

modificada por el Real Decreto 2403/1985, de 27 de diciembre, que dio nueva redacción al art. 45 del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, y que incluyó entre las fiestas de ámbito nacional, vigentes en todas las Comunidades Autónomas, el día 6 de diciembre, declarado Día de la Constitución Española. Es evidente, por tanto, que el Juez computó como hábil un día que ciertamente no lo era.

Ninguna trascendencia tendría esa infracción de la legislación laboral desde una perspectiva constitucional, si no fuera porque supuso el rechazo a *limine* de la acción ejercitada por los actores, que quedaron privados, sin causa legal suficiente, de una resolución judicial sobre el fondo del asunto. Se produjo así una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, pues, al aplicar una regla que ya no estaba vigente y fundándose en una causa que ya había desaparecido del ordenamiento, el Juez dejó de pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado, privando a los actores del derecho que con carácter general reconoce y garantiza a todos el art. 24.1 de la Constitución.

FALLO

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

27352 Sentencia 201/1988, de 27 de octubre. Conflicto positivo de competencia 449/1984. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la comunicación de 15 de febrero de 1984, del Director general de Producción Agraria dirigida al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad sobre conformidad a la asignación territorial de diversos conceptos presupuestarios.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer, don Jesus Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 449/84, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel M. Vicens Matas, en relación con la Comunicación de 15 de febrero de 1984 del Director general de la Producción Agraria dirigida al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad sobre conformidad a la asignación territorial de diversos conceptos presupuestarios, ha comparecido representando al Gobierno el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 22 de junio de 1984 tuvo entrada en el Tribunal escrito presentado por el Letrado don Manuel M. Vicens Matas, en nombre y representación de la Generalidad de Cataluña, promoviendo conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, por entender que la Comunicación de 15 de febrero de 1984 del Director general de la Producción Agraria, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, dirigida al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, sobre asignación territorial de subvenciones, destinadas al cumplimiento de un programa nacional en materia de producción animal y vegetal y sanidad animal, previstas en los Presupuestos Generales del Estado para 1984, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. El planteamiento del conflicto fue precedido del requerimiento de incompetencia que exige el art. 63 de la LOTC, acordado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad el 16 de abril de 1984 y rechazado por el Gobierno de la Nación, por no estimarlo fundado, en acuerdo de 16 de mayo siguiente.

2. Los fundamentos jurídicos del escrito de planteamiento del conflicto se exponen en tres apartados, cuyo contenido es el siguiente:

a) La invasión de competencia se produce no por el hecho de que en los Presupuestos Generales del Estado se hayan arbitrado unos recursos -créditos- para unos fines determinados -subvenciones con destino a los programas que enumera la Comunicación-, sino por la forma en que tales recursos han sido dispuestos y, además, por la circunstancia de que con motivo de la autorización por las Cortes

Ha decidido:

Estimar el recurso interpuesto por don Julián Pérez Serradilla en nombre de doña María Teresa Martín de Benito y otros y, en consecuencia:

Primero.-Anular la Sentencia de la Magistratura de Trabajo de Cáceres de 12 de marzo de 1987, dictada en el procedimiento núm. 1.595/86, y todas las decisiones posteriores correspondientes a esos mismos autos.

Segundo.-Retrotraer las actuaciones judiciales para que el Juez dicte nueva Sentencia de acuerdo con las normas vigentes en el momento de la interposición de la demanda.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.-Gloria Begué Cantón.-Angel Latorre Segura.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Jesus Leguina Villa.-Luis López Guerra.

Generales de los citados gastos se haya pretendido condicionar ilegítimamente la autonomía financiera de esta Comunidad Autónoma, interfiriendo, por otra parte, el régimen de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad previsto por la Constitución y el Estatuto de Cataluña en materia de agricultura, ganadería, aprovechamientos y servicios forestales, montes, pastos y vías pecuarias (arts. 148.1, 7.ª y 8.ª y 149.1.11.ª, 13.ª y 23.ª de la C.E., en relación con los arts. 9.10 y 12.4 del EAC).

Más concretamente, los puntos 1, 2 y 3 de la Comunicación que se combate evidencian que no sólo no se ha dejado a la Generalidad el más mínimo margen de discrecionalidad en la distribución o redistribución de las asignaciones que le corresponden, de acuerdo con sus peculiares necesidades y sus propias decisiones políticas, sino que, incluso el libramiento de las cantidades y la disposición efectiva de los fondos se supedita a la remisión a la Dirección General de la Producción Agraria del Ejecutivo Central de una información normalizada en la que conste la relación de beneficiarios y el objeto y cuantía de las subvenciones que se hayan aprobado en el trimestre precedente, sin perjuicio, además, de la obligación de tener que remitir a aquella Dirección General información normalizada sobre las subvenciones efectivamente abonadas.

En definitiva, la Generalidad de Cataluña habrá de limitarse a «gestionar» las subvenciones fijadas por el Estado, estableciéndose un procedimiento para la gestión presupuestaria de las mismas que se parece más a un sistema de «pagos a justificar» entre Organismos y Dependencias que mantienen una relación de subordinación o jerarquía entre sí, que a una «transferencia de fondos» del Estado a Entes dotados de autonomía política y financiera, como son las Comunidades Autónomas.

b) La finalización de las asignaciones presupuestarias estatales y las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura, ganadería, montes, pastos y aprovechamientos forestales.

Sobre la agricultura y la ganadería, el art. 12.1.4 del EAC dispone que la Generalidad goza de competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo establecido en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la C.E. Quiere esto significar que, dejando a salvo los requerimientos de la ordenación general de la economía -de la que habrán de ser manifestación las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y la política monetaria del Estado (art. 149.1.11.ª y 13.ª de la C.E.)-, la Generalidad ostenta plenas competencias en relación a las materias antes mencionadas.

En cuanto a los montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, sus potestades son todavía más amplias, pues de la correlación entre los arts. 9.10 del EAC y 149.1.23.ª de la C.E. se deduce que aquellas potestades sólo tienen como límite o punto de partida la legislación básica que pueda dictar el Estado.

Resulta, por consiguiente, que a tenor de los preceptos citados es a la Generalidad de Cataluña y no al Estado a la que corresponde en su territorio el ejercicio de la acción de fomento sobre todas y cada una de las materias que acabamos de relacionar.

Ahora bien, ¿cuál es el alcance de esa competencia de fomento desde la perspectiva de las exigencias de la ordenación general de la economía que, como ya hemos visto, diseñan todo un abanico de competencias para el Estado? Esta es una de las cuestiones capitales que plantea el análisis de la Comunicación que se impugna, toda vez que su lectura pone de relieve que el Poder central ha elaborado todo un conjunto de programas de ámbito nacional referentes a la producción animal y vegetal y a la sanidad animal dotándolos de los correspondientes fondos a través de sus Presupuestos Generales; fondos que habrán de terminar

repartidos en forma de subvenciones a los industriales y agricultores afectados por dichos programas.

En principio, nada hay que oponer a que el Estado planifique o programe a escala de todo el territorio determinadas acciones relativas a la agricultura y a la ganadería, puesto que no hay dificultad alguna en encajar estas actuaciones en la esfera de sus competencias sobre la ordenación general de la economía, y tampoco parece inconstitucional que el mismo Poder central refuerce su tarea planificadora o programadora arbitrando unos recursos en los Presupuestos Generales, dada su indiscutible competencia sobre el gasto público a nivel estatal. Pero lo que sin duda ofrece mayores reparos, teniendo en cuenta las competencias de la Generalidad, es que en la fijación por programas del destino de las cantidades previstas para el auxilio económico a la agricultura y a la ganadería se haya llegado a tal grado de concreción que correlativamente hayan quedado vacías de contenido las potestades de fomento asumidas por la misma respecto a dichos sectores de la actividad económica, dejando reducido su papel al de un mero «ente gestor» de unas subvenciones acordadas por el Estado.

Otra cosa habría sido, por ejemplo, que en los Presupuestos Generales del Estado se hubiese hecho figurar solamente un «crédito global» para atender a los gastos de financiación de «un programa estatal sobre la producción animal y vegetal y la sanidad animal» o, incluso, aun no haciéndolo así, que se hubiese previsto la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudiesen «redistribuir» en su territorio las cantidades recibidas entre los diversos programas previstos de acuerdo con sus propias necesidades, ya que en este caso el ensamblaje entre las competencias del Estado sobre la ordenación general de la economía y las de la Generalidad respecto al fomento de la agricultura y la ganadería habría sido constitucionalmente correcto.

Pero ello no ha sido así y nos encontramos cara a unas actuaciones que, no obstante arrancar de unos planteamientos válidos desde la óptica constitucional —elaboración de unos programas generales para la agricultura y la ganadería y dotación de los fondos necesarios para la puesta en marcha—, han seguido posteriormente por una senda equivocada que ha terminado por orientar ilegítimamente las competencias autonómicas, hasta el extremo de dejarlas reducidas a ser el exponente de una situación extraordinariamente parecida a la «minoría de edad» a la que hay que controlar y tutelar desde muy cerca para evitar acciones irresponsables.

Frente a las anteriores consideraciones que, por lo demás, intentan traducir al lenguaje constitucional el verdadero alcance de la Comunicación que se discute, no cabe argumentar —como hace el Gobierno al contestar el requerimiento que formuló la Generalidad— que dada la estructura y necesaria conexión entre la finalidad del gasto y la subvención, se producirá —de haberse atendido las pretensiones de la Generalidad y respetando, por tanto, sus competencias— una alteración en el orden de competencias imperantes en cada uno de los sectores de la actividad económica al hacer inviable el cumplimiento efectivo de los objetivos determinantes de la programación elaborada por el Estado, en el ejercicio de sus competencias sobre la ordenación general de la economía.

En primer lugar, porque no le es lícito al Poder central partir de la premisa de que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Generalidad de Cataluña, «harán mal uso de sus competencias» al ejecutar en su territorio la programación elaborada por el Estado, hasta el punto de «hacer inviable el cumplimiento efectivo de los objetivos determinantes de la misma». Es claro que partir de una posición como la descrita para a continuación negar las competencias autonómicas es una postura absolutamente contraria a la mutua confianza y hasta, si se nos apura, al mutuo respeto institucional que ha de presidir las relaciones entre los Organos generales del Estado y los autonómicos.

En segundo término, porque si efectivamente el Poder central ha abrigado en algún momento la sospecha de que pudiera llegarse a una situación como la contemplada en el apartado anterior, el remedio no consiste en invadir y tratar de dejar sin efecto las competencias autonómicas, sino en hacer uso de los recursos que para estos casos prevé el art. 155.1 de la C.E., al establecer que «si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general»; y, en último lugar, porque, como ha señalado la Sentencia de este Alto Tribunal de 30 de junio de 1982 (fundamento jurídico 5.º) «la subvención no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda la regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla», de lo que se deduce que el Estado al articular y dotar de fondos a unos programas generales de protección de la agricultura, la ganadería y la sanidad animal no puede recabar para sí unas competencias sobre las áreas que están reservadas constitucionalmente a esta Comunidad Autónoma, como es la acción de fomento sobre las citadas parcelas de la actividad económica.

También los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en relación a la materia que nos ocupa (Reales Decretos 2045/1981, de 3 de agosto, y 2176/1981, de 20 de agosto), confirman cuanto se acaba de razonar en el sentido de que corresponde a la Generalidad en su territorio el desarrollo de los programas agrícolas y ganaderos de carácter nacional, sin más condicionamientos que el de que elaboración y aprobación corresponde al Estado, de acuerdo con las previsiones que al efecto le sean suministradas por las Comunidades Autónomas.

Por todo ello la «finalización» de las transferencias a que se refiere la Comunicación en conflicto, tanto por su elevado nivel de concreción —se detallan minuciosamente los distintos programas y las dotaciones exactas e inamovibles que a cada uno corresponden— como por su absoluta rigidez —se imposibilita a las Comunidades Autónomas la adopción de cualquier medida para el desarrollo y ejecución en su territorio de los programas estatales en función de sus intereses respectivos—, supone una ilegítima intromisión del Estado en las competencias exclusivas de la Generalidad para el fomento y desarrollo de la agricultura, ganadería, pastos, montes y aprovechamientos forestales en el territorio de Cataluña (arts. 9.10 y 12.1.4 EAC).

A lo expuesto, sólo resta añadir para terminar con la cuestión que la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales, son motivos que en esta litis desautorizarían cualquier alegato asentado sobre la idea de una supuesta aquiescencia de mi defendida a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1984, por no haber planteado en su momento el correspondiente recurso de inconstitucionalidad con sujeción al plazo previsto en el art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tal y como ha declarado expresamente la invocada Sentencia de 30 de junio de 1982 (fundamento jurídico 3.º).

c) La Comunicación que se discute violenta las competencias financieras de la Generalidad.

En efecto, los puntos 1, 2 y 3 de la misma —fundamentalmente, pero no únicamente— demuestran no sólo lo que ya hemos puesto de relieve en el apartado anterior respecto a que no se deja el menor resquicio a la Generalidad para la distribución o redistribución interna de las asignaciones que le corresponden, sino que además evidencian que la autonomía financiera de esta Comunidad Autónoma en el supuesto que se controvierte no pasaría de ser una mera ilusión.

Pero resulta que las transferencias o asignaciones de que se trata —aunque su carácter finalista pudiera ser llevado hasta los límites que pretende el Poder central, lo que no sería lícito constitucionalmente hablando, como ya se ha demostrado— han de ser integradas en el Presupuesto de la Generalidad por tener que incluir «la totalidad de sus gastos e ingresos» (art. 49 en relación con el art. 44.8 del EAC), y partiendo de esta ineludible exigencia es como se produce el «choque frontal» entre el procedimiento de gestión presupuestaria que diseña la Comunicación y la autonomía financiera y presupuestaria de que goza mi patrocinada (arts. 156.1 de la C.E. y 49 y concordantes del EAC), la cual —recordémoslo— comporta no sólo la dificultad de elaborar y aprobar su propio Presupuesto, sino también la de aplicarlo y gestionarlo sin ninguna clase de condicionamientos.

De esta suerte, incluidas en el Presupuesto de la Generalidad determinadas partidas de ingresos provenientes del Estado —entre las que, naturalmente, se comprenden las subvenciones innominadas a que se refiere la Comunicación por su naturaleza de «otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» (art. 44.9 EAC y art. 4.º, 2, a, de la LOFCA), corresponde en exclusiva su administración y disposición al Ejecutivo autonómico (art. 49 EAC) y su control al Parlamento catalán (art. 49 EAC, citado), sin perjuicio de que deba dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que haya efectuado de las asignaciones percibidas (art. 15.5 LOFCA), y de que además el Poder central pueda instar, si lo estima procedente, las medidas que articula en el art. 155 de la C.E. que más atrás han quedado relacionadas.

Pues bien, frente a tan claro diseño de los cauces por los que han de discurrir las relaciones económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se infiere del bloque de constitucionalidad que ha de tenerse en cuenta para la resolución de este conflicto, la Comunicación que se discute se ha sacado literalmente de la manga un procedimiento especial para la gestión presupuestaria de las cantidades a transferir a las Comunidades Autónomas que conculca abiertamente su autonomía financiera.

Así, autorizado el gasto en los Presupuestos Generales del Estado, la asignación territorial de las diferentes dotaciones que para los distintos programas corresponden a las Comunidades Autónomas, se ha efectuado «oidas las mismas» (párrafo primero de la Comunicación), cuando en realidad tales Comunidades tendrían que haber aprobado, a través de sus órganos competentes, los programas concretos de inversión que afectasen a su territorio siendo como es, al menos por lo que respecta a la Generalidad, de su competencia exclusiva el fomento y desarrollo de la agricultura y la ganadería (arts. 9.10 y 12.4 del EAC y 18.1, *in fine*, de la LOFCA).

Y más todavía, luego de autorizado el gasto en los términos previstos en el párrafo que antecede, la disposición del mismo, la operación de contraer en cuentas los créditos a transferir y, en fin, el pago u

libramiento de las cantidades correspondientes a cada Comunidad debería haberse previsto «incondicionada y sucesivamente en el tiempo», y lejos de esto la Comunicación en conflicto (véanse, principalmente, sus puntos 1, 2 y 3) deja en manos del Director general de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la «disposición» o reserva de los créditos (AD), y, por tanto, la determinación de sus definitivos importes y condiciones y, además, supedita el libramiento, esto es, el efectivo ingreso de las cantidades a transferir en las cuentas de mi representada, a que ésta haya remitido previamente una información normalizada en la que conste la relación de beneficiarios y el objeto y cuantía de las subvenciones que haya aprobado en el trimestre precedente, dando lugar todo ello a que las competencias financieras de la Generalidad para elaborar y aprobar su propio presupuesto queden condicionadas a la «decisión» del Director general de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pues hasta que el mismo no haya formalizado el correspondiente documento contable de autorización de disposición del gasto (AD), no quedará hecha a favor de la Generalidad —en la cuantía y condiciones que a la sazón pueda señalar el citado Director general— la reserva concreta del crédito autorizado por las Cortes Generales, con lo que una facultad que es inherente a la autonomía política, como es la de aprobar el propio Presupuesto, se deja a expensas de lo que pueda acordar un Director general de la Administración Central y, además, la disposición efectiva del gasto se supedita a una «cadencia trimestral» por un órgano ajeno a esta Comunidad Autónoma y, además, a que tan mencionada Dirección General de la Producción Agraria «ordene» el envío de las cantidades correspondientes, con cuyo mecanismo las potestades del Consejo Ejecutivo de la Generalidad para administrar y ejecutar su propio presupuesto se subordinan asimismo a las decisiones de aquél Director general.

Si a todo esto se añade el deber de remitir a la Administración Central «información normalizada» sobre las subvenciones efectivamente abonadas (punto 3 de la Comunicación), el ciclo queda perfectamente cerrado y la autonomía financiera de la Generalidad totalmente desmantelada, toda vez que la obligación de dar cuenta a las Cortes Generales de la utilización de las asignaciones presupuestarias percibidas que establece el art. 15.1 de la LOFCA, queda sustituida por el peregrino deber de que mi defendida tenga que «rendir cuentas» a un señor Director general de la Administración Central del Estado.

Se comprenderá que ante un enfoque de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas como el que hace la Comunicación recurrida, sobrarian todas las declaraciones de la Ley fundamental relativas a la autonomía política de las nacionalidades y regiones, ya que estas no pasarían de ser unas meras Delegaciones o Jefaturas Regionales a la antigua usanza a las que hay que controlar estrechamente para —como dice la contestación del Gobierno al requerimiento de la Generalidad— «hacer viable el cumplimiento efectivo de las obligaciones determinantes en la programación elaborada por el Estado».

3. Por providencia de la Sección Cuarta de 27 de junio de 1984, se admitió a trámite el conflicto de competencia, personándose en representación del Gobierno el Letrado del Estado, el cual, después de ser tenido por parte y concedérsele el plazo legal para alegaciones, prorrogado a petición por diez días, presentó el correspondiente escrito, oponiéndose a la alegada invasión de competencias con base en las alegaciones siguientes:

Los promotores del conflicto postulan que únicamente pueden concederse subvenciones no afectadas finalísticamente más que en términos muy genéricos, correspondiendo a la Generalidad de Cataluña la competencia para aplicar y distribuir las subvenciones concedidas por el Estado.

No obstante, si existe competencia para conceder las subvenciones, ésta debe incluir su regulación concreta, so pena de desnaturalizar por completo la misma figura de la subvención, cuya titularidad radica en el que la concede y que depende totalmente de la voluntad del concedente, que dimana de la potestad de gasto público.

Constituye esta potestad el título competencial, que, junto con los previstos en los apartados 11 y 13 del art. 149.1 de la C.E., legitiman las subvenciones de que se trata.

Después de citar las SSTC 39/1982, de 30 de junio, y 84/1983, de 24 de octubre, y un estudio doctrinal, sostiene que el Estado, en virtud de los títulos competenciales que le atribuyen los arts. 148.1.7.º, 149.1.7.º, 11 y 13 de la Constitución, puede subvencionar sectores competencialmente comunitarios y regular y ordenar la Ley de la subvención e incluso adoptar las concretas medidas de control que sean necesarias.

Señala que la competencia exclusiva en materia de agricultura, que a la Comunidad Autónoma atribuye su Estatuto, es una competencia concurrente o compartida STC 1/1982, en cuanto se enmarca dentro de la «organización general de la economía», arts. 147.2 d), 148.1.7.º y 149.1.13 de la C.E. y 12.1.4 del E. C., desprendiéndose de ello la primera conclusión de que en materia de agricultura, puede y debe el Estado; no sólo dictar normas en las que se contengan las bases de ordenación y la coordinación de esta materia, sino también medidas concretas por su contenido, aun cuando necesariamente generales en relación al ámbito

territorial de eficacia (STC 42/1983, de 20 de mayo, fundamento jurídico 3.º).

Añade el Letrado del Gobierno que lo expuesto no significa que el Estado, al actuar dichas competencias, pueda llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad (STC 1/1982, de 28 de enero, fundamento jurídico 1.º), pero tal circunstancia no concurre en el supuesto debatido y ello porque el hecho de que el Estado ejercite, por medio de la comunicación objeto del conflicto, determinadas competencias en materia de agricultura, en el ámbito territorial de la Generalidad de Cataluña, no impide que ésta, por su parte, haga uso en el marco de la ordenación general de la economía, de sus propias competencias en la materia y, por tanto, sin perjuicio de los préstamos y subvenciones que pueda acordar en su territorio, el Estado goza de precisos títulos competenciales para concederlos en el territorio de dicha Comunidad e, incluso, recabar el auxilio de la propia Administración Autónoma en la tramitación de los mismos, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.11 y 13 de la C.E. y, en especial, de su propia potestad de gasto público.

Sostiene, después, que la STC 1/1982, de la cual transcribe dos párrafos, consagra el principio de unidad económica, que considera determinante para resolver el presente conflicto, pues justifica la articulación entre las competencias del Estado para la ordenación general de la economía con las atribuidas a la Generalidad en materia de agricultura, siendo el Estado el que, en aras del mantenimiento de la unidad del ámbito económico nacional, debe llevar a cabo esa articulación y que, precisamente, la necesidad de que el Estado adopte decisiones desde una valoración general de la economía, sólo por él apreciable y no por las Comunidades Autónomas, es la que implica el reconocimiento a aquél, al amparo del art. 149.1.13 de la C.E., de facultades no sólo normativas, sino de ejecución y ello aunque no exista una expresa reserva, constitucional o estatutaria de facultades ejecutivas en favor del Estado, resultando de todo ello que la comunicación objeto del conflicto goza de la suficiente cobertura constitucional.

Termina el Letrado del Estado suplicando sentencia declarando que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado y desestimando las pretensiones anulatorias contenidas en el mismo.

4. Por providencia de 25 de octubre último se señaló para deliberación y fallo el día 27 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. En los Presupuestos Generales del Estado para 1984 se incluyeron conceptos relativos a subvenciones de asignación territorial, destinadas a la realización de diversos programas nacionales en materia de agricultura y ganadería. Al objeto de distribuirlos entre las C.C.A.A. se celebraron reuniones entre la Dirección General de la Producción Agraria y representantes de aquéllas, llegándose a un acuerdo en la reunión de 22 de noviembre de 1983, en cumplimiento del cual dicha Dirección General formuló propuesta de asignación al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que prestó su conformidad.

En cumplimiento de ello, la citada Dirección General comunicó el 15 de septiembre de 1984 a la Generalidad de Cataluña, con señalamiento de los conceptos presupuestarios, las cantidades que correspondían a cada uno de los programas concretos que se especificaban en la comunicación, estableciendo seguidamente el procedimiento a seguir en la gestión presupuestaria de las subvenciones otorgadas.

Contra esta comunicación, la Generalidad promueve el presente conflicto por entender que invade su competencia en un doble sentido: a) la «finalización» de las transferencias o fijación por programas concretos del destino de las subvenciones imposibilita a la C.A. para desarrollar y ejecutar en su territorio los programas estatales en función de sus intereses peculiares, constituyendo una ilegítima intromisión del Estado en las competencias exclusivas que le atribuyen los arts. 9.10 y 12.1.4 de su Estatuto de Autonomía en materia de agricultura, ganadería, pastos, montes y aprovechamientos forestales en el territorio de Cataluña, y b) el procedimiento de gestión presupuestaria de las subvenciones que se regula en la comunicación por su detalle y minuciosidad, equivale a un sistema de «pagos a justificar» que es incompatible con la autonomía presupuestaria y financiera que reconocen a la C.A. los arts. 156.1 de la C.E. y 49 y concordancias de su Estatuto de Autonomía.

Frente a dicha tesis, el Letrado del Estado sostiene que los arts. 148.1.7.º y 149.1.11 y 13 de la C.E. son títulos legitimadores de la competencia del Estado para otorgar, con cargo a su presupuesto, subvenciones y regular y ordenar la Ley de la subvención así como adoptar las concretas medidas de control que sean necesarias, sin que ello impida a la C.A., el uso de sus propias competencias, en el marco de la ordenación general de la economía que el Estado establezca al amparo de los títulos competenciales citados.

A ello es de añadir que el Gobierno, al contestar al requerimiento de incompetencia de la Generalidad, argumentó que, dada la estructura y necesaria conexión entre la finalidad del gasto y la subvención se produciría, de aceptar el requerimiento, una alteración en el orden de competencias imperante en cada uno de los sectores de la actividad económica al hacer inviable el cumplimiento efectivo de los objetivos

determinantes de la programación elaborada por el Estado, en el ejercicio de sus competencias sobre la ordenación general de la economía.

Delimitados así los términos en que se plantea el debate procesal, es de señalar que los dos problemas, anteriormente enunciados, sin perjuicio de ser resueltos con la separación debida, nos sitúan ante un conflicto en el que se enfrentan, de un lado, la competencia genérica del Estado para conceder subvenciones a un determinado sector económico, con las específicas que corresponden a la C.A., sobre el sector subvencionado y, de otro, las financieras que ambos poderes, estatal y autonómico, reclaman en orden a la gestión de las subvenciones otorgadas; conflicto que es obligado analizar de acuerdo con los principios inspiradores de la doctrina constitucional establecida en las ya abundantes Sentencias que han abordado este tema y de las cuales son de destacar las SSCC 1/1982, de 28 de enero, 30/1982, de 30 de junio, 84/1983, de 24 de octubre, 179/1985, de 19 de diciembre, 95/1986, de 10 de julio, 146/1986, de 25 de noviembre y 152/1988, de 20 de julio.

2. Para resolver el primero de los referidos problemas debemos partir de la afirmación, compartida por el propio Letrado del Estado, de que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con las bases de la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38.131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución —art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía— y, asimismo, tiene competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1 del art. 149 de la C., art. 9.10 del Estatuto.

Sentado esto, corresponde indagar cuál es el título competencial que autoriza al Estado el otorgamiento de subvenciones en materias que, como las señaladas, son de la competencia exclusiva de la C.A. según su Estatuto.

En contra de lo que pretende el Letrado del Estado, este título no se encuentra implícito en una potestad de gasto público que permita al Estado controlar, limitar o invadir cualquier competencia autonómica, por la vía indirecta de las subvenciones, ya que, según declara la STC 179/1985 y reitera, entre otras, la STC 95/1986, de 19 de julio, «la facultad de gasto público en manos del Estado no constituye un título competencial autónomo, que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las CC.AA. según la Constitución y los EE.AA.; antes al contrario, el ejercicio de las competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los EE.AA. hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias».

De acuerdo con esta doctrina, la habilitación constitucional de las subvenciones estatales a las CC.AA. está condicionada al dato de que el Estado posea competencias que, necesariamente, será concurrente con la que ostenta la C.A. a la que se transfiere la subvención.

Esta concurrencia competencial existe en las materias objeto de la subvención que se examina, a pesar de que los arts. 9.10 y 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña hablen de competencias exclusivas, pues tales preceptos las enmarcan en las bases y ordenación de la actividad económica general y en la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, que son de la competencia del Estado por disposición de los arts. 149.1.13 y 23 de la Constitución. Es, por tanto, en estos títulos y no en una presunta potestad de gasto público, donde encuentra habilitación constitucional el otorgamiento de las subvenciones que ha efectuado el Estado a favor de la Generalidad de Cataluña y así lo reconoce expresamente ésta al manifestar en su escrito de planteamiento del conflicto que «nada hay que oponer a que el Estado planifique o programe, a escala nacional, determinadas acciones relativas a la agricultura y ganadería, puesto que no hay dificultad alguna en encajar esas actuaciones en la esfera de sus competencias sobre la ordenación general de la economía, y tampoco parece inconstitucional que el mismo Poder central refuerce su tarea planificadora o programadora arbitrando unos recursos en los Presupuestos Generales; dada su indiscutible competencia sobre el gasto público a nivel estatal».

Una vez establecida entre el Estado y la Comunidad Autónoma la relación jurídica de subvención, no puede admitirse que, por medio de ella, se opere una modificación sustancial de las competencias respectivas que asisten a ambas partes, pues la subvención, según declara la STC 39/1982, de 30 de junio, «no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla». Lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones.

De ello se deriva que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente invasión competencial; si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se priva a la C.A., de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general.

Corresponde, por tanto, examinar si la distribución del importe total de la subvención en diversas cantidades que se asignan a distintos programas específicos, afectándolas, de manera incommunicable, a cada uno de ellos, sin que la C.A., tenga posibilidad de redistribuirlas, entraña o no intromisión de la competencia autonómica, en los términos que se dejan expuestos.

3. La comunicación objeto del conflicto se limita, en su primera parte, a informar a la Generalidad de las cantidades que a la misma corresponden de acuerdo con la distribución territorial, entre las distintas Comunidades Autónomas, de las cantidades globalmente asignadas en los Presupuestos Generales del Estado para cada uno de los programas siguientes: adquisición y utilización de maquinaria en común, sanidad animal, fincas colaboradoras, reestructuración y reconversión del olivar, idem del viñedo, fomento de la producción lechera, mejora estructural de la producción ovina, mejora integral de pastos y forrajes, ganadería extensiva, fomento de la producción de madera y apoyo a la utilización asociativa de medios de producción. No es en consecuencia la comunicación misma la que establece los distintos programas ni éstos fueron establecidos tampoco por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, que se limitó a aprobar la propuesta de distribución hecha por la Dirección General de la Producción Agraria, oídas las Comunidades Autónomas, para asignar a cada una de éstas la cantidad que correspondía por cada uno de los programas mencionados. La especificación de éstos, tanto en lo que se refiere a la determinación de las finalidades perseguidas como en lo que toca al monto de las cantidades disponibles para cada uno de ellos fue hecha por el legislador mismo, a través de la Ley de Presupuestos, que, como se dice en la demanda que origina el presente conflicto, no fue impugnada en su día por la Generalidad.

Con independencia de ello cabe además afirmar que estos programas singularizados presentan la suficiente importancia y autonomía dentro del sector agrícola y ganadero como para estimar que el condicionamiento específico de las subvenciones a los mismos responde al objetivo de garantizar el desarrollo armónico, en todo el territorio nacional, de los distintos subsectores que integran dicho sector y se manifiesta, por ello, ser medida necesaria para evitar la distorsión que en todo sistema pudiera producir una desequilibrada distribución de las subvenciones que no atiende a las distintas exigencias de fomento y reestructuración de cada uno de los programas específicos.

La concreción de las inversiones puede, por ello, considerarse subsumida dentro del ámbito de la ordenación general de la economía y, en su consecuencia, no invade las competencias de la Comunidad Autónoma, pues la dotación de un crédito global para la totalidad de los programas en vez de créditos afectados a cada uno de ellos dejarían sin garantizar la reestructuración del sector, que persigue el conjunto de dichos específicos programas en su consideración de subsectores necesitados de equilibrada integración en el sector agrario y ganadero al que pertenecen.

4. El segundo y último problema a resolver se refiere, según se deja dicho, al procedimiento de gestión de las subvenciones que establece la Comunicación de la Dirección General y, respecto del cual, la Generalidad considera que invade su autonomía presupuestaria y financiera.

En relación con el mismo, las SSTC 95/1986, de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre, y 152/1988, de 20 de julio, entre otras, declaran que la gestión de las medidas de fomento a cargo de fondos estatales corresponde, en principio y por regla general, a las Comunidades Autónomas, siendo la excepción su gestión centralizada, admisible constitucionalmente tan sólo en los casos en que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos, diciéndose en la primera de dichas Sentencias que la técnica de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las diferentes Comunidades, que resulta más ajustada al modelo del Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución es la de distribuir previamente, conforme a criterios objetivos, el importe total de la subvención entre las Comunidades competentes en la materia subvencionada, supuesto en el cual, la misma Sentencia, considera que sería irreprochable la pretensión de la Comunidad Autónoma de que la gestión de las subvenciones pertenece a su ámbito competencial.

Este es, precisamente, el caso aquí debatido, en el que se debe, por ello, aplicar la regla general de la gestión autonómica por no concurrir ninguna de las circunstancias que hacen imprescindible la intervención y control de la gestión por parte del Estado, sin perjuicio de las

competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas, según el art. 153 d) de la C.E.

La comunicación objeto del conflicto señala el importe de la subvención que corresponde a la Generalidad de Cataluña, especificando las cantidades que se afectan a cada uno de los programas subvencionados, no existiendo, por tanto, posibilidad alguna que la gestión autonómica sobrepase la cuantía global de los fondos, ni es apreciable dato alguno que permita estimar que la plena efectividad de la medida de fomento y su disfrute por parte de los beneficiarios a quienes se destina requieran, de forma imprescindible, el funcionamiento de los controles formales a que se somete la gestión de las subvenciones, que, en realidad, convierten lo que debía ser una auténtica transferencia de fondos a la C.A., dotada de autonomía financiera, en lo que califica la Generalidad de un simple sistema de pagos a justificar entre órganos que mantienen relaciones de subordinación o jerarquía entre sí.

La autonomía financiera de las CC.AA., reconocida en los arts. 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas, suponiendo una limitación de las mismas las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se mantengan imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional, que haya realizado el Estado, en uso de las competencias que a tal efecto le confiere la Constitución.

Las subvenciones concedidas para la realización de los programas deben, pues, considerarse transferencia presupuestaria que dotan, en régimen descentralizado, los Presupuestos de la C.A., y, sin que su afectación a programas específicos pueda utilizarse para privarle de la gestión que le corresponde, en cuanto competencia de mera ejecución.

No es aceptable, por tanto -salvo la expedición de los documentos contables necesarios para la disposición de los fondos por las CC.AA.- que el control de su gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los Presupuestos Generales del mismo, pueda llevar a que una mera comunicación administrativa establezca un control incompatible con las exigencias de la autonomía financiera de que gozan las CC.AA., dejando en manos del Director general de la Producción Agraria la disposición o reserva de los créditos y, por tanto, la determinación de sus definitivos importes y condiciones supeditando además el libramiento, es decir, el efectivo ingreso de las

cantidades a transferir a la remisión previa de una información normalizada en la que consten la relación de beneficiarios y el objeto y cuantía de las subvenciones aprobadas en el trimestre precedente.

Tales normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe, de acuerdo con lo expuesto, considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas y constituye, por lo contrario, una base de datos estadísticos necesaria para que el Estado efectúe el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados, proceda a la ejecución y liquidación de sus Presupuestos y pueda adoptar en lo sucesivo las decisiones que le competen en materia de planificación del sector económico de la agricultura y ganadería.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Que las normas del procedimiento general de gestión presupuestaria contenidas en los apartados 1 al 6 de la Comunicación dirigida el 15 de febrero de 1984 por el Director general de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, al Consejo de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, invaden la competencia de esta Comunidad Autónoma para gestionar las subvenciones asignadas a la misma por dicha comunicación.

2.º Anular las referidas normas.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.-Firmado.-Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begoña Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Rubricados.

27353 Sentencia 202/1988, de 31 de octubre. Recurso de amparo 522/1987 contra Sentencia del Juzgado de Instrucción de Alcázar de San Juan, dictada en recurso de apelación contra la pronunciada por el Juzgado de Distrito de dicha ciudad en juicio de faltas. «Reformatio in peius».

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 533/87, promovido por don Patricio Cruz Escrivano, representado por el Procurador don José Luis Granizo y García Cuenca, bajo la dirección de Abogado, contra Sentencia del Juzgado de Instrucción de Alcázar de San Juan, dictada en recurso de apelación contra la pronunciada por el Juzgado de Distrito de dicha ciudad, en juicio de faltas.

Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Con fecha 22 de abril de 1987 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional la demanda de amparo interpuesta por don Patricio Cruz Escrivano, representado por el Procurador don José Luis Granizo y García Cuenca, contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Alcázar de San Juan, dictada en grado de apelación, el 23 de febrero de 1987.

2. La demanda se fundamenta en los siguientes hechos y alegaciones:

El recurrente fue condenado por Sentencia del Juzgado de Distrito de Alcázar de San Juan, de 20 de octubre de 1986, como responsable civil subsidiario en relación al delito de lesiones y daños cometidos por don

Ángel Isasi López. La Sentencia dispuso en este sentido que el autor del delito debía indemnizar a Ángel Ramos Casarrubio la cantidad de «1.524.000 pesetas por lesiones, 500.000 por secuelas, 50.000 por gastos de una nueva intervención y 2.225 por factura de reloj». Asimismo se estableció que Ángel Ramos Ortiz debía ser indemnizado en «1.374.000 pesetas por lesiones sufridas, en 150.000 por secuelas, en 50.000 por gastos de operación, en 250.000 por los daños ocasionados al vehículo, en 5.000 por factura de joyería y en 2.000 por reparación de reloj».

Esta Sentencia fue apelada por el demandante de amparo, y no es claro si también por don Ángel Ramos Ortiz.

En la vista del recurso sólo compareció este último, el apelante, el Fiscal y otro damnificado. En el fallo de la Sentencia del Juzgado de Instrucción de Alcázar de San Juan de 23 de febrero de 1987 se estableció que se estimaban «los pedimentos solicitados en segunda instancia por don Javier Carrasco Escrivano, en representación de Ángel Ramos Ortiz», razón por la cual se decide revocar la Sentencia apelada «en el sentido de elevar las indemnizaciones a percibir por las secuelas para Ángel Ramos Casarrubios a 2.000.000 de pesetas y para Ángel Ramos Ortiz a 1.000.000 de pesetas».

Se alega la vulneración del art. 24.1, pues al elevar la Sentencia de apelación las indemnizaciones fijadas en la Sentencia de primera instancia sin ser solicitado por nadie se ha producido *reformatio in peius*, prohibida por dicho artículo, según diferentes Sentencias del Tribunal Supremo, de las cuales cita, a título de ejemplo, las de 30 de junio de 1982, 2 y 23 de noviembre de 1982 y 3 de mayo de 1985.

En la demanda se suplica la nulidad de la Sentencia recurrida y que se respeten íntegramente las indemnizaciones establecidas en el fallo de la Sentencia dictada en primera instancia, pidiéndose además, en aplicación del art. 56.1 de la LOTC, la suspensión de la ejecución de la primera de ellas en cuanto se refiere al exceso de indemnizaciones, pues su pago ocasionaría un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad.

3. Acordado, en providencia de 3 de junio, la admisión a trámite del recurso con reclamación de las actuaciones judiciales correspondientes, una vez recibidas éstas se concedió a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, en providencia de 15 de febrero de 1988, el plazo común de veinte días para que puedan presentar las alegaciones, conforme a lo que determina el art. 52.1 de la LOTC, siendo cumplimentado por ambos dicho trámite.