**STC 201/1988, de 27 de octubre de 1988**

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 Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

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 adignación 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 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. 148.1.7ª 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. 149.1.11ª y 13ª 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 artículos 9.10 del EAC y 149.1.23ª 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 violentar 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 cumpliere 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 2.045/1981, de 3 de agosto, y 2.176/1981, 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

##### 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 distribuirlas entre las CC.AA. 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 justifican» 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 concordantes de su Estatuto de Autonomía. Frente a dicha tesis, el Abogado del Estado sostiene que los arts. 148.1.7 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 SSTC 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 Abogado 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 núm. 23 del apartado 1 del art. 149 de la C.E., art. 9.10 del Estatuto.

Sentado esto, corresponde indagar cuál es el titulo 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 Abogado del Estado, este titulo 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 titulo 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 hable 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 Autonómica 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 prive 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 incomunicable, 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, ídem 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 atienda 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 seria 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 si.

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 manifiesten 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.

### F A L L O

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

Ha decidido

1º. 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 Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, invaden la competencia de esta Generalidad para gestionar las subvenciones asignadas a la misma por dicha Comunicación.

2º. 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.