

Sala Primera. Sentencia 193/1989, de 16 de noviembre. Recurso de amparo 1.085/1987. Contra Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de proclamación de Diputados electos de la Asamblea Regional de Murcia. A.15

Pleno. Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre. Recursos de amparo 1.340/1987 y 612/1988 (acumulados). Contra Reso-

PAGINA

15

luciones de la Dirección General de la Guardia Civil recaídas en expedientes disciplinarios, así como contra Autos del Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla, que en diligencias indeterminadas declararon que no había lugar a tramitar la petición de «habeas corpus» por ser incompente dicho Juzgado. Voto particular. B.2

PAGINA

18

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28894 Pleno. Sentencia 188/1989, de 16 de noviembre. Conflicto positivo de competencia 60/1985. Promovido por la Junta de Galicia contra el Real Decreto 1.733/1984, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas para el fomento del cultivo de maíz.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 60/1985, promovido por la Junta de Galicia, representada por el Letrado don Heriberto García Seijo, contra el Real Decreto 1733/1984, de 1 de agosto, por el que se establecen medidas para el fomento del cultivo del maíz. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 28 de enero de 1985, el Letrado don Heriberto García Seijo, en nombre del Consejo de la Junta de Galicia, formuló conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1733/1984, de 1 de agosto, que establece medidas para el fomento del cultivo del maíz. Tras señalar que se cumplen los requisitos formales —requerimiento previo no aceptado, plazo y postulación— que condicionan la admisión del conflicto de competencia, se fundamenta éste en las siguientes alegaciones:

El art. 30.1.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia (E.A.G.) atribuye a esta Comunidad Autónoma las competencias sobre agricultura y ganadería, si bien «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado» y «en los términos de los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución». De ello se deduce que, en materia de agricultura, corresponde al Estado establecer las bases y coordinación de la planificación económica general y a la Comunidad Autónoma de Galicia las facultades legislativas de desarrollo y todas las administrativas o de ejecución. Ahora bien, la función estatal de determinación de las bases de la ordenación general de la economía, que no pueden llegar a tal grado de concreción que deje vacía de contenido la correlativa competencia autonómica, debe ejercerse, una vez aprobada la Constitución, mediante la ley formal, por eso, el Real Decreto objeto del conflicto invade las competencias autonómicas, pues adolece de insuficiencia de rango para definir las bases de la materia de que se trata. Por otra parte, si esta actuación estatal se reconduce a la competencia sobre las bases de la planificación económica, debería haber cumplido las exigencias del art. 131.2 de la Constitución, al que se remite expresamente el art. 30 del E.A.G., es decir, elaborando la planificación mediante ley, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y oyendo al Consejo a que se refiere aquel art. 131.2. Por tanto, el Real Decreto impugnado, que ni siquiera desarrolla una habilitación legal previa, carece de las condiciones legitimadoras para constituir las bases o representar un instrumento planificador o coordinador de la ordenación de la actividad económica general. Por el contrario, establece medidas de fomento del cultivo del maíz, que constituyen precisas y concretas manifestaciones de la potestad de ejecución en materia agraria, subsumibles en la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 30

y 37 del E.A.G.). Si bien la ejecución, en cuando fomento, comporta medidas de carácter económico que requieren el establecimiento de mecanismos de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para una ordenación racional y solidaria, invocar el instrumento de las ayudas directas en función de consignaciones presupuestarias no es un mecanismo de colaboración, sino de atracción de competencias a favor del poder central; en este supuesto, el Ministerio de Agricultura (art. 1 impugnado), asumiéndolas directamente y por su propia y exclusiva discrecionalidad, bajo el peligro de que pueda convertirse en fuente de arbitrariedades, primando a unas Comunidades sobre otras en la distribución de las ayudas. Por consiguiente, la colaboración exige la determinación previa de los criterios objetivos de tal distribución, en atención a un principio de proporcionalidad, como límite de la potestad discrecional que ahora se irroga el Gobierno. Las dotaciones presupuestarias no pueden erigirse en una habilitación para desnudar de competencias a las Comunidades Autónomas, sino que constituyen el apoyo financiero de éstas en las tareas de ejecución. Por ello, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la subvención no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma. En contra de esta tesis no pueden invocarse títulos tan genéricos como el «comercio exterior» o la «incidencia» de las medidas adoptadas en la ordenación general de la economía (arts. 149.1, 10 y 13 de la Constitución). Antes bien, se trata de medidas de fomento que han de integrarse en un programa, siendo así que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia de desarrollo y ejecución de «los programas genéricos estimuladores de la ampliación de la actividad productiva» (art. 30.1.7 del E.A.G.). En definitiva, el Real Decreto 1733/1984 se erige en redefinidor de competencias, al margen de los principios constitucionales y estatutarios, entregando al Ministerio de Agricultura competencias de ejecución pues se dispone que «concederá» las subvenciones en cuestión. Y no puede desvirtuarse la anterior argumentación con referencia a que el art. 5 del citado Real Decreto atribuye la «gestión» a las Comunidades Autónomas, pues su espíritu está desnaturalizado por el art. 1 (concesión), en el art. 2 (beneficiarios y cuantía de las ayudas) y en la disposición adicional, por cuanto, a tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio de 1982 «corresponde a los poderes autonómicos la reglamentación de las subvenciones y, por tanto, sus requisitos o presupuestos». Esto significa no sólo la convocatoria de las mismas y la concesión, sino el total régimen de la gestión. Por lo demás, hay que tener en cuenta que, según acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, de 14 de febrero de 1983, la distribución de las subvenciones no integradas en el coste efectivo, se hará entre las Comunidades Autónomas, respecto de las que hayan de ser gestionadas por éstas, en función de criterios objetivos y oídas las Comunidades Autónomas. Los Presupuestos Generales del Estado para 1984, en la norma 10, fijan los criterios de distribución de las subvenciones. Pero la Ley General de Presupuestos no constituye una habilitación al Gobierno para la exclusiva decisión sobre las subvenciones, porque es ajena al título VIII de la Constitución y, por su carácter formal y temporal no es apta para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que debe rechazarse que las consignaciones presupuestarias sean título de atracción competencial.

En consecuencia, se solicita de este Tribunal que declare la inconstitucionalidad del Real Decreto impugnado, por insuficiencia de rango, y subsidiariamente, de los arts. 1, 2, 4 y 5 y disposición adicional del mismo, por incurrir en vicios de incompetencia.

2. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia, se dio traslado al Gobierno que, por medio del Abogado del Estado, formuló las siguientes alegaciones:

La fundamentación del conflicto se centra esencialmente en dos argumentos: la insuficiencia de rango e inadecuación al art. 131 de la Constitución del Real Decreto 1733/1984, y la falta de participación suficiente de las Comunidades Autónomas. Pero debe negarse que la competencia estatal relativa a las «bases y coordinación de la planifica-

ción general de la actividad económica» (art. 149.1.13 de la Constitución), que es uno de los títulos competenciales en que se apoya el Real Decreto cuestionado, tenga que instrumentarse necesariamente a través de la Ley y de los mecanismos del art. 131 de la Constitución. La demanda viene a admitir que la norma objeto del conflicto tiene un carácter planificador y general, de ámbito nacional. Pero, además, según el art. 30.1 del E.A.G., las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura se subordinan a otra competencia del Estado, que es la «ordenación de la actuación económica general», título este que aleja cualquier exigencia de rango legal. El objetivo «general», que define esta competencia del Estado, no se opone a «sectorial», sino que hace referencia a la exigencia de un ámbito nacional de ordenación, objetivamente fundado, a la repercusión de la norma ordenadora en la actividad económica general, datos ambos que concurren en el presente caso y que no han sido controvertidos por la Junta de Galicia. Además, el art. 30.7 b) del E.A.G., al atribuir a Galicia la competencia de desarrollo y ejecución, atribuye implícitamente al Estado la realización de «programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas», es decir, de programas de fomento como el que establece la norma impugnada, que es un caso más de *spending power* o *regulation through spending*.

Por último, puede observarse que dicha norma, en su art. 5, atribuye a las Comunidades Autónomas una participación de relevancia incontestable. Por ello solicita el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

3. Por providencia de 14 de noviembre de 1989 se fijó para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 16 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se exprese en el *petitum* de su demanda en el presente conflicto positivo de competencia, el Gobierno de Galicia pretende que este Tribunal declare la inconstitucionalidad del Real Decreto 1733/1984, de 1 de agosto, por insuficiencia de rango y, subsidiariamente, la de los arts. 1, 2, 4 y 5 y disposición adicional del mismo, por incurrir en vicios de incompetencia. Debe advertirse, sin embargo, que la pretensión principal no podría ser admitida en los estrictos términos en que se formula, puesto que en un conflicto positivo de competencia no pueden invocarse otros motivos que los que atañen a la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en que haya podido incurrir la disposición o acto objeto del conflicto (arts. 62 y 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), de suerte que la Sentencia constitucional que ponga fin al mismo debe ceñirse a declarar la titularidad de la competencia controvertida y a acordar, en su caso, la anulación de la disposición o acto impugnado en cuanto estuviere viciado de incompetencia (art. 66 de la mencionada Ley Orgánica). Ello, no obstante, la cuestión relativa al rango normativo de una disposición objeto de conflicto positivo de competencia puede ser enjuiciada en este tipo de proceso constitucional, en la medida —y sólo en ella— en que la supuesta insuficiencia de rango constituya, a su vez, un vicio de incompetencia, por estar reservado al legislador el ejercicio de las competencias estatales que inciden sobre el ámbito competencial que su Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma que es parte en el conflicto. A este restringido alcance hay que entender limitada aquella primera pretensión de la Junta de Galicia, como resulta de sus propias alegaciones, pues lo que en efecto plantea es que el Real Decreto 1733/1984, por su rango reglamentario, no puede contener las normas básicas sobre planificación económica u ordenación de la actividad económica general que condicionan el ejercicio de las competencias autonómicas, tanto en materia de agricultura como en lo que concierne al desarrollo y ejecución de programas de estímulo a la ampliación de actividades productivas, conforme a lo dispuesto en el art. 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

2. Hecha esta primera aclaración, procede ahora que fijemos la materia a que se refiere la disposición objeto del conflicto y las competencias que el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia tienen atribuidas, respectivamente, sobre dicha materia. Dado que el Real Decreto impugnado se limita a establecer determinadas medidas de fomento para el cultivo del maíz, no es dudoso, de un lado, que la materia que en dicha disposición se regula es la «agricultura» y, de otro, que sobre dicha materia la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia exclusiva (art. 30.1.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia), sin perjuicio de que dicha competencia haya de ejercerse «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado... en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución» (art. 30.1 del Estatuto de Galicia). Por consiguiente, la cuestión central planteada en el presente conflicto consiste en determinar si el Real Decreto 1733/1984 y los preceptos impugnados del mismo constituyen o no bases de la planificación general de la actividad económica cuya determinación corresponde en exclusiva a los órganos centrales del Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución.

La representación de la Junta de Galicia niega aquella naturaleza a la disposición estatal, y apoya su tesis en tres argumentos principales que pueden resumirse como sigue: 1.º El Real Decreto no puede establecer normas básicas, pues las bases normativas de la materia de que se trata deben fijarse por ley formal, debiendo añadirse que, por incidir en la planificación económica, se deberían haber seguido en este caso los trámites previsto en el art. 131.2 de la Constitución; 2.º aun cuando en los Presupuestos Generales del Estado puedan consignarse fondos para fomentar ciertas actividades agrícolas en Galicia, ello no implica atraer hacia el Estado todas las competencias sobre la materia, sobre todo si se trata de medidas subvencionales que son típicas actividades de ejecución, y 3.º no es admisible, en consecuencia, que se atribuya al Ministerio de Agricultura la competencia para otorgar las subvenciones que contempla el citado Real Decreto, como dispone su art. 1, sin que este vicio de incompetencia quede desvirtuado por el hecho de que el art. 5 del propio Real Decreto encomiende la «gestión» de las subvenciones a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias. A estos tres órdenes de argumentos el Abogado opone, en defensa de la constitucionalidad de la disposición estatal, las siguientes razones: 1.ª La competencia ejercida por el Estado no demanda una instrumentación por norma de rango legal, y ello tanto si se configura como una determinación de las bases de la planificación económica como, con mayor razón, si se entiende que es manifestación de la ordenación de la actuación económica general, reconocida al Estado por el propio art. 30.1 del Estatuto gallego; 2.ª el Real Decreto 1733/1984 se enmarca en la citada competencia del Estado sobre ordenación de la actuación económica general y constituye una expresión del poder de gasto del Estado, y 3.ª, en todo caso, el Real Decreto respeta y reconoce una relevante intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión de las subvenciones.

3. Con los matices que acaban de exponerse, se somete una vez más a la decisión de este Tribunal un conflicto en que se contraponen, de una parte, la competencia del Estado para conceder subvenciones en un determinado sector económico y, de otra, la competencia de una Comunidad Autónoma sobre la materia en la que inciden las subvenciones estatales. El conflicto así planteado debe resolverse atendiendo a los criterios establecidos por la jurisprudencia de este Tribunal en numerosas sentencias que versan sobre asuntos semejantes (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985, 95/1986, 146/1986, 88/1987, 152/1988, 201/1988 y 75/1989, entre otras).

De acuerdo con tales criterios, y frente al alegato del Abogado del Estado, que pretende sustentar la competencia estatal en el poder de gasto del Estado, procede reiterar también una vez más que, en nuestro ordenamiento constitucional, ni la subvención es concepto que delimite competencias, ni la facultad de gasto constituye un título competencial autónomo e implícito, ajeno al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o la subvención, sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia se hayan reservado al Estado, en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía, tales competencias. La sola decisión de contribuir a la financiación de determinadas actividades no autoriza al Estado para invadir competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, de modo que tal decisión habrá de articularse respetando en todo caso las competencias autonómicas, lo que significa que la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como de su régimen normativo y de gestión, está condicionada al dato de que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate.

4. En defensa de la constitucionalidad del Real Decreto en conflicto, el Abogado del Estado invoca también las competencias de dirección de la actividad económica general que al Estado reconoce el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en conexión con el art. 149.1.13 de la Constitución. Se trataría, pues, de un nuevo supuesto en el que las competencias específicas de la Comunidad Autónoma sobre agricultura han de concurrir y hacerse compatibles con las genéricas competencias que el Estado tiene sobre ordenación o planificación de la actividad económica.

En efecto, este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 152/1988 y 75/1989) que dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, y, más en concreto, ha señalado que el carácter exclusivo con que se predica la competencia autonómica sobre la agricultura no es en sí mismo un obstáculo infranqueable a toda intervención económica estatal en esa misma materia dentro del territorio de la Comunidad Autónoma (STC 95/1986).

Dentro de este tipo de previsiones pueden encuadrarse, en principio, las medidas que el Real Decreto impugnado dispone para estimular el cultivo del maíz en todo el territorio nacional, objetivo este que, aun referido a una actividad económica singularizada, se inserta de un modo natural dentro de la ordenación o planificación general de la actividad

económica, como lo prueba el hecho de que el preámbulo de la citada disposición justifique la adopción de aquellas medidas de fomento en la finalidad de incrementar la producción de este cereal para lograr un mayor grado de autoabastecimiento, habida cuenta del efecto desfavorable que para la balanza comercial agraria representan las cuantiosas importaciones de granos puros. Seguramente por ello la Junta de Galicia no discute que el Estado pueda destinar fondos con cargo a sus presupuestos para subvencionar el cultivo del maíz en esa Comunidad Autónoma, sino que se limita a rechazar la forma y el alcance con que esta potestad estatal se ha ejercido a través del Real Decreto 1733/1984.

En este sentido, cabe recordar también que, según la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no es lícita una interpretación extensiva del referido título competencial estatal que permita absorber bajo él, como correspondiente al Estado, cualquier medida que tenga incidencia sobre los aspectos de una actividad económica sectorial —en este caso la agricultura— vaciándose prácticamente de contenido la correspondiente competencia de la Comunidad Autónoma. La posibilidad que el Estado tiene de incidir sobre la ordenación del sector agrícola se cinge a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto, y en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de la política económica general cuya dirección le compete. El Estado no tiene, en cambio, una competencia general o indeterminada de fomento de la agricultura, paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, pues ello significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar de forma permanente el sistema ordinario de financiación autonómica (SSTC 152/1988 y 75/1989 citadas).

Procede, por tanto, que indagemos ahora si, en el ejercicio de su competencia sobre las bases de la planificación de la actividad económica, el Estado se ha extralimitado o no y si ha invadido, anulado o desconocido o no las competencias propias de Galicia en materia de agricultura.

5. La Junta de Galicia cuestiona ante todo la constitucionalidad del ejercicio de esa competencia estatal mediante simple norma reglamentaria y sin seguir los trámites del art. 131.2 de la Constitución, de donde deduce que la competencia ejercida no puede considerarse básica.

A tal efecto, es preciso recordar, conforme a lo señalado en las SSTC 179/1985, 95/1986 y 155/1988, los necesarios matices que deben introducirse en los criterios generales de distinción entre lo básico y lo no básico, cuando pretenden aplicarse tales criterios a los preceptos integrantes de medidas de fomento, las cuales sólo como elementos unitarios pueden ser consideradas y aplicadas. Esta peculiaridad de las bases normativas que incorporan medidas de fomento económico impide acoger, en primer lugar, el alegato del Gobierno de Galicia sobre la exigencia de rango legal de la disposición que regula las subvenciones de referencia. Si bien es cierto que, con carácter general, la regulación de las normas básicas que corresponde aprobar al Estado, en aquellas materias en que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias de desarrollo legislativo, debe realizarse por ley, no lo es menos que esta regla admite excepciones en aquellos casos singulares en que, por la índole de las medidas reguladas, resulte justificada una apertura de lo básico a la disponibilidad del reglamento. Tal es el supuesto planteado por las subvenciones previstas en el Real Decreto 1733/1984, pues esta disposición regula unas medidas de intervención económica de naturaleza coyuntural, mediante las cuales se manifiesto que no se pretende definir de manera estable la línea divisoria de las competencias estatales y autonómicas en materia de agricultura, sino sólo subvenir a necesidades concretas y perentorias, en cumplimiento de los objetivos de la política económica general, para cuya garantía se han consignado con anterioridad los fondos presupuestarios correspondientes.

En esta misma línea de razonamiento, debe rechazarse también que una opción de política económica como la que aquí se analiza haya de adoptarse mediante el procedimiento a que se refiere el art. 131.2 de la Constitución, precepto éste que, como hemos declarado en anteriores ocasiones (SSTC 29/1988 y 227/1988, entre otras), responde a la previsión de una eventual planificación conjunta o de carácter general y global de la actividad económica, según se deduce de su propio tenor y de los antecedentes parlamentarios, por lo que su observancia no es obligada en una planificación de ámbito material más reducido y, menos aún, para la regulación de medidas de fomento como las que ahora examinamos.

6. Cuestión distinta es la que atañe al contenido de la disposición impugnada, pues que el Estado tenga competencia para establecer las subvenciones y pueda regularlas mediante norma reglamentaria no implica sin más, como es obvio, que el contenido del Real Decreto 1733/1984 no haya podido menoscabar las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, dado que aquella competencia del Estado no le faculta para reservarse íntegramente la regulación y ejecución de las medidas consideradas. Procede, por tanto, que entremos ahora en el análisis de la impugnación subsidiariamente formulada por la Junta de Galicia, de los arts. 1, 2, 4 y 5 y de la Disposición adicional del mencionado Real Decreto.

Conviene para ello que distingamos, de un lado, los preceptos que regulan las características o condiciones de las subvenciones y, de otro, los que determinan las competencias de ejecución y gestión de las mismas. En cuanto a los primeros, deben considerarse incluidos en la competencia del Estado aquellos preceptos que regulan los aspectos inherentes a la finalidad de promoción o fomento que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno, según declaráramos en la STC 152/1988, tales como la definición misma de las actividades subvencionadas, la forma y nivel o cuantía de las subvenciones y, en general, las condiciones esenciales para su otorgamiento, ya que constituyen el núcleo de las medidas consideradas y de la forma de protección (STC 75/1989). En tal sentido, debe entenderse que no exceden de la competencia estatal la determinación de la finalidad de las subvenciones —construcción y mejora de instalaciones y adquisición de la maquinaria y complementaria precisa destinadas al almacenamiento y secado del maíz— (art. 1, *in fine*), las características esenciales y objetivas que deben reunir los beneficiarios (art. 2.1) y el montante máximo de las subvenciones (art. 2.2), así como la condición que se impone a quienes pretendan obtener subvenciones para la transformación en regadío de que se comprometan a destinar al cultivo del maíz, durante un plazo mínimo de cinco años, el 30 por 100 de las tierras transformadas o mejoradas (art. 4), condición ésta sin duda necesaria para asegurar el éxito de la medida de fomento proyectada.

Por otro lado, las ayudas estatales previstas se refieren a un programa singularizado que, aparte de venir justificado por razones de política económica general, como se ha dicho, no comporta el riesgo de actuaciones separadas y paralelas a las que pueda establecer la Comunidad Autónoma de Galicia, ni tampoco impide que la Comunidad Autónoma pueda desarrollar una política agrícola propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones e intervenciones básicas de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola, como componente del sistema económico general (SSTC 95/1986 y 201/1988).

En consecuencia, la mera previsión de las subvenciones de que se trata y la regulación genérica de sus condiciones no han invadido las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

7. Diferente consideración merece el examen de las competencias que se atribuyen al Estado sobre la ejecución de las normas establecidas en el Real Decreto 1733/1983, en lo relativo a la gestión y el otorgamiento de las subvenciones, aspectos éstos sobre los que más insiste la impugnación formulada por el Gobierno de Galicia.

Sobre este particular procede reiterar también, de acuerdo con lo declarado en las SSTC 95/1986, 146/1986, 152/1988, 201/1988 y 75/1989, que, en supuestos como el que ahora examinamos, corresponde a la Comunidad Autónoma que posee la competencia general en el sector material de actividad subvencionada la gestión de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales, ya que una gestión centralizada sólo es constitucionalmente admisible, por excepción, cuando 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 en todo el territorio nacional y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto, o cuando así se considere exigible para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de la que trata el art. 149.1.1.ª de la Constitución, supuestos excepcionales que no se dan en el presente conflicto. En otro caso la técnica de gestión de las subvenciones que debe utilizarse, por ser la ajustada al modelo de Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución, es la que prevé la ejecución descentralizada de las mismas, previa distribución territorial de los fondos correspondientes entre las diferentes Comunidades Autónomas competentes en la materia, conforme a criterios o módulos objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales. Esta regla general es, sin duda, aplicable al supuesto que nos ocupa, puesto que ni el Abogado del Estado alega ni es posible tampoco advertir la concurrencia de alguna de las circunstancias que harían imprescindible la intervención por parte del Estado en el otorgamiento y gestión de las subvenciones para el fomento del cultivo del maíz.

En efecto, el art. 1 del Real Decreto impugnado atribuye al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) la concesión de las subvenciones; el art. 2.2 faculta al SENPA para establecer periódicamente baremos para calcular el importe base de las subvenciones a otorgar; finalmente, la Disposición adicional faculta al referido Ministerio para promover la expansión de ensayos de adaptación de ciclos, variedades y técnicas de cultivo de maíz más racionales, así como la ampliación de sus zonas de producción, «en ámbito de sus competencias». En la medida en que estos preceptos confieren a órganos o entidades administrativas del Estado potestades de ejecución de las subvenciones, invadirían las competencias que a la Junta de Galicia corresponden en el territorio de esta Comunidad Autónoma. Ahora bien, el art. 5 del propio Real Decreto en conflicto dispone, con carácter general, que «la gestión de las subvenciones previstas en este Real Decreto corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuanto se refiera al ámbito de competencias que las mismas tengan atribuidas». Es cierto que, como arguye el Gobierno de Galicia, el significado y alcance de este último precepto no

es claro, y que por lo mismo podría entenderse que esas competencias de «gestión» se reconocen a las Comunidades Autónomas sin merma de las que el Real Decreto reserva simultáneamente al Estado en lo relativo a la concesión de las subvenciones, la determinación de baremos y la promoción de ensayos y ampliación de zonas de producción en los arts. 1 y 2 y en la Disposición adicional.

Sin embargo, una interpretación sistemática de todos los preceptos citados, que permite su recíproca compatibilidad y su adecuación al orden de competencias, obliga a entender que el concepto de «gestión de las subvenciones» que se contiene en el art. 5 incluye también la concesión de las mismas a sus beneficiarios, así como las funciones de determinación del importe base atribuidas al SENPA en el art. 2.2 y las de ejecución de las medidas de promoción asignadas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el supuesto regulado por la Disposición adicional. Semejante interpretación impide, frente a lo pedido por la Junta de Galicia, que declaramos la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos del Real Decreto 1733/1984 o, como sería correcto solicitar en un conflicto positivo de competencia, y a si hay que entender aquella pretensión, su inaplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia por invasión de sus competencias. No obstante, si es preciso declarar que las competencias meramente ejecutivas que se atribuyen al Ministerio de Agricultura y al SENPA corresponden a esa Comunidad Autónoma en su territorio, conforme al art. 5 del propio Real Decreto, interpretado de acuerdo con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Galicia.

28895 Pleno. Sentencia 189/1989, de 16 de noviembre. Conflicto positivo de competencia 229/1985. Promovido por la Junta de Galicia en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 229/85, suscitado por la Junta de Galicia, representada por su Letrado don Heriberto García Seijo, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas, y en el que ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 16 de marzo de 1985, recibido en el Registro General de este Tribunal el día 21 siguiente, don Heriberto García Seijo plantea, en nombre y representación de la Junta de Galicia, conflicto positivo de competencia en relación con los siguientes preceptos del Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas: art. 1; art. 4, letras c), e) y g) en su inciso final; art. 7; art. 13; arts. 15 a 42 (Capítulo Tercero); Disposiciones transitorias tercera y cuarta; Disposiciones adicionales primera y segunda, y cualesquiera otros preceptos del citado Real Decreto por su conexión con los anteriores. Se ha requerido previamente de incompetencia al Gobierno de la Nación, por escrito de 17 de enero de 1985, requerimiento que debe entenderse presuntamente rechazado por el transcurso del plazo de respuesta.

2. En apoyo de su pretensión, la Junta de Galicia formula las alegaciones siguientes:

A) El Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, regula unas Ayudas a las Empresas Periodísticas y Agencias Informativas como instrumento de desarrollo de la Ley 29/1984, de 2 de agosto, que asimismo ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad. Se trata, pues, de varias disposiciones de distinto rango que conforman una regulación jurídica unitaria de esta materia y que culminan en la Resolución de la Dirección General de Medios de Comunicación Social

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 Declarar que la titularidad de las competencias para la gestión de las subvenciones previstas en el art. 1 del Real Decreto 1733/1984, de 1 de agosto, de fijación de baremos para calcular el importe base de las subvenciones a que se refiere el art. 2.2, y de ejecución de las medidas de promoción previstas en la Disposición adicional del mismo Real Decreto, corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia dentro de su territorio.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—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.—Vicente Gimeno Sendra.

de 15 de noviembre de 1984, que a su vez es objeto también de otro conflicto de competencia. Por consiguiente, en el Real Decreto impugnado se confunden los vicios de inconstitucionalidad derivados de la Ley de la que trae origen con los propios de la regulación que este Decreto contiene.

B) Señala en primer lugar la Junta de Galicia el orden de distribución de competencias en materia de prensa y medios de comunicación social, materia donde se incardinan las ayudas controvertidas. Conforme a los arts. 149.1.27 de la Constitución y 34.2 del Estatuto de Autonomía, se trata de una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la que corresponde a aquél emanar las normas básicas y a éstas su desarrollo legislativo y ejecución. Es, además, una materia en la que no es precisa la transferencia de servicios y medios para el ejercicio efectivo de la titularidad competencial, tal y como hace evidente el Real Decreto 2455/1982, de 30 de julio, sobre traspaso de estos servicios a la Generalidad de Cataluña, en el que no se incluyen bienes, ni créditos presupuestarios, ni personal. Partiendo de este contexto, se pone de manifiesto que las ayudas directas a los medios de comunicación social son un genuino ejemplo de la actividad de fomento que, tradicionalmente, se ha entendido como integrada por facultades de ejecución, dado su carácter instrumental, y por ello la concesión de esas ayudas debe corresponder a la Comunidad Autónoma de Galicia. Por otra parte, las intervenciones administrativas de policía o prestación han de considerarse también integradas en la competencia de ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma y, sin duda, poseen este carácter las intervenciones previstas en el Decreto impugnado sobre el Registro Administrativo de Empresas Periodísticas y Agencias Informativas.

En suma, el Real Decreto 2089/1984 supone una clara injerencia en las competencias de ejecución propias de la Comunidad Autónoma de Galicia y asumidas en el art. 34.2 del Estatuto. Estas facultades de ejecución sólo pueden ser exceptuadas, mediante la atribución de potestades de idéntica calidad al Estado, en tres supuestos: cuando la ejecución posea un alcance supraterritorial; en los casos de grave riesgo para la seguridad pública, por razones de necesidad y urgencia, y, por último, cuando concurren superiores intereses nacionales. Pues bien, por distintas razones, ninguno de estos supuestos se plantea en el presente caso, sobre todo si se cae en la cuenta de que el interés general no opera en nuestra Constitución (ex art. 117) como un título de atribución competencial independiente.

C) Analizando ya el contenido concreto de los preceptos impugnados, expone la Junta de Galicia las consideraciones siguientes:

El art. 1 del Decreto impugnado supone el engarce de esta disposición con la Ley 29/1984 y adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad que la norma habilitante, pero además es, en sí mismo, un desarrollo legislativo que al hacer referencia a aspectos concretos de fomento, esto es, al régimen de concesión de ayudas, invade directamente el ámbito competencial de Galicia.

Los arts. 4—letras c), e) y g), esta última en su inciso final—, 7 y 13 hacen referencia a la gestión del Registro Administrativo de Empresas Periodísticas y Agencias Informativas, a los exclusivos efectos de la concesión de ayudas. Esta regulación es, sin embargo, en sí misma una actividad de policía y, por ello, comporta potestades de ejecución situadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

El Capítulo Tercero (arts. 15 a 42) reglamenta unas ayudas directas o subvenciones a las empresas periodísticas por los conceptos de