

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10060 Pleno. Sentencia 59/1995, de 17 de marzo de 1995. Conflicto de competencia 81/1987. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director general de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don José Gabaldón López, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto de competencia núm. 81/87, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Abogada doña Inmaculada Folchi i Bonafonte, en relación con el Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director general de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona. Ha comparecido el Gobierno del Estado y ha intervenido como coadyuvante el Excmo. Ayuntamiento de Barcelona, representado por el Procurador don Juan Ignacio Avila del Hierro. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de este Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 21 de enero de 1987 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Abogada de la Generalidad de Cataluña, interponiendo, en su representación y defensa, y una vez agotada sin satisfacción la vía del requerimiento previo, conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que el Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director general de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, vulnera las competencias que a la Comunidad Autónoma de Cataluña le atribuye el art. 9.9 de su Estatuto de Autonomía (E.A.C.) en materia de vivienda.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento, son los siguientes:

A) Comienza la Abogada de la Generalidad por precisar el alcance del Convenio que motiva el planteamiento del conflicto. Su objetivo no es otro que establecer las condiciones por las que habrán de regirse los convenios específicos de cofinanciación entre el Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y la Dirección General de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para la rehabilitación de viviendas de promoción pública a realizar en desarrollo del Acuerdo Económico y Social (A.E.S.), fijando asimismo el importe de la financiación a cargo de la precitada Dirección General y la forma de pago de la misma, instrumentándose esta última mediante el abono directo al Patronato Municipal de la Vivienda de las cantidades que corresponda en cumplimiento de los extremos establecidos en el Convenio.

B) Una vez determinado que el acto en litigio afecta a la materia de vivienda, la Abogada de la Generalidad pasa a examinar las competencias asumidas al respecto por la Comunidad Autónoma catalana. En primer término, alude al art. 9.9 del E.A.C., en virtud del cual la Generalidad ha asumido la competencia exclusiva en la materia sin ningún tipo de restricción o sumisión a la normativa estatal. Competencia exclusiva que, según el art. 25.3 del E.A.C., implica la asunción de facultades legislativas y reglamentarias, así como funciones ejecutivas, incluida la inspección. Y, en consonancia con la atribución competencial estatutariamente efectuada, el Real Decreto 2626/1982, de 1 de octubre, vino a traspasar a la Generalidad funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de promoción pública de la vivienda, prescribiéndose en el apartado C.4) del anexo que el órgano estatal competente ha de transferir anualmente a la Generalidad de Cataluña para su gestión el importe de las subvenciones destinadas a la reparación de las viviendas propiedad de las Corporaciones Locales, de conformidad con los criterios objetivos que se establezcan.

De las normas estatutarias mencionadas y del citado Real Decreto de traspasos —cuyo valor interpretativo recuerda trayendo a colación la STC 158/1986—, la Abogada de la Generalidad infiere la titularidad de la Generalidad en orden a las actuaciones relacionadas con la rehabilitación de viviendas y, específicamente, con la gestión de las cantidades que la Dirección General de la Vivienda destine a la rehabilitación de las viviendas pertenecientes al patrimonio de las Corporaciones Locales inscritas en el ámbito territorial de Cataluña.

C) Seguidamente, niega que esta competencia exclusiva de la Generalidad pueda quedar desvirtuada por el hecho de que el Convenio se suscribiera en desarrollo del A.E.S., pues no cabe entender que todas las actuaciones que tengan por objeto contribuir al relanzamiento de la economía o a la promoción del pleno empleo recaigan, sin más, en la esfera de atribuciones

que el art. 149.1.13 C.E. reconoce al Estado en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Y, en cualquier caso, el Estado no se ha limitado a establecer unos criterios objetivos en orden a la distribución de las subvenciones, sino que se ha fundamentado en la estipulación de unos convenios específicos de cofinanciación con el Ayuntamiento de Barcelona, a cargo de los fondos presupuestarios estatales, para reservarse unas facultades de gestión y de fiscalización que, de acuerdo con el Real Decreto 2626/1982, han de corresponder a la Generalidad.

Destaca, a continuación, con cita de la STC 95/1986, la jurisprudencia constitucional vertida en torno al poder de gasto del Estado, según la cual la facultad de gasto público no constituye un título competencial autónomo que pueda desplazar a la Comunidad Autónoma de la gestión o ejecución de unas medidas de fomento que inciden plenamente en una materia que ha sido atribuida a su competencia exclusiva. Por ello, carece de justificación alguna mantener la gestión centralizada de los fondos en cuestión; máxime cuando tal práctica comporta, además, un atentado a la equitativa distribución de las subvenciones en el territorio de Cataluña, generando situaciones de desigualdad en el trato a los Municipios, por cuanto el citado Convenio supone actuar al margen de la programación efectuada por el órgano competente de la Generalidad.

Por las razones expuestas, suplica se dicte Sentencia declarando que la titularidad de la competencia corresponde a la Generalidad de Cataluña, anulando el acto impugnado únicamente en lo que concierne al extremo relativo al abono directo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de la subvención al Ayuntamiento de Barcelona.

2. Por providencia de 28 de enero de 1987, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el precedente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviere por convenientes; dirigir oficio al Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional a efectos de lo previsto en el art. 61.2 LOTC, y, finalmente, ordenar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

3. Con fecha 4 de febrero de 1987, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones.

A) En él, tras exponer sucintamente el contenido del Convenio, mantiene que en materia de vivienda existe un evidente entrecruzamiento de títulos competenciales. Esta concurrencia se produce, al menos, entre dos facultades distintas: de un lado, la ordenación normativa de la vivienda y la gestión de las potestades de intervención administrativa que aquella ordenación habilita, potestades ambas, normativa y de gestión, que constituyen el contenido de la competencia atribuida con exclusividad a cada Comunidad Autónoma por sus respectivos Estatutos, y, de otro, la ordenación general de la actividad económica, con especial incidencia de la ordenación del sistema crediticio, que, al corresponder al Estado en virtud de los núms. 11 y 13 del art. 149.1 C.E., suponen una importante matización a la exclusividad de las competencias autonómicas en materia de vivienda.

B) Dicho lo anterior, continúa el Abogado del Estado afirmando que, en puridad, el problema que se plantea en este conflicto no es el de una actuación estatal que tenga virtualidad excluyente de actuaciones autonómicas en materia de vivienda. Por el contrario, de lo que

aquí se trata es: 1.º), de determinar si el Estado puede, desde una perspectiva nacional, efectuar una programación de los recursos presupuestarios y financieros asignados a la protección de determinadas actuaciones en el sector de la vivienda, y 2.º), de esclarecer cuáles serían los contenidos de esa programación y las funciones que respecto a ella —amén de sus propias actuaciones— han de corresponder a las Comunidades Autónomas.

C) Pues bien, a juicio del Abogado del Estado, el Convenio objeto del conflicto es por completo conforme con el esquema constitucional de distribución de competencias, dado que se produce en el marco de las competencias que al Estado corresponde en exclusiva ex art. 149.1.11 y 13 C.E. Así lo pone de manifiesto el hecho de que el mismo represente una medida necesaria para la puesta en práctica de los programas generales de inversión y empleo previstos en el Acuerdo Económico y Social, cuyas previsiones globales de actuación son claramente encuadrables dentro de la competencia estatal de dirección y ordenación de la política crediticia y de la actividad económica general.

Por otra parte, argumenta el Abogado del Estado que la celebración del Convenio se apoya asimismo en el art. 149.1.1 C.E., que asigna al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, debiendo incluirse entre éstos el derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada, consagrado en el art. 47 C.E.

Por consiguiente, frente a la tesis de la Generalidad, existe en materia de vivienda un sistema complejo de interrelación de competencias que justifica cumplidamente actos como el Convenio controvertido, sin que la reconocida competencia exclusiva se oponga a ello, ya que, como confirma el Real Decreto 2626/1982, dicha competencia «será ejercida de conformidad con los principios constitucionales vinculantes para los poderes públicos y con las bases de la planificación general de la actividad económica, y de la política financiera y crediticia, que el Estado determine en uso de su correspondiente competencia exclusiva reconocida en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E.».

D) Ha de tomarse, además, en consideración, como señaló la STC 179/1985, que las medidas concebidas en términos generales para toda la Nación, al servicio de unas finalidades predeterminadas de igual calificación, únicamente pueden ser aplicadas y, por tanto, consideradas como unidad, sin que tenga sentido admitir la constitucionalidad de las distintas previsiones del A.E.S. y rechazar Convenios, como el aquí cuestionado, que no tratan sino de llevarlas a la práctica.

El escrito de alegaciones concluye con la argumentación de que si fueran las Comunidades Autónomas las competentes para celebrar Convenios como el impugnado, no sería posible asegurar una distribución homogénea en todo el territorio nacional de la cantidad global que puede destinar el Estado para la rehabilitación de viviendas prevista en el A.E.S., ni tampoco garantizar que se respeten los toques máximos previstos en los Presupuestos Generales del Estado para los fines del A.E.S. Razones que justifican la legitimidad de que sea un órgano estatal quien centralice la celebración de los Convenios.

Por todo lo anterior, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia en que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

4. Por escrito registrado el 11 de noviembre de 1987, el Procurador don Juan Ignacio Avila del Hierro, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona, solicitó que se le tuviera por personado y parte en el presente conflicto, en concepto de coadyuvante. La Sección Segunda de este Tribunal, en pro-

videncia de 23 de noviembre de 1987, acordó dar traslado del citado escrito al Abogado del Estado y a la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que, en el plazo de diez días, alegasen lo que estimasen procedente respecto a lo solicitado. Evacuado traslado por el Abogado del Estado y el Abogado de la Generalidad de Cataluña, el Pleno del Tribunal, por Auto de 14 de enero de 1988, acordó tener por personado a don Juan Ignacio Avila del Hierro, en nombre del Ayuntamiento de Barcelona.

5. Mediante providencia de 14 de diciembre de 1994, la Sección acordó, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81.1 LOTC, solicitar a la Dirección General de la Vivienda información acerca de la cuantía de los fondos que dicha Dirección destinó a la promoción y rehabilitación pública de viviendas de protección oficial, en desarrollo del Acuerdo Económico y Social, así como el número de Convenios suscritos a tal propósito. Requerimiento que sería satisfecho mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de enero de 1995.

6. Por providencia de 15 de marzo de 1995 se señaló para deliberación y fallo el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente conflicto positivo de competencia consiste en determinar si el Convenio de financiación suscrito entre el Director general de la Vivienda y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, que establece las condiciones por las que habrán de regirse los convenios específicos de cofinanciación para la rehabilitación de viviendas de promoción pública a realizar en desarrollo del Acuerdo Económico y Social, invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de vivienda; o si, por el contrario, el Estado dispone de títulos competenciales suficientes al respecto.

Según la representación de la Generalidad de Cataluña, el Convenio impugnado no respeta el orden constitucional y estatutario de competencias, por cuanto desconoce que el art. 9.9 de su Estatuto de Autonomía le ha atribuido la competencia exclusiva en materia de vivienda sin ningún tipo de sujeción a la normativa estatal. Competencia exclusiva que, en virtud del art. 25.3 del Estatuto y del pertinente Real Decreto de traspasos, implica que es a la Comunidad Autónoma de Cataluña a quien corresponde la gestión de las cantidades que el Estado destine a la rehabilitación de viviendas de promoción pública. Por el contrario, el Abogado del Estado entiende que el Convenio objeto del conflicto responde, de una parte, a las atribuciones que confiere al Estado el art. 149.1.1 C.E., en relación con el art. 47 C.E., y, de otra, a las competencias que le corresponden de acuerdo con el art. 149.1.11 y 13 C.E., dado que el Convenio no viene sino a poner en práctica los programas generales de inversión y empleo previstos en el A.E.S.

En el presente caso no se cuestiona, pues, la celebración del Convenio entre el Estado y el Ayuntamiento de Barcelona, sino la gestión centralizada de la subvención o, como expresa la promoviente, «el abono directo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de la subvención al Ayuntamiento de Barcelona». Extremo éste al que debemos ceñir exclusivamente nuestro enjuiciamiento.

2. Hemos de abordar, pues, una vez más, un conflicto de competencia en el que aparece involucrado el poder de gasto del Estado, cuyo ejercicio, a juicio de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, habría

invadido su ámbito competencial en materia de vivienda. Sin embargo, a diferencia de los ya numerosos conflictos de este género planteados con anterioridad, en este supuesto cabe apreciar cierta novedad que no puede, en absoluto, desdeñarse. No se trata, en efecto, de un programa de subvenciones integrado únicamente por recursos estatales, en el que el Estado, unilateralmente, haya dispuesto las condiciones de cuyo cumplimiento depende su adjudicación a los potenciales destinatarios, sean particulares, empresas, organizaciones o las propias Corporaciones Locales (así, por ejemplo, en la STC 202/1992), sino de un Convenio en virtud del cual el Estado y un Ente local —el Ayuntamiento de Barcelona— libremente deciden aunar sus propios recursos en aras del cumplimiento de un objetivo común, en este caso la rehabilitación de viviendas de promoción pública.

No obstante, sea cual fuere el alcance de esta novedad, del que más adelante tendremos tiempo de ocuparnos, debemos comenzar señalando, como tantas veces se ha hecho, que la facultad de gasto público en manos del Estado no es un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas. De donde resulta que el ejercicio de 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 Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada (por todas, STC 13/1992, fundamento jurídico 4.º).

3. A juicio del representante del Gobierno, el Estado se encuentra amparado en los arts. 47 y 149.1.1 C.E., pues se halla habilitado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Esta argumentación no puede, empero, compartirse. En efecto, según indicamos en la STC 152/1988, en la que también se debatía acerca de la titularidad de las competencias sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, ni el art. 47 C.E. constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 C.E.); ni la persecución del interés general —en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles—, puede materializarse «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, sino que ha de lograrse «a través de» los mismos (fundamento jurídico 2.º).

Así, pues, esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna puede y debe ser ejercida por el Estado al amparo de otros títulos competenciales, que, en el supuesto presente según defiende el Abogado del Estado, serían los contenidos en el art. 149.1.11 y 13 C.E.

Por lo que hace al primer título competencial aludido cabe apreciar con claridad que el Convenio que nos ocupa no afecta, *ratione materiae*, a las bases de ordenación del crédito, pues, tal y como ha quedado perfilado por este Tribunal, dichas bases «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios» (SSTC 1/1982, 135/1992 y 155/1993). Y, ciertamente en el Convenio en cuestión, para la promoción y rehabilitación de viviendas que persigue, sólo se prevé la aportación de recursos presupuestarios procedentes de A.E.S. y del Ente local interesado, por lo que resulta evidente que no encaja, por su contenido material, en las bases de ordenación del crédito a las que se refiere el art. 149.1.11 C.E.

Consiguientemente, la cuestión planteada en el presente conflicto ha de centrarse en determinar, en primer lugar, si la actuación estatal se halla justificada por la competencia que el art. 149.1.13 C.E. le atribuye sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y, sólo en el caso de que se cumpla tal premisa, comprobar acto seguido si el Estado se ha excedido en el ejercicio de dicha competencia.

4. Que el sector de la vivienda y, más concretamente, dentro del mismo, la actividad promocional pueden enmarcarse dentro de las facultades de dirección general de la economía que al Estado atañen en virtud del art. 149.1.13 C.E., es una afirmación que este Tribunal ha tenido ya la oportunidad de fundamentar en la STC 152/1988. Como se dijo en aquella ocasión, su conexión con la política económica general puede quedar suficientemente justificada «en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (fundamento jurídico 2.º), encontrándose, por tanto, justificada la regulación estatal de los correspondientes instrumentos de financiación cuando se trate con ello de «asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable» (fundamento jurídico 4.º). Tal es, con toda claridad, la finalidad que inspiró la intervención estatal que ahora nos ocupa, ya que, según indica expresamente el Convenio, el mismo trae causa del A.E.S., cuyo objetivo básico era coadyuvar a la creación de empleo y al relanzamiento de la inversión, y, animada por este propósito, la Comisión de Seguimiento del A.E.S. acordó canalizar determinados fondos a través de la Dirección General de la Vivienda para la promoción y rehabilitación pública de viviendas de protección oficial, dada «la intensa capacidad de generación de empleo propia de la construcción de viviendas». Pues bien, tanto el apreciable volumen de recursos movilizados a tal objeto —que, de acuerdo con la información suministrada por la mencionada Dirección General, ascendió, durante los años 1985 y 1986, a un montante global de 39.000 millones de pesetas—, como el elevado número de Convenios celebrados, en este marco, con las Comunidades Autónomas reflejan bien a las claras que el Convenio ahora debatido —que presenta la particularidad de ser el único suscrito con una Corporación local— se incardinó en la ordenación general de la actividad económica. En consecuencia, la tarea estatal de fomento en materia de vivienda, por más que el art. 9.9 E.A.C. la atribuya a la competencia exclusiva de la Generalidad sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra, en este caso, respaldada por el título competencial a que se refiere el art. 149.1.13 C.E.

Atribución estatal que en modo alguno puede quedar desvirtuada, como pretende la representación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el hecho de que el Real Decreto 2626/1982, de 1 de octubre, por el que se traspasaron a la Generalidad funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de promoción pública de la vivienda, disponga en el apartado C.4) del anexo que el órgano estatal competente ha de transferir anualmente a la Generalidad, para su gestión, el importe de las subvenciones destinadas a la reparación de las viviendas propiedad de las Corporaciones Locales, de conformidad con los criterios objetivos que se establezcan. Y ello, en primer lugar, porque los Decretos de transferencia ni atribuyen ni reconocen competencias, sino que sólo tienen en ocasiones un valor interpretativo de las normas constitucionales y estatutarias, sin que tal valor justifique la posibilidad de acometer la modificación de esas normas en dichas disposiciones (entre otras, SSTC 25/1983, 87/1983, 88/1983, 11/1986, 209/1989 y 197/1991). Y, en segundo término, porque

el Decreto aludido, en su anexo A), expresamente dispone que la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de vivienda ex art. 9.9 E.A.C. «será ejercida de conformidad... con las bases de la planificación general de la actividad económica y de la política financiera y crediticia que el Estado determine en uso de su correspondiente competencia exclusiva reconocida en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E.».

5. Una vez admitida la facultad estatal de intervenir en materia de vivienda amparándose en el art. 149.1.13 C.E., y no cuestionada la posibilidad de que el Estado ejerza esta competencia mediante la celebración de un Convenio de colaboración financiera con el Ayuntamiento de Barcelona, sólo debemos examinar si el Estado se ha extralimitado o no en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.13 C.E. Pues es obvio que la mera invocación de este precepto no le autoriza a atraer hacia sí toda intervención, por penetrante que sea, en el sector objeto de la financiación estatal, por más que la misma se encuadre en el ámbito de unas relaciones cooperativas establecidas con otro Ente que asimismo ostenta competencias en la materia.

A) En la abundante jurisprudencia constitucional vertida hasta la fecha acerca de las subvenciones condicionadas, cabe identificar ciertos criterios generales delimitadores de los respectivos ámbitos de atribuciones en supuestos de concurrencia competencial, como el presente, en que las facultades genéricas del Estado ex art. 149.1.13 C.E. se superponen a las específicas sobre la materia financiada que atañen a las Comunidades Autónomas. En lo que aquí importa, dichas reglas establecen: 1.º, que el Estado puede regular las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Y 2.º, que la gestión de los fondos ha de corresponder, generalmente, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios, aunque cabe una gestión centralizada cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector, para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos afectados y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional. Gestión centralizada cuya procedencia, en consonancia con su carácter excepcional, «en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» (SSTC 13/1992, 79/1992, 330/1993 y 213/1994).

B) Pues bien, en el escrito de planteamiento del conflicto, la representación de la Generalidad no cuestiona las condiciones impuestas por el Convenio a los proyectos de construcción que aspiren a la financiación, sino el hecho de que se concentre en la Dirección General de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas todas las facultades de gestión sobre los recursos presupuestarios librados por el Estado. Y, en efecto, es a dicho órgano estatal a quien el Ayuntamiento de Barcelona debe presentar las promociones que pretendan acogerse a este régimen de ayudas —cláusula tercera—; ante el mismo debe justificar la adjudicación provisional de las obras para la firma de cada Convenio específico, así como presentar el correspondiente programa de ejecución —cláusula cuarta A)—, y es, en fin, el órgano estatal aludido el encargado de abonar su parte de financiación al Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, y el competente para solicitar de éste cual

quier información que considere conveniente para examinar el grado de cumplimiento del Convenio y el ritmo de las obras —cláusula cuarta C).

C) En el caso que ahora enjuiciamos, esta centralización de la gestión, con la subsiguiente marginación de la Comunidad Autónoma de la relación subvencional, no se compadece con las rígidas condiciones que, de acuerdo con la doctrina recién citada, deben satisfacerse para mantener excepcionalmente la gestión directa y centralizada de las ayudas que recaigan en materias respecto de las cuales el Estado se ha reservado solamente las bases y la Comunidad Autónoma ha asumido el resto de las funciones. Pues ni la necesidad de la gestión centralizada puede deducirse sin esfuerzo de la medida de fomento que ahora nos ocupa, ni dicha necesidad aparece razonablemente justificada —como pretende el Abogado del Estado— por la pretensión de evitar que se superen los topes máximos previstos en el Presupuesto del Estado para los fines del A.E.S., o por la de asegurar la distribución homogénea de estos fondos en todo el territorio nacional. En consecuencia, cabe concluir afirmando que el Convenio impugnado, en la medida en que no atribuye a la Generalidad de Cataluña la gestión de las ayudas, ha desconocido el régimen competencial trazado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

6. Por último, es necesario precisar el alcance del fallo de la presente Sentencia que ha de limitarse a declarar la titularidad de la competencia de gestión controvertida, como así lo permite el art. 66 de la Ley Orgánica de este Tribunal y hemos resuelto en otros supuestos similares (SSTC 79/1992 y 18/1994, entre otras). La anulación del abono directo de las subvenciones al Ayuntamiento de Barcelona podría suponer, en efecto, graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales, también en Cataluña, tanto por referirse el Convenio a ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos como por la necesidad de no afectar a legítimos derechos de terceros que se hayan generado con motivo de las subvenciones ya abonadas. En estas circunstancias, las pretensiones de la Generalidad de Cataluña pueden estimarse satisfechas mediante la declaración de la titularidad de la competencia de gestión aquí controvertida.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia de gestión controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y cinco.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

10061 Pleno. Sentencia 60/1995, de 17 de marzo de 1995. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.536/1994 y 2.859/1994. En relación, respectivamente, con el art. 2.2 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, que da una nueva redacción al art. 15.1 de la Ley de los Tribunales de Menores, aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueiral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad, acumuladas, núms. 2.536/94 y 2.859/94, promovidas, respectivamente, por el Juzgado de Menores de Vitoria, contra el art. 2.2 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, que da una nueva redacción al art. 15.1 de la Ley de los Tribunales de Menores, aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948 [que a partir de la Ley impugnada se denomina Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores (L.O.R.C.P.J.M.)], y por el Juzgado de Menores núm. 2 de Valencia contra las reglas 13.^a, 14.^a, 15.^a, 16.^a y 17.^a del mismo art. 15.1. Han sido partes el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra.

I. Antecedentes

1. Con fecha 14 de julio de 1994 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional un Auto, de fecha 5 de julio de 1994, del Juzgado de Menores de Vitoria, dictado en el expediente tramitado bajo el núm. 162/93, en el que aparece implicado el menor Neftali Martínez Gallardo, por el que se decide elevar cuestión de inconstitucionalidad a fin de que se resuelva si el art. 2.2 de la L.O. 4/1992, en la nueva redacción que da al art. 15.1 de la Ley de los Tribunales de Menores, aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948, denominada por la Ley impugnada Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores (L.O.R.C.P.J.M.), es contrario a la Constitución, por cuanto el procedimiento regulado en este precepto vulneraría el derecho a un proceso con todas las garantías, en su aspecto del derecho a un Juez imparcial, consagrado en el art. 24.2 C.E., el cual se infringe, conforme al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tanto cuando el Juez encargado de la decisión lleva o ha llevado a cabo una investigación directa de los hechos, esto es, ha intervenido en la instrucción (supuesto fáctico del caso De Cubber, Sentencia del T.E.D.H. de 26 de octubre de 1984), como si se ha producido una intervención indirecta en la instrucción que permita un conocimiento anticipado de los hechos, de suerte que el órgano judicial decisorio pueda formarse una opinión previa, un prejuicio sobre los mismos, situación contemplada por el caso Piersack (Sentencia del T.E.D.H. de 1 de octubre de 1982).