

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**19039** *Pleno. Sentencia 213/1994, de 14 de julio de 1994. Conflictos positivos de competencia 1.184/1988, 174/1989, 264/1989 y 746/1989, (acumulados), promovidos, el primero, por el Gobierno de la Nación, en relación con la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, de 29 de febrero de 1988, por la que se establece la renta de referencia a efectos del régimen de ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias del País Vasco; el segundo, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con determinados artículos de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 1 de octubre de 1988, por la que se desarrolla el Real Decreto 808/1987, para la mejora en la eficacia de las estructuras agrarias; el tercero, por el Gobierno Vasco, en relación con la disposición adicional primera de la Orden, de 1 de octubre, objeto del conflicto anterior; el cuarto y último, por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 26 de diciembre de 1988, por la que se establecen normas para la aplicación del Real Decreto 808/1987.*

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-Regueral, 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 los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.184/1988, 174/1989, 264/1989 y 746/1989, el primero de ellos (núm. 1.184/1988) promovido por el Abogado del Estado, en virtud de la representación que ostenta del Gobierno de la Nación, frente a la Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, de 29 de febrero de 1988, por la que se establece la renta de referencia a efectos del régimen de ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias del País Vasco, con expresa invocación del art. 161.2 de la Constitución; el segundo (núm. 174/89) promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad

Autónoma de Cantabria, representado por don Rafael Torrente Ruiz, en relación con determinados artículos de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 1 de octubre de 1988, por la que se desarrolla el Real Decreto 808/1987, para la mejora en la eficacia de las estructuras agrarias; el tercero (núm. 264/1989) promovido por el Gobierno Vasco, representado por don José A. Alberdi Larizgoitia, contra la disposición adicional primera de la Orden de 1 de octubre objeto del conflicto anterior; el cuarto y último (núm. 746/1989) promovido por el Gobierno Vasco con la misma representación frente a determinados preceptos de la Orden de 26 de diciembre de 1988 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establecen normas para la aplicación del Real Decreto 808/1987. Han comparecido las partes promoventes y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El 30 de octubre de 1987 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito por el que doña Mercedes Curull y Martínez, Abogada de la Generalidad de Cataluña, en su representación y defensa, interpuso un conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.389/87, del que posteriormente desistiría, frente al Gobierno del Estado en relación con los arts. 2, puntos 1, 2, 3 y 4; 23; 24, puntos 2 y 3; 25; 29 y 41, punto 1, del Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que se establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

2. Por providencia de 10 de noviembre de 1987, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal dispuso: a) Admitir a trámite el conflicto de referencia; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y a través de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, formule las alegaciones convenientes; c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, a efectos del art. 61.2 LOTC; d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y tras solicitar, con fecha 10 de diciembre de 1987, prórroga del plazo de diez días, que le fue concedida con fecha 11 de diciembre, presenta el día 22 el escrito de alegaciones por el que se opone a las reclamaciones competenciales efectuadas en el escrito de planteamiento del conflicto y suplica que se

dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

4. El 27 de junio de 1988 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito por el que el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y debidamente autorizado, interpuso conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1.184/1988, frente a la Orden de 29 de febrero de 1988, del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, por la que se establece la renta de referencia a efectos del régimen de ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias del País Vasco, que desarrolla el Reglamento (CEE) 797/1985 (a su vez desarrollado por el Gobierno de la Nación a través del Real Decreto 808/1987). Invoca expresamente el art. 161.2 C.E. y, por otro sí, solicita la acumulación de este conflicto al 1.189/1987, que tiene como objeto el Real Decreto 808/1987, de 19 de junio.

Los términos de este conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento y de la documentación que se adjunta, resultan ser los siguientes:

a) La vulneración del orden competencial se deriva del hecho de que la disposición impugnada establece una renta de referencia para el disfrute de las ayudas aplicable en el ámbito territorial del País Vasco que desconoce el propio concepto de renta de referencia como cifra única para todo el territorio nacional contemplado en el art. 2.4 del Real Decreto 808/1987. Razona que la finalidad del Reglamento (CEE) 797/1985 es el incremento de las rentas agrícolas y su equiparación a las no agrícolas, y la «renta de referencia» es un instrumento esencial de esa política, en cuanto circunscribe las explotaciones que podrán ser beneficiarias de las ayudas y, por tanto, debe ser establecida por el Estado, como efectivamente se hace, ya que se trata de conseguir que todas las Comunidades Autónomas participen de manera equilibrada en la asignación de los recursos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

b) Siguiendo razonamientos idénticos a los expresados en relación con el primero de los conflictos, fundamenta la competencia estatal en la materia y la consiguiente nulidad de la Orden impugnada en el art. 149.1.13.ª C.E., ya que la titularidad estatal para la ordenación general de este subsector, con arreglo a la doctrina de las SSTC 29/1986 y 95/1986, debe incluir la determinación única y homogénea para todo el territorio nacional de las condiciones del derecho a la percepción de la ayuda y los criterios para su concesión, al ser elementos determinantes de la igualdad en el disfrute de la misma, así como en las competencias estatales derivadas de la ejecución de la normativa comunitaria.

En virtud de lo expuesto, suplica se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida, previo acuerdo de la suspensión prevista en el art. 161.2 C.E. y de la acumulación de este conflicto al anterior.

5. Por providencia de 4 de julio de 1988, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal dispuso: a) Admitir a trámite el conflicto de referencia; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno Vasco, por conducto de su Presidente, al objeto de que formule las alegaciones convenientes; c) dirigir oficio a la Audiencia Territorial de Bilbao, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a efectos del art. 61.2 LOTC; d) tener por invocado el art. 161.2 C.E.; e) abrir trámite de alegaciones en torno a la acumulación solicitada, y f) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco», para general conocimiento.

6. El Abogado de la Comunidad Autónoma vasca, don José Antonio Alberdi Larizgoitia, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 5 de septiembre de 1988 el escrito de alegaciones, en el que, tras mostrarse favorable a la acumulación con el primero de los conflictos dada la conexión del objeto de ambos procesos, se opone a las reclamaciones competenciales efectuadas en el escrito de planteamiento del conflicto, suplicando se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la competencia controvertida en virtud de las siguientes argumentaciones:

a) Comienza por apuntar una serie de antecedentes de hecho, entre los que destaca que la determinación de la «renta de referencia» según la norma estatal y la norma autonómica representan, para el año 1988, respectivamente 1.597.440 y 1.604.511 pesetas, y que la Orden impugnada es una consecuencia de la habilitación contenida en la disposición final primera del Decreto vasco 27/1988, de ayudas a las explotaciones agrarias, dictado en aplicación del Reglamento (CEE) 797/1985, que no sólo no fue recurrido sino que fue remitido por la Administración central, en su fase de proyecto, a la Comisión de las Comunidades Europeas, en cumplimiento del trámite previsto por el art. 24 del citado Reglamento, con lo que se viene a reconocer plenamente la competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo en su territorio la aplicación del Reglamento.

b) Señala, por otra parte, que no resulta controvertido que, materialmente, la orden impugnada se refiere a agricultura, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en virtud de los arts. 148.1.7 C.E. y 10.9 del Estatuto de Autonomía, sin más límite que «la ordenación general de la economía». Sostiene que no es defendible el carácter básico del art. 4.2 del Real Decreto 808/1987, al no existir una declaración formal sobre tal carácter, ni derivarse tal carácter «sin dificultad» de la estructura de la norma (SSTC 69/1988 y 80/1988), sino que, por el contrario, el propio precepto indica que la «renta de referencia» lo es únicamente «a los efectos de esta disposición» y no, por tanto, a los efectos de otras disposiciones que legítimamente puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia en la materia en aplicación del Reglamento comunitario. De esta manera, la norma estatal tiene un carácter supletorio, habiendo sido desplazada por la norma vasca impugnada.

c) A continuación cuestiona la legitimidad de la normativa estatal en la materia, apoyándose en la jurisprudencia de este Tribunal sobre las posibilidades de subvención estatal en materias competencia de las Comunidades Autónomas, argumenta ad cautelam sobre la imposibilidad de que la norma estatal pueda ser considerada básica y concluye razonando que la competencia estatal tampoco puede sustentarse en el art. 149.1.1.ª C.E., ya que, si bien puede producir una eventual diferencia al ampliar en ciertas Comunidades el número objetivo de beneficiarios, ello tiene una justificación objetiva y razonable, cual es la mejora de las condiciones de vida de los agricultores en relación con un término de comparación que resulta ser su entorno próximo, es decir, los demás trabajadores de su región, y siendo por tanto el desequilibrio intrarregional el que se pretende paliar con las ayudas, no el interregional, para lo que existen otros instrumentos comunitarios, como el F.E.D.E.R., o nacionales, como el Fondo de Compensación Interterritorial, lo que le lleva a concluir que la fijación por el art. 2.4 del Real Decreto 808/1987 de una única renta de referencia para todo el territorio sin tener en cuenta la diversidad regional supone una

infracción clara del art. 2.3 del Reglamento comunitario, ya que en el mismo se alude al «salario bruto medio de los trabajadores no agrícolas en la región, y no al salario bruto medio en el Estado miembro».

7. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó, por Auto de 27 de septiembre de 1988, la acumulación del conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 1.184/1988 al registrado con el número 1.389/1987.

8. Por providencia de la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal, de 24 de octubre de 1988, se acordó oír a las partes acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Orden vasca de 29 de febrero de 1988. Hechas las alegaciones oportunas, el Pleno, por Auto de 22 de noviembre de 1988, acordó el mantenimiento de la suspensión.

9. El 27 de enero de 1989 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito por el que don Rafael Torrente Ruiz, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el número 174/1989, frente al Gobierno del Estado en relación con los arts. 32, 33 y 34 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 1 de octubre de 1988, por la que «se desarrolla el Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias», con base en las siguientes argumentaciones:

a) Puesto que la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 22.7 de su Estatuto), habiéndose reconocido la potestad de ejecución de los tratados y convenios internacionales en materia de reforma y desarrollo agrario (Reales Decretos de transferencias 2.295/1982, 827/1984 y 1.649/1985), la intervención estatal debe limitarse a realizar la coordinación general derivada del art. 149.1 C.E., en la medida en que dicha coordinación general o política agraria común no haya sido realizada por la CEE., y que lo realice, por su carácter básico, mediante ley. En cualquier caso la Comunidad Autónoma puede ejecutar directamente el Reglamento CEE.

b) Tal competencia de ejecución es incluso reconocida por el art. 41 del Real Decreto de 19 de junio de 1987, que establece que las solicitudes de ayuda serán gestionadas por las Comunidades Autónomas; sin embargo, los arts. 32, 33 y 34 de la Orden impugnada se encargan de «explicar» en qué consiste esa gestión, invadiendo las competencias de la Comunidad Autónoma. Así, el art. 32, tras declarar que las solicitudes de ayuda «se tramitarán y resolverán por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas», añade que «el abono de las mismas estará condicionado a la existencia de disponibilidades de crédito presupuestario», y el art. 34 otorga al Ministerio de Agricultura la facultad de proceder a ordenar los pagos correspondientes, por lo que es a éste a quien compete la auténtica decisión, ya que las Comunidades, ni conocen las disponibilidades de crédito, ni menos aún cuáles son los criterios objetivos que sirven para su distribución territorial, con lo que el Estado invade competencias de la Comunidad Autónoma, modificando además la situación anterior prevista en el art. 153 de la Ley de Presupuestos, que establecía que, una vez fijados los criterios objetivos para su distribución territorial, «los créditos que corresponda gestionar a cada Comunidad Autónoma se le librarán y harán efectivos por cuartas partes en la segunda quincena natural de cada trimestre».

Concluye, por tanto, afirmando que se han vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma, citando al respecto la STC 201/1988, que se refiere a un supuesto similar en relación a Cataluña, y suplica que se declare la titularidad competencial de la Comunidad de Cantabria para resolver con carácter ejecutivo las solicitudes de ayuda y hacer efectivos los pagos correspondientes y, en consecuencia, que los preceptos impugnados sean anulados, siendo inaplicables en la Comunidad Autónoma.

10. Por providencia de 16 de febrero de 1989, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal dispuso: a) Admitir a trámite el conflicto de referencia; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que formule las alegaciones convenientes; c) dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, a efectos del art. 61.2 LOTC; d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Cantabria», para general conocimiento.

11. El 10 de febrero de 1989 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito por el que don José A. Alberdi Larizgoitia, Abogado de la Comunidad Autónoma vasca, en su representación y defensa, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 264/1989, frente al Gobierno del Estado contra la Disposición adicional de la Orden del Ministerio de Agricultura objeto del conflicto anterior, en los siguientes términos:

a) La disposición adicional de la Orden impugnada tiene como finalidad otorgar carácter de normas básicas a algunos de sus artículos, declarando que «se aplicarán en todo caso, sin perjuicio de las normas que dicten las Comunidades Autónomas dentro del ámbito de su competencia», lo que supone una reconsideración por parte de la Administración central de su propia actuación al no haber considerado básico precepto alguno del Real Decreto 808/1987, y ser los preceptos a los que se refiere la citada disposición adicional mera reiteración de los del Real Decreto.

b) Considera que existe, en primer lugar, una inconstitucionalidad formal, ya que, por su ínfimo rango, la norma impugnada incumple el principio de ley formal en el señalamiento de lo básico (doctrina recordada en la STC 248/1988); pues, aun admitiendo que, excepcionalmente, las bases puedan estar contenidas en normas con rango inferior a ley, la declaración del carácter básico debería haber sido hecha por el Real Decreto 808/1987, o por otra norma de idéntico rango, pero nunca por una mera Orden ministerial que, además, se dicta sin habilitación alguna y que supone, en la práctica, un cambio radical del marco jurídico de la norma que pretende desarrollar, hasta el punto de impedir la ejecución del Decreto vasco 27/1988.

c) El Estado además, carece, desde el punto de vista material, de competencia para dictar la Orden impugnada, pues, si bien es cierto que, en virtud del art. 149.1.13.ª C.E., puede destinar fondos propios a subvenciones en materia de agricultura en el ámbito de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, lo que no puede es determinar la finalidad y la regulación de las condiciones de otorgamiento más allá de donde alcancen sus competencias de coordinación y planificación, ni menos aún tratar de condicionar las acciones que las Comunidades Autónomas realicen en la materia con fondos propios, ya que la garantía del tratamiento unitario está ya en el propio Reglamento comunitario, siendo el grado de concreción y detalle de la Orden ministerial notoriamente excesivo e innecesario

a los fines de la planificación general y coordinación, tanto en relación a las ayudas que se sufraguen con fondos estatales, pues también en este supuesto se deben respetar las competencias de las Comunidades Autónomas, como, en particular, en las que se realicen con fondos de la propia Comunidad Autónoma.

En conclusión, suplica al Tribunal que declare la nulidad de la disposición adicional primera de la norma impugnada por invadir competencias reservadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el art. 10.9 del Estatuto de Autonomía o, subsidiariamente, que se declare su no aplicabilidad en el ámbito territorial de aquélla.

12. Por providencia de 16 de febrero de 1989, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal dispuso: a) Admitir a trámite el conflicto de referencia; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que formule las alegaciones convenientes; c) dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, a efectos del art. 61.2 LOTC; d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco», para general conocimiento.

13. El Abogado del Estado, mediante escrito de 20 de febrero de 1989, se persona en los conflictos 174 y 264/1989, y solicita su acumulación, la cual se acuerda mediante Auto del Pleno del Tribunal de 18 de abril de 1989.

14. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y tras solicitar el 17 de mayo de 1989 una prórroga del plazo de diez días, lo que le fue concedido con fecha del día 22, presenta el día 31 el escrito de alegaciones, en el que, tras solicitar la acumulación de estos dos conflictos con los ya acumulados 1.389/1987 y 1.184/1988, considera mal planteado el conflicto 264/89, promovido por el Gobierno vasco, y suplica que se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas en virtud de las siguientes argumentaciones:

1.º En relación con el conflicto núm. 264/1989:

a) El escrito de promoción incurre en el defecto insubsanable de no incorporar, como exige el art. 63.5 LOTC, el acuerdo de interposición del recurso del órgano legitimado, ya que, si bien en el requerimiento efectuado al Gobierno de la Nación se expresa la intención de «plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia en el caso de que el Gobierno del Estado no atienda el presente requerimiento», esta declaración «de futuro» no es suficiente, ya que el recto planteamiento del conflicto exige que el órgano legitimado manifieste una voluntad real y efectiva de acudir ante el Tribunal, lo que habrá de producirse «dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo». No previendo la LOTC mecanismo alguno de subsanación de este requisito, procede por tanto declarar mal planteado el conflicto por infracción de lo dispuesto en el art. 63.5 LOTC.

b) En cuanto al fondo del asunto, la pretensión conflictual articulada por el Gobierno vasco se ciñe a discutir el carácter básico de los preceptos impugnados, lo que, a su vez, se basa en la pretensión de que la Comunidad Autónoma, con competencia en agricultura, es la única competente para llevar a cabo la ejecución del Reglamento comunitario en su ámbito territorial. Sin embargo, para el Abogado del Estado, la Orden impugnada se encuentra amparada por el art. 149.1.13.º C.E. La jurisprudencia de este Tribunal (citando las SSTC 152/1988 y 75/1989) ha declarado que el ejercicio autonómico

de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva debe estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica. En este sentido, el art. 10 del Estatuto vasco atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en agricultura «de acuerdo con la ordenación general de la economía». El Estado tiene, por tanto, una competencia de dirección general de la economía, en la que (STC 95/1986) tienen cobijo las normas estatales que fijan directrices y 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.

En el caso concreto, las ayudas contempladas en el Real Decreto 808/1987 exigen una regulación unitaria, que garantice, no sólo su eficacia, sino la igualdad en su disfrute. El Estado, en aplicación de la acción común definida por el Reglamento comunitario, se ha limitado a establecer las correspondientes líneas de ayuda y ha concretado, en el ejercicio de su competencia de dirección general de la economía, los aspectos de este régimen que considera de aplicación general, lo que no impide que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia de agricultura, puedan colaborar con sus propios recursos complementando la financiación estatal. No hay invasión competencial alguna; el Estado se ha limitado a fijar las bases en la materia en una norma infralegal, pero que, no obstante, satisface el requisito de que se haga constar tal carácter básico, o que se deduzca de la lectura de las disposiciones (SSTC 69/1988, 182/1988 y 186/1988), no cabiendo, por tanto, oponer tacha alguna de inconstitucionalidad formal o material.

2.º En relación con el escrito de promoción del conflicto 174/89, planteado por el Consejo de Gobierno de Cantabria, el Abogado del Estado entiende que, a pesar de que la argumentación contenida en el escrito de promoción del conflicto parece tener un alcance general al discutir la competencia estatal para incorporar las previsiones contenidas en el Reglamento comunitario, sin embargo, tanto del escrito de requerimiento previo como del «suplica» del escrito de promoción del conflicto, hay que concluir que su objeto son exclusivamente los arts. 32, 33 y 34 de la Orden, y sólo a ellos se refieren sus alegaciones, de modo que, en realidad, lo que el Consejo de Gobierno cántabro considera inconstitucional es el último inciso del art. 34 de la Orden ministerial, en cuanto determina que corresponde al Ministerio de Agricultura ordenar los pagos correspondientes.

Así centrado el conflicto, el Gobierno cántabro ignora que las SSTC 95/1986, 146/1986, 152/1988 y 201/1988 han declarado que la gestión de las medidas de fomento a cargo de fondos estatales corresponderá al Estado en aquellos 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 y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos disponibles, extremos todos ellos que se pretenden garantizar reservando al Estado el ordenar los pagos correspondientes, dejando todo el resto del procedimiento de gestión a las Comunidades Autónomas.

15. El 24 de abril de 1989 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito por el que don José A. Alberdi Larizgoitia, Abogado de la Comunidad Autónoma vasca, en su representación y defensa, planteó conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 746/1989, frente al Gobierno del Estado contra el art. 14 y la disposición adicional primera de la Orden de 26 de diciembre de 1988, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establecen normas para la aplicación del Real Decreto 808/1987.

El Letrado vasco comienza por señalar que la Orden objeto de este conflicto modifica la de 1 de octubre de 1988, que, a su vez, era objeto de los conflictos 174 y 264/1989, a los dos días de su entrada en vigor, señalando expresamente el carácter de normativa básica de determinados artículos, tanto del Real Decreto como de sus propios preceptos, por lo que en sus alegaciones reitera los vicios de inconstitucionalidad formal y material alegados en relación con la Orden de 1 de octubre, en el conflicto positivo registrado con el núm. 264/1989, por lo que concluye suplicando que se declare la nulidad del art. 14 y de la disposición adicional primera de la Orden de 26 de diciembre y, por otrosí, la acumulación del conflicto a los cuatro anteriores.

16. Por providencia de 8 de mayo de 1989, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal dispuso: a) Admitir a trámite el conflicto de referencia; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno, al objeto de que formule las alegaciones convenientes; c) dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a efectos del art. 61.2 LOTC; d) abrir un trámite de alegaciones en torno a la acumulación solicitada; e) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco», para general conocimiento.

17. El Abogado del Estado, tras solicitar el 5 de junio de 1989 una prórroga del plazo de diez días, que le fue concedida con fecha 7 de junio, presenta el día 15 el escrito de alegaciones en el que reitera las alegaciones efectuadas en el conflicto num. 264/1989. Considera que el escrito de promoción del conflicto incurre en el defecto insubsanable de no incorporar, como exige el art. 63.5 de la LOTC, el acuerdo de interposición del recurso del órgano legitimado y que, en cuanto al fondo del asunto, la Orden impugnada se encuentra amparada por el art. 149.1.13.ª C.E., lo que justificaría el carácter básico de los arts. 6 (que establece que la concesión de ayudas quedará condicionado al cumplimiento de los criterios sobre las orientaciones productivas que figuran en el anexo 4 de la Orden) y 9 (que establece una renta de referencia para el año 1989), punto éste en el que se remite a las alegaciones evacuadas en el segundo de los conflictos.

En relación con los restantes artículos declarados básicos, el Abogado del Estado se remite a la contestación efectuada por el Gobierno al requerimiento efectuado por la Generalidad y parcialmente admitido en relación a los mismos artículos, en virtud del cual no pueden ser considerados básicos los arts. 1 (que impone un determinado modelo para solicitar las ayudas), 32 (que establece que en las ayudas que aprueben las Comunidades Autónomas se expresará que su abono estará condicionado a la existencia de créditos presupuestarios), como tampoco, del mismo precepto, el inciso que establece la competencia de las Comunidades Autónomas para la tramitación y resolución de sus ayudas. Por último considera que la remisión por las Comunidades Autónomas al Estado de la documentación señalada en los arts. 3, 4.1, y 11.2 de la Orden impugnada,

así como la exigencia de que, en su caso, se acredite por las Comunidades Autónomas que los posibles beneficiarios están al corriente de sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social, constituyen una aplicación específica del deber recíproco de información entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas y que, en sí mismos, no entrañan violación competencial alguna.

Concluye suplicando que se declare mal planteado el conflicto y, subsidiariamente, que se declare que la competencia controvertida pertenece al Estado. Mediante otrosí solicita su acumulación con los registrados con los núms. 1.184/1988 y 264/1989.

18. Finalmente, el 11 de mayo de 1989 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito por el que doña María Teresa Pagés Bertrán, Abogada de la Generalidad de Cataluña, en su representación y defensa, interpuso conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 872/1989, frente al Gobierno del Estado en relación con el art. 14 y la disposición adicional primera de la Orden objeto del conflicto anterior, conflicto éste del que la Generalidad también posteriormente desistiría.

19. Por providencia de 22 de mayo de 1989, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal dispuso: a) Admitir a trámite el conflicto de referencia; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno, al objeto de que formule las alegaciones convenientes; c) dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a efectos del art. 61.2 LOTC; d) abrir un trámite de alegaciones en torno a la acumulación solicitada; e) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad», para general conocimiento.

20. El Abogado del Estado, tras solicitar, el 19 de junio de 1989, una prórroga del plazo de diez días, que le fue concedida con la misma fecha, presenta el día 3 de julio el escrito de alegaciones, en el que reitera la tesis mantenida en los anteriores conflictos acumulados de la Orden impugnada, según la cual el contenido de la Orden se encuentra amparado por el art. 149.1.13.ª C.E., lo que justificaría el carácter básico de la norma, y concluye suplicando que se declare que la competencia controvertida pertenece al Estado. Mediante otrosí solicita la acumulación del conflicto a los cinco primeros.

21. El Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 3 de octubre de 1989 acordó acumular el quinto y sexto de los conflictos a los cuatro primeros.

22. Mediante escrito de 23 de febrero de 1994, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, debidamente facultado, desiste de los conflictos positivos de competencia núms. 1.389/1987 y 872/1989.

23. Por providencia de la Sección Segunda de 4 de marzo de 1994 se dio traslado al Abogado del Estado y a los representantes procesales del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria y del Gobierno Vasco para que expusieran lo que considerasen oportuno acerca del anterior desistimiento. El Abogado del Estado manifestó no tener objeción alguna que realizar. El Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco manifestó no tener nada que oponer. Finalmente, el Gobierno de Cantabria no presentó escrito alguno.

24. Mediante Auto de 19 de abril de 1994 el Pleno del Tribunal acuerda tener por desistido al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en los conflictos

positivos de competencia núms. 1.389/1987 y 872/1989, y continuar la tramitación de los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.184/1988, 174/1989, 264/1989 y 746/1989.

25. Por providencia de 12 de julio de 1994 se señaló el día 14 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los cuatro presentes conflictos positivos de competencia acumulados se refieren a cuestiones que guardan entre sí una estrecha conexión. Todos ellos se han planteado en relación con disposiciones reguladoras de determinadas ayudas económicas en los sectores de agricultura y ganadería derivadas del Reglamento de la Comunidad Económica Europea 797/1985, de 12 de marzo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias; en todos ellos se discute la competencia territorial, tanto para adoptar las citadas disposiciones como para realizar distintas operaciones de gestión y pago de las mencionadas ayudas. Se produce, pues, en estos conflictos, la unidad temática que ha llevado a la acumulación de todos ellos.

2. Antes, sin embargo, de entrar en el fondo de estos conflictos, procede pronunciarse sobre un defecto procesal planteado por el Abogado del Estado respecto de los conflictos núms. 264 y 746/1989, ambos promovidos por el Gobierno vasco, cual es la falta de un acuerdo formal de interposición del recurso por el órgano legitimado, adoptado precisamente con posterioridad a la desestimación del requerimiento, habiendo sido sustituido el mismo por una mera declaración de intenciones contenida en el requerimiento previo para el caso de que éste no fuera admitido.

Esta objeción del Abogado del Estado debe ser desestimada. Como ya declaró este Tribunal en su STC 133/1990 (fundamento jurídico 18), «no procede estimar que se hayan omitido los requisitos formales exigidos por la Ley, pues ésta no dispone que el Acuerdo relativo al planteamiento del conflicto haya de adoptarse precisamente después de rechazado el requerimiento previo, ni impide que tal Acuerdo se adopte con carácter subsidiario o preventivo, para el caso de que ese requerimiento no prosperase», que es lo que ha sucedido en los presentes conflictos.

3. En el primer conflicto, el registrado con el núm. 1.184/88, se suscita, por otra parte, una cuestión que, por afectar a la competencia de este Tribunal, debe ser abordada igualmente con carácter previo. En efecto, el Abogado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su escrito de alegaciones, denuncia una infracción del citado Reglamento (CEE) 797/1985 por parte del art. 2.3 del Real Decreto 808/1987.

Esta alegación no puede ser acogida. La Constitución no ha configurado a este Tribunal como un Tribunal «superior en todos los órdenes», sino únicamente «en materia de garantías constitucionales» (art. 123.1), en los términos que, fundamentalmente, resultan del art. 161.1. Y ni la Constitución ni ninguna ley orgánica han atribuido a este Tribunal competencia para conocer de la adecuación del ordenamiento interno al comunitario, por lo que dicha competencia debe entenderse comprendida dentro de la genérica y privativa del Poder Judicial (art. 117.3). Así lo declaramos en la STC 64/1991: «Tiene razón el Abogado del Estado al decir que no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo. Este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que

son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del recurso por incumplimiento (art. 170 TCEE)».

En conclusión, y tal como resulta de la doctrina constante de este Tribunal, las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el cual, como se ha reiterado, no se ha visto alterado por el ingreso de España en la CEE (STC 79/1992, fundamento jurídico 1).

4. Pasando ya al fondo de las cuestiones planteadas, cabe constatar cómo la fundamentación central de los diversos conflictos se centra en la legitimidad de una normativa estatal susceptible de «interponerse» entre el Derecho comunitario, en este caso el Reglamento (CEE) 797/1985, y su ejecución por las Comunidades Autónomas con competencia en una materia, agricultura y ganadería, en principio de la competencia exclusiva de éstas; simultáneamente se cuestiona el carácter básico de esta misma normativa, desde la perspectiva del art. 149.1.13.ª C.E.

Se trata, pues, de una problemática muy semejante a la abordada en la STC 79/1992, cuya doctrina deberá servir de pauta en esta ocasión, así como también, de un modo más general, la STC 13/1992, todo ello sin perjuicio de las singularidades de los presentes conflictos.

A tenor de las mismas, y muy resumidamente, se obtienen ya las siguientes conclusiones:

a) Al igual que sucedía en los supuestos analizados en la STC 79/1992, los conflictos se refieren a la materia de agricultura y ganadería, materia que es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas de Cantabria y del País Vasco «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (arts. 10.9 E.A.P.V. y 22.7 E.A.Can) referencias éstas que entroncan con la competencia que el art. 149.1.13.ª C.E. reserva al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; bajo esta competencia encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 95/1986). Es claro, por tanto, que nos hallamos ante supuestos en los que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias.

b) Más concretamente, estos conflictos se enmarcan entre aquellos que tienen por objeto disposiciones del Estado relativas a la concesión de ayudas económicas o subvenciones a agricultores y ganaderos con cargo a los presupuestos estatales, entre los que se encuentran los resueltos por las SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989, 13/1992, y en la propia STC 79/1992. La STC 13/1992 recapitula los criterios generales sobre subvenciones estatales en materia de competencias autonómicas, señalando que, en materia de agricultura y ganadería, el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre ordenación general de la economía (art. 149.1.13.ª C.E.), lo que significa en lo que aquí importa:

1.º El Estado puede regular las condiciones 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.

2.º El Estado puede elaborar normas que, sin ser básicas, tengan carácter supletorio en la materia, posibilidad plenamente justificada en los términos señalados en el fundamento jurídico 3.º de la STC 79/1992.

3.º La gestión de los fondos corresponde, por regla general, 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, teniendo en cuenta que «la procedencia de esa gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

A partir de la doctrina hasta aquí resumida procede abordar singularizadamente cada uno de los conflictos acumulados.

5. El primero de los conflictos, registrado con el núm. 1.184/1988, tiene por objeto una Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno vasco por la que se establece la «renta de referencia» a efectos del régimen de ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias del País Vasco en desarrollo del Decreto 27/1988 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dictado a su vez en aplicación del Reglamento (CEE) 797/1985. La representación del Estado alega que la orden en cuestión, dictada en ejecución del Decreto 27/1988 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ha desconocido el concepto de «renta de referencia» como cifra única para todo el territorio nacional, previsto en el art. 2.4 del Real Decreto 808/1987, por el que se establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Por su parte, la Comunidad Autónoma niega el carácter básico de la citada determinación del Real Decreto 808/1987, tanto desde una perspectiva formal como desde una perspectiva material.

6. El conflicto positivo de competencia 1.184/1988 debe ser estimado. La Orden del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, de 29 de febrero de 1988, ha invadido la competencia exclusiva del Estado sobre «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.ª C.E.) al fijar una específica «renta de referencia» para el País Vasco en oposición a lo dispuesto en el art. 2.4 del Real Decreto 808/1987, que define a la misma como el «salario bruto medio anual en España de los trabajadores no agrarios».

La alegación del Abogado del Estado según la cual el contenido del citado art. 2.4 es básico en el sentido del art. 149.1.13.ª C.E. debe ser acogida. Como dijimos en la STC 79/1992 (fundamento jurídico 6.º), definiciones como las contenidas en los diversos apartados de dicho art. 2 (agricultor a título principal, capacidad profesional suficiente, unidad trabajo-hombre, renta de referencia) condicionan relevantemente el alcance de las ayudas comunitarias, «por lo que su regulación por el Estado, con el fin de lograr una aplicación sustancialmente igual (y lo más extensamente posible) de dichas ayudas en todo el territorio nacional no excede de sus competencias básicas y de coordinación en el sector». En consecuencia, debe descartarse también la alegación, formulada de contrario, por parte del Gobierno del País Vasco según la cual el art. 2.4 del Real Decreto 808/1987 no se atiene al concepto material de bases.

7. Igualmente debe descartarse la alegación, también formulada de contrario, del Gobierno del País Vasco según la cual el citado precepto no ha respetado el concepto formal de bases tal como resulta de las SSTC 69/1988 y 80/1988. Conviene recordar cómo en el fundamento jurídico 5.º de la primera de dichas Sentencias, tras explicar el sentido del principio de Ley formal, añadimos lo siguiente: «Como excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases» (fundamento jurídico 5.º).

Pues bien, en la materia que nos ocupa, podemos decir que el Real Decreto 808/1987 reúne, en la forma excepcional requerida en dicha Sentencia, las condiciones necesarias, también desde el punto de vista formal, para ser considerado adecuado al orden constitucional de competencias: la naturaleza de la materia hace del mismo complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; por lo demás, el propio Gobierno del País Vasco viene a admitir, en el conflicto núm. 264/1989, acumulado a éste, que el Real Decreto hubiera podido ser instrumento idóneo para la declaración del carácter básico. Ciertamente, el Real Decreto 808/1987 no se dota a sí mismo, expresamente, del carácter de norma básica, pero esta no es una exigencia en todo caso ineludible: en la misma Sentencia señalábamos, como exigencia alternativa, el que dicho carácter básico «se infiera en la misma medida en que es ello aplicable a la Ley formal», a cuyo respecto más arriba se indicaba que, en defecto de declaración expresa, la norma debía «venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica». Tal es el caso del Real Decreto en cuestión, cuya vocación o pretensión de norma básica puede inferirse desde su propia exposición de motivos, orientados éstos a la «mejora de las condiciones de vida, trabajo y producción de la población agraria», y muy en particular el caso de su art. 2.4, cuando define a la renta de referencia como el «salario bruto medio anual en España de los trabajadores no agrarios». En conclusión, debe rechazarse también el desconocimiento de las exigencias formales de las normas básicas por parte del Real Decreto 808/1987.

8. Los tres conflictos restantes versan sobre Ordenes ministeriales de desarrollo del Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que se establece el sistema de ayudas para la reforma de estructuras agrarias. Ambas Ordenes guardan una estrechísima relación entre sí, en la medida en que la segunda, cuya promulgación coincide con la fecha de entrada en vigor de la primera, corrige y precisa el carácter de las disposiciones contenida en esta última. En el primero de estos conflictos, registrado con el núm. 174/89, la Comunidad Autónoma de Cantabria impugna varios preceptos de la primera de dichas Ordenes ministeriales, en tanto en los conflictos 264/1989 y 746/1989 la Comunidad Autónoma del País Vasco impugna sucesivamente ambas Ordenes.

9. El conflicto positivo de competencia núm. 174/1989, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente a la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 1 de octubre de 1988, debe ser parcialmente estimado. Si bien en dicho conflicto se impugnan los arts. 32, 33

y 34 de dicha Orden, la Comunidad Autónoma centra sus alegaciones exclusivamente en el inciso del párrafo segundo del art. 32 que establece que «las resoluciones de concesión de ayudas expresarán que el abono de las mismas estará condicionado a la existencia de disponibilidades presupuestarias», así como en el inciso último del art. 34, que establece que «el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación procederá a ordenar los pagos correspondientes», sin realizar, por el contrario, alegación alguna respecto de los restantes preceptos formalmente impugnados. La Comunidad Autónoma argumenta que, por más que el art. 32 establezca que las solicitudes para la concesión de ayudas «se tramitarán y resolverán por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas», los dos preceptos señalados impiden que éstas tengan una auténtica facultad ejecutiva en relación con la concesión de las ayudas, ya que la decisión definitiva queda en manos estatales, puesto que las condiciona a la existencia de presupuesto, dato que no puede ser conocido por la Comunidad Autónoma, quien también ignora los criterios objetivos que sirven para su distribución territorial y, sobre todo, porque el Estado se reserva la facultad de ordenar los pagos correspondientes.

El conflicto debe ser desestimado en lo que se refiere al párrafo segundo del art. 32 de la Orden impugnada. En efecto, la exigencia de que las «resoluciones de concesión de ayudas expresarán que el abono de las mismas estará condicionado a la existencia de disponibilidades de crédito presupuestario» no puede ser entendida en modo alguno, como pretende la Comunidad Autónoma, como una relativización de la competencia reconocida en el párrafo primero de dicho artículo para tramitar y resolver las solicitudes de concesión de ayudas. Lo que el precepto exige, más sencillamente, es que, como se dice, la resolución favorable a la concesión de una determinada ayuda contenga la expresión de que el abono de la misma se encontrará subordinado a la existencia de disponibilidades de crédito, en lo cual no debe verse disminución alguna de la plenitud de la competencia autonómica.

El conflicto, por el contrario, debe ser estimado en lo que se refiere al art. 34 de la Orden impugnada. El precepto dispone que «el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación procederá a ordenar los pagos correspondientes» a las ayudas concedidas por la Comunidad Autónoma. En este extremo, en efecto, la Orden invade la competencia autonómica con arreglo a la doctrina expresada en la STC 79/1992. Decíamos entonces (fundamento jurídico 5.º) que «el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que conforme a las reglas generales antes expuestas debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Por consiguiente, el Estado debe poner a disposición de los servicios u organismos competentes de las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para el pago de las ayudas, librándolos en el momento y en la cuantía que sea procedente para que aquellos servicios u organismos los abonen a los beneficiarios». La única excepción a esta regla es la relativa a los supuestos «en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de ayudas», lo que no es evidentemente aquí el caso, toda vez que el art. 32 de la propia Orden atribuye a las Comunidades Autónomas la tramitación en la resolución de las solicitudes de concesión. Por todo lo cual debe declararse que el art. 34 de la Orden ministerial de 1 de octubre de 1988 supuso una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de agricultura y ganadería (art. 12.7 EA. Can.).

10. Los dos últimos conflictos planteados por la Comunidad Autónoma del País Vasco frente a las Ordenes ministeriales de 1 de octubre y de 26 de diciembre de 1987 suscitan, finalmente, el problema de la competencia estatal sobre las «bases» en su vertiente formal.

En efecto, la disposición adicional primera de la Orden de 1 de octubre de 1988 dispuso que «Los arts. 7, 8, 10, 14, 15, 18, 19, 27 al 30 y 32 al 34 se aplicarán, en todo caso, sin perjuicio de las normas que dicten las Comunidades Autónomas dentro del ámbito de su competencia». Por su parte, y con una dicción más precisa, el art. 14 de la Orden de 26 de diciembre de 1988, dispone que la disposición adicional primera de la citada Orden se redactase como sigue: «Los arts. 7, 8, 10, 14, 15, 18, 19, 27 al 30 y 32 al 34 tendrán el carácter de normativa básica estatal»; del mismo modo, la disposición adicional primera de la Orden de 26 de diciembre de 1988 atribuye el carácter de «normativa básica estatal» a los arts. 1, 3, 4, 6, 9, 11, 13, a), b), c), d), y e), y al apartado 2.º de la disposición adicional primera de la Orden de 1 de octubre. Si tenemos en cuenta que la segunda Orden es promulgada en la fecha de entrada en vigor de la primera, bien podemos entender subsumida la impugnación de la disposición adicional 1.ª de la Orden de 1 de octubre en la que se efectúa del art. 14 de la Orden de 26 de diciembre.

La Comunidad Autónoma del País Vasco impugna estos preceptos por entender que incumplen los requisitos formales que deben reunir las normas básicas estatales. Así en el primero de estos dos conflictos, la Comunidad Autónoma alega que, en relación con la disposición adicional primera de la Orden de 1 de octubre, «pesa un vicio de inconstitucionalidad formal, dado su ínfimo rango»; la declaración de carácter básico debiera haber sido hecha cuando menos a través del Real Decreto. En los mismos términos se expresa esta Comunidad Autónoma en el último de estos conflictos, respecto de la segunda de las Ordenes.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la exposición de motivos de la segunda de las Ordenes declaraba expresamente el propósito de una mejor adecuación a la última doctrina de este Tribunal como razón de la nueva redacción de que dota a la disposición adicional de la Orden de 1 de octubre, así como de la dicción de su propia disposición adicional.

Y es que, en efecto, con posterioridad a la promulgación del Real Decreto 808/1987, este Tribunal había consolidado la dimensión formal de las bases a través de su STC 69/1988 (confirmada seguidamente por la STC 80/1988, y otras). En la primera de dichas Sentencias se efectuaba la exigencia de «instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio de seguridad jurídica»; del mismo modo, se constataba entonces cómo «el Gobierno de la Nación omite, también por regla general, su cumplimiento» (fundamento jurídico 6.º). Es a estas deficiencias a las que parecen haber pretendido poner fin las disposiciones adicionales impugnadas. Y, ciertamente, como ha declarado este Tribunal muy recientemente, esta exigencia formal se configura como un deber que afecta también al Gobierno de la Nación cuando, excepcionalmente, está llamado a complementar la regulación básica de una materia (STC 179/1992, fundamento jurídico 2.º).

Ahora bien, el cumplimiento de este requisito «nominal» no puede nunca subsanar eventuales carencias de las normas básicas estatales, ya sean de índole formal (suficiencia de rango) o material. En el caso que nos ocupa, el Estado ha cumplido ciertamente el requisito relativo a la atribución expresa del carácter básico a

determinados preceptos, pero ello no nos exime de comprobar si, como alega la Comunidad Autónoma, las disposiciones estatales impugnadas reúnen las restantes condiciones formales propias de lo básico.

En este sentido, debemos partir, una vez más, de la doctrina fijada en la STC 69/1988: En relación con el control de la competencia estatal sobre las bases, la tarea de este Tribunal Constitucional es la de «procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado, en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar por que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura». Y añade: «A la satisfacción de la primera de dichas finalidades responde el concepto material de norma básica... A la segunda finalidad atiende el principio de Ley formal que la misma doctrina acoge en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas, doctrina que se proclama con la afirmación de que «las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico» —fundamentos jurídicos 5.º de la STC 32/1981 y 1.º de la STC 1/1982—, la cual expresa, de manera bien relevante, que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica». Y prosigue: «Como excepción a dicho principio de la Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases» (fundamento jurídico 3.º).

Hemos señalado más arriba cómo el Real Decreto 808/1987 puede considerarse que respeta las exigencias derivadas del concepto formal de bases a partir de la doctrina contenida en las SSTC 69/1988 y 80/1988. La competencia exclusiva del Estado sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.ª C.E.) puede admitir la existencia de una norma estatal que señale las líneas básicas de una política de mejora de las estructuras agrarias enmarcada en la acción común definida entonces por el Reglamento (C.E.E.) 797/1985, cual era el caso del Real Decreto 808/1987, sin que, por lo demás, para una acción coyuntural de este tipo su pretensión de norma básica alcanzase a exigir inexcusablemente una Ley formal. Ahora bien, una vez ha procedido el Estado a dictar, mediante un instrumento normativo que, por lo demás, y ya de por sí, no es el ordinario, aquellas disposiciones de las que puede inferirse que están dotadas de carácter básico, el ya señalado propósito de procurar que «el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura», debe llevarnos a excluir la posibilidad de que el Estado continúe indefinidamente reformulando esas bases, no ya mediante la modificación o sustitución de dicho Real Decreto dictado por el Gobier-

no de la Nación, sino mediante sucesivas Ordenes emanadas del Ministerio en cada caso competente. Ciertamente, no cabe desconocer la posibilidad de que algún o algunos extremos de la regulación contenida en el Real Decreto, por su propio carácter, deban seguir teniendo carácter básico, pero sólo en la medida en que puedan mantener la conexión con el que es el título competencial en el que, en definitiva, reposa la actuación del Estado, que en este caso es siempre el de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». La planificación general de la actividad económica, en efecto, no es algo que, salvo en elementos puntuales, tenga lugar mediante Ordenes ministeriales.

Así, en particular, las materias reguladas en los artículos de la Orden ministerial de 1 de octubre de 1988 declarados de aplicación «en todo caso, sin perjuicio de las normas que dicten las Comunidades Autónomas dentro del ámbito de su competencia» (disposición adicional primera) no justifican, ninguna de ellas, el que las mismas hayan debido quedar deferidas a un instrumento normativo de este rango. Los objetivos de las inversiones, la cuantía de las ayudas, el procedimiento de gestión de las mismas, no son materias tan coyunturales o incluso efímeras que solo una Orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente. Y lo mismo cabe decir respecto de las materias contenidas en los arts. 1.º, 3.º, 4.º, 6.º, 11 y 13, a), b), c), d) y e) de la Orden ministerial de 26 de diciembre de 1988. Cuando el Estado se apoya en un título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica frente a la competencia exclusiva sobre agricultura y ganadería de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de los que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia que ha quedado ampliamente fuera de su competencia, tal como revela el modo de operar que ponen de manifiesto las sucesivas Ordenes ministeriales de 1 de octubre y 26 de diciembre de 1988.

La única excepción a este juicio concierne al art. 9.º de la Orden de 26 de diciembre de 1988, donde se declara que «la renta de referencia queda fijada para el año 1989 en la cuantía de 1.665.000 pesetas». El precepto es, en efecto, mera aplicación de lo previsto en el art. 2.4 del Real Decreto 1.808/1987 para el específico ejercicio de 1989, por lo que su determinación por medio de la citada Orden ministerial no excede, ni formal ni materialmente, de la competencia estatal de determinación de lo básico.

11. Por último, al igual que sucedía en la STC 79/1992, debemos precisar que el alcance del fallo correspondiente a la presente Sentencia ha de limitarse a la declaración de la titularidad de las competencias controvertidas. La anulación, o la declaración de supletoriedad, de las normas afectadas por este fallo podría suponer graves perjuicios o perturbaciones a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas y a las relaciones financieras del Estado con la Comunidad Europea. En estas circunstancias, las pretensiones de las partes pueden estimarse satisfechas mediante la declaración de la titularidad de las competencias controvertidas.

#### 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 Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 1.184/1988, declarando que corresponde al Estado la competencia para establecer la «renta de referencia» del régimen de ayudas a las explotaciones agrícolas, por su carácter de norma básica, por lo que la Orden vasca de 29 de febrero de 1988 no se ajusta al orden constitucional de competencias.

2.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 174/1989, declarando que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria la competencia controvertida prevista en el art. 34 de la Orden de 1 de octubre de 1988, y desestimarla en todo lo demás.

3.º Estimar parcialmente los conflictos positivos de competencia núms. 264/1987 y 746/1989, declarando que la totalidad de la Orden de 1 de octubre de 1988 y la de 26 de diciembre de 1988, con excepción del art. 9 de esta última, carecen de carácter básico.

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

Dada en Madrid, a catorce de julio de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricados.

**19040** *Pleno. Sentencia 214/1994, de 14 de julio de 1994. Recurso de inconstitucionalidad 1.857/1991. Promovido por 51 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en relación con los arts. 5.4 e); 25 h); 28; 30; 35 A); 39.1 y 90 y preceptos conexos de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Voto particular.*

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-Regueral, 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 el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.857/91, promovido por don Federico Trillo-Figueroa, Comisionado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra los arts. 5.4 e); 25 h); 28; 30; 35 A); 39.1 y 90 y preceptos conexos de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Ha comparecido el Abogado del Estado

y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado de entrada en este Tribunal el día 5 de septiembre de 1991, don Federico Trillo Figueroa, Comisionado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 5.4 e); 25 h); 28; 30; 35 A); 39.1 y 90 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (I.R.P.F.).

Comienza la exposición de los fundamentos jurídico-materiales con unas consideraciones previas a los motivos de inconstitucionalidad referidas al principio de igualdad en la doctrina. La doctrina más solvente, al interpretar el art. 14 C.E., reconoce que el principio de igualdad no impide el diferente tratamiento de situaciones diferenciadas, por lo que el Juez constitucional ha de buscar fuera de la Constitución, y no dentro de ella, el criterio con el que decidir sobre la licitud o ilicitud de las diferencias establecidas por el legislador; la práctica totalidad de las jurisdicciones constitucionales se han visto obligadas a acuñar criterios de razonabilidad y proporcionalidad para la aplicación del principio de igualdad, criterios que remiten a un juicio de la razón práctica, fuera de la Constitución; además, el Juez constitucional no puede oponer sus convicciones o sus razones a las del legislador, por lo que en ocasiones resulta difícil determinar cual es la razón a la que aquel Juez deba remitirse. Y sólo en la conciencia jurídica de la comunidad puede buscar el Juez el criterio que le permita pronunciarse sobre la razonabilidad o irrazonabilidad de la norma enjuiciada.

La STC 45/1989, tiene que constituir el antecedente inmediato de los principios a extraer para juzgar los preceptos impugnados en el presente recurso. De la citada Sentencia deben recordarse las siguientes afirmaciones: La igualdad se predica de la situación ante la Ley de todos los sujetos del mismo y carece de sentido referirla a la situación de las unidades tributarias que, como tales, no son titulares de derechos u obligaciones. La carga tributaria a que cada sujeto ha de hacer frente debe estar en función de su capacidad económica. La igualdad es perfectamente compatible con la progresividad, pero el grado de progresividad debe determinarse en función de la base imponible y no en razón del sujeto pasivo. Si bien el régimen del matrimonio está deferido a la ley, debe asegurarse, en todo caso, la plena igualdad jurídica de los cónyuges, de donde deriva la necesidad de que el legislador no condicione o determine la situación de aquellos, de manera que no sean efectivamente iguales en el ejercicio de los derechos, entre ellos el ejercicio del derecho al trabajo.

Los recurrentes agrupan los preceptos impugnados en cuatro motivos.

En el motivo primero se alega la inconstitucionalidad del art. 30 de la citada Ley 18/1991, y preceptos conexos, por violación del art. 14 en relación con el 31.1 C.E. El art. 30 dispone que «los rendimientos del trabajo corresponderán exclusivamente a quien haya generado el derecho a su percepción. No obstante, las pensiones y haberes pasivos corresponderán a las personas físicas en cuyo favor estén reconocidas». El tratamiento legal que se da a los rendimientos del trabajo contrasta con el otorgado a los rendimientos del capital y a las plusvalías por los arts. 33 y 51, respectivamente, de la misma Ley; de los preceptos mencionados resulta que a efectos de la declaración separada, en el régimen de gananciales, los rendimientos obtenidos por el trabajo de uno de ellos, que tienen el carácter de gananciales