos artículos, es patente que el controvertido art. 84 no introduce una norma básica al localizar el descanso obligatorio, sino que desarrolla la ya prevista, ni, sobre todo, traspasa o desborda los límites de días trabajados fijados en la normativa estatal indicada, según se deduce de unas sencillas operaciones aritméticas.

3. Como conclusión de cuanto precede, no puede estimarse que la Junta de Galicia al dictar el art. 84 del Decreto 262/1991 haya invadido la competencia estatal para fijar bases en la ordenación del sector pesquero.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que corresponde a la Junta de Galicia la titularidad de la competencia ejercida por medio del art. 84 del Decreto 262/1991, de 14 de julio, que aprueba el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia.

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

Dada en Madrid a treinta de abril de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rubricado.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo y al que se adhiere el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 1.960/1991

1. Disentimos del parecer mayoritario del Pleno expresado en el fallo y los fundamentos jurídicos de esta Sentencia, que resuelve la controversia competencial planteada en relación con una concreta disposición de la Junta de Galicia, el art. 84 del Decreto 262/1991, de 12 de julio, que aprueba el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia, por las razones siguientes:

A propósito del deslinde competencial en la materia de pesca, el Tribunal Constitucional ha venido insistiendo en recientes Sentencias [SSTC 56/1989, fundamento jurídico 5.º; 147/1991, fundamento jurídico 4.º B) y 44/1992, fundamentos jurídicos 1.º y 2.º] en la necesidad de distinguir en el art. 149.1.19 C.E. entre dos títulos competenciales de «pesca marítima» y de «ordenación del sector pesquero», reiterándose en todas ellas la siguiente doctrina: que ha de incluirse dentro del concepto de pesca marítima (de competencia exclusiva del Estado en aguas exteriores) la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva de este recurso natural y el régimen de explotación del mismo así como el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros. De ahí que 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), deba considerarse de competencia exclusiva del Estado.

Por el contrario, 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 a un determinado sector económico o productivo de la pesca. Pudiendo definirse como organización, no de la actividad extractiva, sino de ese sector productivo, lo que equivale a decir, sobre la determinación de quienes pueden ejercer la actividad pesquera (condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector), las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización (construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares, «sin que esta enumeración sea exhaustiva»).

2. Desde esta perspectiva ha de analizarse el texto y la *ratio* de la disposición impugnada para dilucidar si, por el contenido y finalidad reguladora de la norma, ha de incluirse en alguno de los títulos competenciales en juego, sea el de «pesca marítima», o el de «ordenación del sector pesquero».

En la norma objeto del presente conflicto de competencia, se establece que las embarcaciones de pesca incluidas en el censo gallego o

con base en algún puerto de Galicia que realicen el arrastre costero o litoral en aguas de ámbito territorial de Galicia (que no pueden ser otras que las aguas exteriores, puesto que el arrastre de fondo está prohibido en las aguas interiores, a tenor de lo que dispone el precedente art. 8.3 del mismo Decreto 262/1991, de la Junta de Galicia) deberán cesar en su actividad y permanecer en su base como mínimo desde las cero horas del sábado hasta las veinticuatro del domingo.

En la Sentencia de la que ahora discrepamos se sostiene la inculcación del precepto en la materia de «ordenación del sector pesquero» por una y decisiva razón: tratarse de una norma «de fijación de los períodos obligatorios de descanso que no afecta directamente al recurso natural pesquero, sino antes bien a la organización del sector».

3. Pero en nuestra opinión no es esta la calificación que naturalmente se desprende de la norma controvertida si atendemos a su finalidad reguladora, fácilmente deducible tanto de su colocación sistemática dentro del Reglamento como de la finalidad de éste en su conjunto, claramente enderezado a regular la actividad extractiva de pesca marítima, reglamentar las artes de pesca y el esfuerzo de pesca en los caladeros gallegos, para proteger, en definitiva, el recurso natural frente a la sobrepesca o sobreexplotación.

La norma contenida en el art. 84 del Decreto de la Junta de Galicia no establece un período obligatorio «de descanso» de los trabajadores del sector que pueda encuadrarse dentro del título de legislación laboral (art. 149.1.7.ª C.E.), hipótesis apuntada por el Abogado del Estado que la Sentencia rotundamente rechaza (y en ello estamos de acuerdo) frente a cuanto pudiera deducirse de lo que afirma el propio preámbulo del Decreto 262/1991 al aludir a las repercusiones de la pesca en el campo laboral y a la necesidad de «adecuar esta actividad laboral a la de aquellas personas que realizan su trabajo en tierra firme, de modo que disfruten de unos horarios de trabajo y descansos semanales que les permitan llevar a cabo una vida familiar ordenada».

Pero así las cosas, si se trata de «fijación de períodos de descanso obligatorio» como eufemísticamente se dice en los fundamentos de la Sentencia (*rectius*, prohibición de faenar para la flota pesquera durante los fines de semana), aunque no de carácter o ámbito laboral, ello sólo tiene sentido y no puede referirse sino a la actividad extractiva misma, llevada a cabo por las embarcaciones, esto es a la actividad pesquera, que guarda más relación con el establecimiento de vedas intermitentes durante la semana (como se hace en el precepto controvertido), que con la organización del sector productivo de la pesca, a menos que se amplíe el sentido de este concepto mucho más allá de los límites dados por la STC 56/1989. Y su finalidad —excluida de la orden laboral para proteger el descanso semanal de los trabajadores— no puede ser otra que la de protección de los caladeros gallegos frente a las actividades de sobrepesca o sobreexplotación. Lo que nos sitúa claramente en un título competencial bien distinto al de «ordenación del sector pesquero» que se sostiene en la Sentencia de la que discrepamos.

12334 Sala Segunda. Sentencia 69/1992, de 11 de mayo. Recurso de amparo 1.471/1989. Contra Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo. Vulneración del principio de igualdad por diferencia reglamentaria discriminatoria. (Art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril: Jubilación de trabajadores por cuenta ajena).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente en funciones, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.471/1989, interpuesto por don Julián Burgueño Arroyo, representado por doña Enriqueta Salmán Alonso-Khoury y asistido del Letrado don Enrique Aguado Pastor, contra Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo de 22 de mayo de 1989. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 18 de julio de 1989, doña Enriqueta Salmán Alonso-Khoury, Procuradora de los Tribunales, interpuso, en nombre y representación de don Julián Burgueño Arroyo, recurso de amparo contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 22 de mayo de 1989.

Porque efectivamente, de acuerdo con la propia doctrina de este Tribunal, antes sucintamente resumida, «la determinación de los períodos en que puede pescarse (vedas, horas)» ha de incluirse dentro del título competencial de «pesca marítima» que corresponde exclusivamente al Estado en aguas exteriores, pues como ya se dejó dicho en la STC 147/1991, fundamento jurídico 9.º «la facultad de fijar vedas para la práctica de la pesca de cerco atañe a la extracción del recurso natural y corresponde a la competencia estatal». Y a idéntica conclusión se llegó en la STC 44/1992, fundamento jurídico 3.º, a propósito del art. 10, b) de la Ley 1/1986, del Parlamento de Cataluña, de Regulación de la Pesca Marítima, declarado inconstitucional y, por tanto, nulo, por invasión competencial. Y no cabe duda de que el mandato normativo contenido en el art. 84 controvertido no es otro que el establecimiento de un período de prohibición de pesca, dentro del cual las embarcaciones de arrastre de fondo del censo gallego de buques o con base en algún puerto gallego no podrán ejercer su actividad y deberán permanecer en su base. Regulación inequívocamente de ordenación de la pesca marítima que invade la competencia exclusiva del Estado, interfiriendo la efectivamente ejercida a través del art. 12 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de julio de 1983 por la que se establece la ordenación de la pesca de arrastre de fondo en el litoral Cantábrico y Noroeste. Disposición estatal que debe encuadrarse —como bien sostiene el Abogado del Estado— dentro del concepto de «pesca marítima» sin que, por tanto, pueda tener cabida alguna aquí la dicotomía normas básicas—normas de desarrollo, propia del título «ordenación del sector pesquero», como equivocadamente, a nuestro juicio, se sostiene en la Sentencia de que discrepamos.

En definitiva, se trata de una regulación autonómica que establece un período o modalidad de veda encaminada a preservar el recurso natural pesquero en ciertas zonas frente a actividades industriales o extractivas, lo que —de conformidad con la doctrina de este Tribunal— se adentra en la competencia exclusiva del Estado para regular la cuestión en todo el caladero nacional, entre otras razones por la movilidad misma del recurso, pues «sólo desde una ordenación unitaria del caladero nacional pueden fijarse criterios efectivos de protección de un recurso natural necesariamente móvil y, por ello, difícilmente separable entre Comunidades Autónomas limítrofes» (SSTC 147/1991, fundamentos jurídicos 5.º y 9.º y 44/1992, fundamento jurídico 3.º).

Por todo ello, la Sentencia debía haber declarado que corresponde al Estado la competencia controvertida y, consiguientemente, anular el art. 84 del Decreto 262/1991, de la Junta de Galicia, objeto del conflicto, por vulnerar el orden constitucional de competencias.

Madrid, a treinta de abril de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Alvaro Rodríguez Bereijo.—Eugenio Díaz Eimil.—Rubricado.

2. En la demanda se relatan los siguientes antecedentes:

a) Don Julián Burgueño solicitó la prestación asistencial de desempleo como emigrante retornado del extranjero sin derecho a la prestación contributiva. Tal prestación le fue reconocida mediante acuerdo del INEM de 16 de junio de 1986, siendo hecha efectiva entre el 5 de mayo de 1986 y el 4 de noviembre de 1987.

b) Con posterioridad, el recurrente, nacido el 31 de marzo de 1930, solicitó el subsidio de desempleo para mayores de cincuenta y cinco años mediante escrito de 27 de mayo de 1987. Esta solicitud fue denegada por Resolución de la Dirección Provincial del INEM de Madrid de 13 de julio de 1987. En la resolución se hacía constar que el ahora recurrente «no reúne el período mínimo de cotización genérico de 3.982 días en el Régimen General ni el específico de 730 días en el Régimen General de la Seguridad Social dentro de los últimos ocho años», por lo que se denegaba la prestación en aplicación de lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 31/1984 y el art. 7.3 y disposición transitoria segunda, 2 del Real Decreto 625/1985 en relación con la Ley 26/1985 y el Real Decreto 1799/1985.

c) Interpuesta reclamación administrativa, fue desestimada por Resolución del INEM de 13 de octubre de 1987.

d) El recurrente formuló demanda ante la Magistratura de Trabajo el 11 de noviembre de 1987 que, turnada a la número 25 de Madrid, fue desestimada por Sentencia de 26 de septiembre de 1988. La Magistratura de Trabajo declaraba probado que el recurrente reunía todos los requisitos legales, salvo la edad, para causar una pensión de jubilación S.O.V.I. Ello, no obstante, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo, llegaba a la conclusión de que el subsidio para mayores de cincuenta y cinco años no podía devengarse en estos casos.

e) Frente a esta Sentencia, el ahora recurrente formuló recurso de suplicación en el que se alegaba infracción del art. 13.2 de la Ley 31/1984, cuya aplicación había dado lugar a la STC 209/1987 y ésta a un cambio en los criterios interpretativos del Tribunal Central de