

**STC 13/1992, de 6 de febrero (Pleno)**

**Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 542/1988 y 573/1989**

Ponente: Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo  
(B. O. E. de 3 de marzo de 1992)

## **RESUMEN**

### **I. Constitución**

**Arts. 2 (*Derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones*), 137 (*Autonomías territoriales*) y 156 (*Autonomía financiera de las CCAA*) en relación a diversas partidas de los Presupuestos Generales del Estado.**

### **II. Acto impugnado**

Determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente.

### **III. Decisión del Tribunal Constitucional**

Declarar inconstitucionales diversas partidas presupuestarias, con los efectos que se indican en el fundamento [17].

### **IV. Fundamentos jurídicos**

Según la Generalidad de Cataluña (recurrente) en todas las partidas presupuestarias impugnadas se prevén fondos destinados a subvencionar diferentes actividades, configuradas centralizadamente, a favor de órganos estatales, a pesar de proyectarse en materias

en las que la competencia ejecutiva corresponde a la Comunidad Autónoma. Otras previsiones de gasto incurren también en inconstitucionalidad, pues aunque se han configurado subvenciones de asignación territorial a favor de las Comunidades Autónomas, quedan, sin embargo, condicionadas a la celebración de Convenios entre el Estado y las mismas, transformando así en competencias compartidas lo que son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas [1].

Se recuerda la doctrina del TC en los puntos siguientes: 1.º La facultad de gasto público en manos del Estado no es título competencial autónomo que puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la CE y los EEAA. 2.º El ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, se haya reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada. 3.º Por tanto, la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate. 4.º 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. 5.º La gestión por el Estado, directa y centralizada, de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales sólo es admisible si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación básica del sector, y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute en todo el territorio nacional. 6.º El Estado, al dictar la normativa general de cada tipo de subvención, no podrá exceder de los títulos competenciales que amparen su intervención y habrá de respetar las competencias que sobre la materia subvencionada titulan las Comunidades Autónomas [4].

Se reitera también que los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. Por tanto, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en nada regulan o predeterminan la forma en que el gasto ha de invertirse, sino que sólo autorizan la disposición de los fondos y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso.

No es, en rigor, a las autorizaciones de créditos para gastos consignadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado a las que han de atribuirse las presuntas lesiones al orden constitucional y estatutario de competencias, sino a las concretas normas y actos administrativos que les dan ejecución. Ahora bien, esa doctrina no puede ser aplicada de manera mecánica para negar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impugnen las partidas de las Leyes de Presupuestos cuando lo que se cuestiona es la competencia misma del Estado para, mediante el ejercicio de su poder financiero, centralizar en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones o ayudas en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas [5].

No cabe negar la competencia del Estado para otorgar a los entes públicos territoriales subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las haciendas territoriales. Pero cuando se trata de «subvenciones-dotación» que se refieran a servicios públicos transferidos a las Comunidades Autónomas o formen parte del coste ordinario de los mismos, corresponden como un recurso propio a las Comunidades Autónomas, debiendo transferirse globalmente por el Estado para ser integrados en los Presupuestos de la hacienda autonómica, sin otros condicionamientos que el genérico estrictamente indispensable para asegurar el destino de la subvención, afectándolo a la finalidad prevista en los Presupuestos Generales del Estado, de modo que se respete la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas [6].

A tal efecto conviene recordar, como uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que la autonomía financiera viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica. Dentro de un sistema de financiación autonómica así concebido la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante progra-

mas de gasto elaborados según sus propias prioridades, adquiere un papel capital en la realización efectiva de ese principio.

Por todo ello, las transferencias para subvenciones destinadas a acciones de fomento, que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las Comunidades Autónomas, y en las que el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionalmente a las Comunidades Autónomas, nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica. Deben distribuirse de manera global y descentralizada entre las distintas Comunidades Autónomas según criterios objetivos de reparto o bien mediante convenios ajustados a los principios constitucionales, bien entendido que mediante la utilización de los Convenios no puede el Estado convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Lo anterior no significa la imposibilidad para el Estado de fijar siquiera el destino o finalidad de política económica o social a que deben dedicarse esos fondos presupuestarios, pues de otro modo se produciría una restricción constitucionalmente inaceptable en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria. Pero esa afectación ha de ser global o genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica o social, de manera que la especificación presupuestaria de los créditos sea la mínima imprescindible.

Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento debe articularse mediante técnicas de cooperación y colaboración [7].

De la doctrina expuesta se desprende un esquema de delimitación competencial que puede resumirse en cuatro supuestos generales, a saber: *a)* Cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero la determinación de su destino no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica. *b)* Cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino. *c)* Un tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación del detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios. *d)* El último supuesto es aquel en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y siempre que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector [8].

Respecto a las subvenciones cuya plena efectividad se condiciona a la celebración de Convenios-Programa entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas, se señala que la mera previsión de que los fondos presupuestarios para subvenciones hayan de transferirse y distribuirse entre las Comunidades Autónomas a través de Convenios ajustados a los principios constitucionales no puede considerarse en sí misma incurso en inconstitucionalidad. Pero el Estado no puede interferir el ejercicio de las competencias autonómicas mediante Convenios-Programa o condicionados, si se trata de competencias plenamente exclusivas de las Comunidades Autónomas. Otra cosa será si tanto

el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias concurrentes o compartidas sobre la materia, de manera que el Estado pueda, en alguna medida, especificar con más detalle el destino y fijar las condiciones del otorgamiento de las subvenciones, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su gestión [10].

Respecto a las concretas partidas impugnadas del Presupuesto para 1988, se declara la inconstitucionalidad de la Sección 26, Servicio 09, Programa 413.A (Planificación Sanitaria), artículo 42: Transferencias Corrientes a la Seguridad Social, en la medida que incluya en favor del INSALUD, como simple órgano de intermediación, dotaciones de los servicios transferidos a Cataluña, por vulnerar las competencias de la Generalidad.

De la misma Sección, Servicio 11 (Secretaría General de Asistencia Sanitaria), Programa 412.F, artículo 42: Transferencias Corrientes a la Seguridad Social para el INSALUD, se afirma que, en tanto en cuanto parte de estas transferencias se destinen a los Servicios de gestión sanitaria de la Seguridad Social transferidos a las Comunidades Autónomas, no sería conforme al orden constitucional de competencias realizar la transferencia por intermediación de un Ente como el INSALUD [12].

Respecto al Presupuesto para 1989, dentro de la Sección 18, el Servicio 06, Programa 422.D, Concepto 442: Transferencias Corrientes para atenciones extraordinarias «a todas las Universidades», implica una consignación centralizada de la partida, por lo que ha de reputarse inconstitucional, debiendo territorializarse, asignando la parte correspondiente a la Generalidad para su distribución entre las Universidades de Cataluña.

La Generalidad impugna muchas de las partidas presupuestarias de la Sección 21 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). Pero si estas partidas no suponen directamente una invasión de competencias autonómicas y no prejuzgan la gestión centralizada de las subvenciones, las eventuales infracciones del orden constitucional de competencias habrán de imputarse no a los Presupuestos Generales del Estado, sino a las normas reguladoras de las subvenciones que se dicten en ejecución de tales partidas de gasto.

Dentro de la Sección 26, Servicio 29, Programa 413.A, el Concepto 427, relativo a gastos de toda clase, incluso de personal, para formación continuada de personal sanitario, implica una partida referida al funcionamiento regular de servicios transferidos, en el que la consignación presupuestaria centralizada a un órgano de la Administración estatal, el INSALUD en este caso, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña y por ello debe declararse inconstitucional.

En los Conceptos 421 y 427 del Servicio 11 de la Sección 26 nos encontramos no con partidas destinadas a desarrollar programas incluidos en la planificación sanitaria, sino con transferencias destinadas al funcionamiento regular de los servicios de la Seguridad Social que, en parte, han sido transferidos a las Comunidades Autónomas. Por ello, la consignación presupuestaria centralizada en favor del INSALUD es contraria al orden de competencias e inconstitucional. En lo que respecta al Concepto 423, lo que es reprochable es la intermediación del INSALUD para la distribución de los fondos a los servicios que han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, en este caso a Cataluña.

Dentro de la Sección 27 (Ministerio de Asuntos Sociales), la consignación presupuestaria que responde a la asignación tributaria constituida por un porcentaje, fijado en cada Ley de Presupuestos, de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y que ha de destinarse «a fines religiosos y a otros fines de interés social que se determinarán reglamentariamente» de acuerdo con la voluntad manifestada por sujetos pasivos en su declaración del impuesto, se declara que nada impide que el Estado destine una parte de sus recursos a la asistencia social, máxime si ésta es la voluntad expresada por los contribuyentes, como sucede en este caso con los recursos procedentes del IRPF destinados a los fines de interés social.

Dentro de la misma Sección, se proclama inconstitucional el Servicio 01, Programa 313.L, Concepto 486: Transferencia a familias e instituciones sin fines de lucro para financiación de programas mediante convenios-programa, por contrario al orden competencial, en la medida en que no incluye únicamente programas que exijan una gestión centralizada y justifiquen por ello la consignación directa de las subvenciones en favor de organismos de la Administración del Estado.

En el Servicio 01, Programa 313.L, Concepto 781: Transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro para la supresión de barreras arquitectónicas, parece evidente que no existe impedimento para la descentralización de programas destinados a la supresión de barreras arquitectónicas. El Estado carece, pues, de competencias en este as-

pecto, por lo que ha de declararse la inconstitucionalidad de la partida presupuestaria [13].

Las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas (arts. 55 y 45, respectivamente) encuentran claro apoyo competencial en el artículo 149.1.1, en conexión con el artículo 50, de la CE, que habilitan al Estado para establecer los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, en el presente caso, asegurando, con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos. Cosa distinta será el modo en que hayan de gestionarse los fondos presupuestarios destinados a tales ayudas, que habrá de hacerse en todo caso respetando las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, mediante una distribución de tales fondos entre todas las Comunidades Autónomas conforme a módulos o criterios objetivos de reparto o bien mediante Acuerdos o Convenios singulares ajustados a la CE [14].

La disposición adicional duodécima no prejuzga, sino todo lo contrario, que la competencia ejecutiva para el otorgamiento de las subvenciones para el fomento de la minería no corresponda a la Generalidad de Cataluña respecto de las empresas radicadas en su ámbito territorial, sin que, por lo demás, el hecho de que el ejercicio de esa competencia quede sujeta a determinadas reglās —las contenidas en el señalado art. 153 de la Ley General Presupuestaria— suscite dudas de constitucionalidad [15].

Por último, es imprescindible precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad de determinadas partidas presupuestarias. La anulación de tales partidas presupuestarias podría suponer graves perjuicios y perturbaciones. Por otra parte, dichas partidas presupuestarias se refieren a ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos. Dadas las anteriores circunstancias, la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de inconstitucionalidad sin necesidad de anular los citados preceptos presupuestarios ni menos todavía las subvenciones ya concedidas al amparo de los mismos [17].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Galbaldón López, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados 542/1988 y 573/1989, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Abogados don Ramón María Llevadot i Roig y don Josep María Bosch i Bessa, contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente, el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. El 23 de marzo de 1988 tuvo entrada en este Tribunal un escrito por el que don Ramón María Llevadot i Roig, Abogado de la Generalidad de Cataluña, en su representación y defensa, interpuso recurso de in-

constitucionalidad contra los siguientes preceptos y partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988: artículo 55; Disposición adicional decimosegunda y Disposición final primera, en su último inciso («... y a las leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977»); Servicio 26.08, Programa 413.D, Concepto económico 227.07, 227.08 y 227.09, Capítulo II, artículo 22; Servicio 26.09, Programa 412.G, Capítulo IV, artículo 42, a la Seguridad Social mediante Convenio, artículo 45, a las Comunidades Autónomas mediante Convenio; Servicio 26.10, Programa 313.G, Capítulo IV, artículo 42, a la Seguridad Social mediante Convenio; Servicio 26.09, Programa 412.G, Capítulo IV, artículo 48, a familias e instituciones no lucrativas, Capítulo VII, artículo 78, a familias e instituciones no lucrativas; Servicio 26.09, Programa 413.A, Capítulo IV, artículo 42, a la Seguridad Social —INSALUD—; Servicio 26.11, Programa 412.F, artículo 42, a la Seguridad Social —INSALUD—; Programa 542.H, Capítulo IV, artículo 42, a la Seguridad Social; Servicio 12, Dirección General de Acción Social, Programa 313.A, Concepto 422, Programa 313.B, Concepto 422, Concepto 451 y Concepto 486; Sección 19, Servicio 01, Ministerio, Subsecretaría y Secretaría General, Programa 313.B, Concepto 721; Servicio 39, Concepto 452, INSERSO, «a la Generalidad de Cataluña» sólo en cuanto a su cuantía.

2. El recurso se fundamenta en las alegaciones que a continuación se sintetizan:

A) Se inicia la demanda con una «consideración general» con el fin de delimitar el objeto y alcance del recurso planteado. Recurso —advierte el Gobierno Autónomo recurrente— que «está en buena parte orientado a conseguir la tutela efectiva del principio de au-

tonomía financiera de las Comunidades Autónomas y, más concretamente, de una manifestación específica de dicha autonomía consistente en la territorialización de determinadas partidas del Presupuesto del Estado para el año 1988 y la remoción de ciertos obstáculos que lo impiden..., todo ello —se dice— en ejecución del Acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el mandato del Parlamento de Cataluña..., a cuyo tenor: «de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el modelo de Estado Autonómico exige el reparto territorial de las subvenciones estatales. Por tanto, por lo que hace a Cataluña, corresponde a la Administración de la Generalidad, en materias de su competencia, hacer esta distribución con plena libertad de decisión, para hacer efectivo el principio de autonomía en el gasto, inherente a toda autonomía política».

Con tal propósito se impetra el auxilio de este Tribunal, «a fin de hacer real y efectivo el principio de autonomía financiera (especialmente en cuanto a la gestión de las subvenciones); advirtiéndose que «el llamado sistema de financiación definitivo de las Comunidades Autónomas (dimanante del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986, por el que se establecen los criterios de financiación para el período 1987-1991), en lo que concierne a la gestión de las subvenciones hizo una previsión verdaderamente reducida de las que habían de formar parte del bloque de financiación incondicionada en tanto que se incluían en el bloque de la financiación condicionada todos aquellos recursos a través de los que se realizan los objetivos generales de política económica y social del Estado cuya gestión y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas».

Estima la Comunidad actora que cuanto mayor es el porcentaje de recursos que se adscriben por el Estado a la financiación condicionada, menor es la autonomía real de la Comunidad Autónoma, entendida como autonomía «política», «porque en tales casos puede suceder que los recursos o “no lleguen”... o “lleguen tarde”... o lleguen “sólo en parte”... o, en fin, lleguen “condicionados” a través de Convenios cuya suscripción comporta, las más de las veces, una cesión, no conforme a la Constitución, de competencias rigurosamente exclusivas que se convierten en compartidas por el simple hecho de subvencionar el Estado el “Programa” o el “Convenio-Programa” y con el agravante de condicionar la aportación estatal a que la Comunidad Autónoma aporte una cantidad similar, con lo que la invasión de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma se produce por partida doble».

El recurso se orienta, pues, a defender la autonomía financiera de la Generalidad de Cataluña en el «gasto» y, más concretamente, de la que se considera «una manifestación específica de dicha autonomía consistente en la territorialización de determinadas partidas del Presupuesto del Estado...».

Por ello, tras aludir a la doctrina contenida, entre otras, en las SSTC 95/1986 y 146/1986, se precisa que en el presente recurso lo que se cuestiona es la centralización, que se estima indebida, de ciertas partidas presupuestarias que atendiendo a la materia a la que están destinadas (Sanidad y Seguridad Social y Asistencia Social) son de la competencia exclusiva de la Generalidad (arts. 17.1, 2, 4 y 5 y 9.25 del EAC), de manera que la asignación presupuestaria no debió hacerse a favor de determinados órganos o departamentos de la Administración estatal, sino de forma territorialmente descentralizada a favor de las Comunidades Autónomas y, entre ellas, a la Generalidad de Cataluña.

Asimismo, se impugnan determinadas asignaciones presupuestarias que se efectúan a favor de las Comunidades Autónomas «mediante Convenio», «expresión —se dice— que debe suprimirse..., dado que dicho añadido interfiere en el libre ejercicio de competencias exclusivas de la Generalidad y atenta igualmente contra el principio de autonomía financiera de mi representada».

Se impugnan, por último, determinados preceptos concretos de la Ley de Presupuestos.

B) El planteamiento impugnatorio se concreta, en primer término, en un conjunto de partidas presupuestarias que, a juicio de la Generalidad de Cataluña, son inconstitucionales.

a) En relación a las partidas presupuestarias referidas a la «Salud Pública» (Ministerio de Sanidad y Consumo, Servicio 26.08, Programa 22, para toda clase de gastos que origine, de una parte, el Programa de control y erradicación de zoonosis: Hidatidosis; y de otra el Plan Nacional de Sanidad Ambiental: Red nacional de vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica), se afirma que dada la competencia de la Generalidad sobre «sanidad interior» (art. 17 EAC), las expresadas partidas deberían territorializarse con arreglo a criterios objetivos y destinarse a las Comunidades Autónomas total o parcialmente.

b) Determinadas transferencias del Ministerio de Sanidad y Consumo correspondientes a Programas sanitarios se condicionan a la celebración de Convenios (Servicio 26.09, Programa 412.G, Capítulo IV, arts. 42 y 45; Servicio 26.10, Programa 313.G, Capítulo IV, art. 42), Convenios que permiten el establecimiento de condiciones por parte del Estado que inciden indebidamente en el desarrollo de la competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma. De ahí que deba suprimirse la obligatoriedad de celebrar Convenios con el Ministerio de Sanidad y Consumo.

En particular, la partida referida en el Programa 412.G, Capítulo IV, artículo 42 (a la Seguridad Social, mediante Convenios) es inadecuada, ya que la —según la Comunidad Autónoma recurrente— «correcta inteligencia» de la doctrina contenida en la STC 95/1986, «hubiese exigido que el Presupuesto consignara los créditos correspondientes a cada una de las Entidades gestoras de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social y no exclusivamente al INSALUD»; ya que la intermediación de éste «introduce incertidumbre presupuestaria a las Comunidades Autónomas que han de gestionar los expresados Programas, y complica extremadamente la gestión en perjuicio del ciudadano...».

c) En el mismo presupuesto del Ministerio de Sanidad y Consumo figuran transferencias a familias e instituciones no lucrativas, tanto corrientes, correspondientes a diversos Programas sanitarios (trasplante de órganos, Sida, donación de sangre, etc.), como de capital (para la construcción, acondicionamiento y equipamiento de Hospitales) (Servicio 26.09, Programa 412.G, Capítulo IV, arts. 48 y 78), que no deberían distribuirse sino a través de las Comunidades Autónomas, previa su territorialización según criterios objetivos: «al no hacerse así —se dice— se producirían necesariamente duplicidad de actuaciones e interferencias en las competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas que las tengan atribuidas, infringiendo, además, el artículo 103 CE».

Frente a ello no cabe apelar a la competencia de «coordinación general» de la Sanidad, pues ésta no puede dar soporte a ninguna previsión presupuestaria encauzada al otorgamiento de ayudas directas a los ad-

ministrados, sino únicamente a la distribución de los fondos que se entreguen a las Administraciones autonómicas coordinadas.

d) Las partidas que recogen transferencias al INSALUD (Servicio 26.09, Programa 413.A, Capítulo IV, artículo 42; Servicio 26.11, Programa 412.F, artículo 42; y Programa 542.H, Capítulo IV, art. 42), procede que sean transferidas directamente a la Generalidad de Cataluña, por cuanto ya se le transfirieron los Servicios del mismo radicados en su territorio: «Al no hacerlo el precepto menoscaba las competencias de mi representada y, consecuentemente, es inconstitucional».

e) Las partidas del Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social destinadas a la aplicación de las prestaciones socioeconómicas de la Ley de Integración de Minusválidos (Servicio 19.12, Programa 313.A, Concepto 422; y Programa 313.B, Concepto 422), deberían, igualmente, haberse distribuido y asignado directamente a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia —tal como sucede con Cataluña (art. 9.25 EAC)—, sin introducir la mediación innecesaria del INSERSO para realizar la gestión de dichas prestaciones. Esta mediación dificulta la eficacia de la gestión e interfiere una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, máxime al no ser las prestaciones de la referida Ley de Integración de Minusválidos prestaciones de la Seguridad Social.

Y respecto de los Conceptos 451 y 486 del Programa 313.B, la imposición obligatoria de Convenios-Programa limita y cercena la competencia de la Comunidad Autónoma Catalana en materia de asistencia social. Sobre este particular —asignación de fondos presupuestarios a las Comunidades Autónomas por vía de Convenio, en materias, además, de la exclusiva competencia autonómica—, nada habría que objetar si el Convenio fuera voluntario. Sin embargo, la obligatoriedad del mismo comporta una doble infracción del orden competencial: por un lado, convierte en compartidas lo que son competencias exclusivas (art. 9.25 EAC) y, por otro, incide en la autonomía financiera, ya que para poder disponer de la dotación prevista en los Presupuestos Generales del Estado se impone una aportación económica de las Comunidades Autónomas, infringiéndose así el artículo 156 CE.

Por lo demás, la introducción de estos Convenios en nuestro sistema —técnica tomada del federalismo cooperativo alemán— carece en la actualidad del suficiente soporte constitucional y, por tanto, no son admisibles si se imponen forzosamente.

f) La partida prevista en la Sección 19, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Servicio 01, Ministerio, Subsecretaría y Secretaría General, Programa 313.B, Concepto 721, subvenciones al INSERSO para financiar su plan de inversiones de equipamiento de ámbito estatal (construcción de centros asistenciales de carácter estatal gestionados por el INSERSO), cuya «ubicación y características —se dice— son decididas por los Servicios centrales del INSERSO sin la menor participación de las Comunidades Autónomas».

Entiende la Comunidad Autónoma recurrente que «la gestión centralizada representa una acción políticamente contraria al Estado de las Autonomías...; desde la perspectiva de la oportunidad técnica y social tampoco parece acertada la voluntad de financiar grandes centros gestionados por el INSERSO...; por otro lado, es muy difícil la coordinación técnica de los servicios prestados en estos centros... (cuya) rentabilidad social... es demostradamente baja, y social y humanamente inadecuada».

En suma, esta partida «debió ser objeto de una territorialización entre el INSERSO y las Comunidades Autónomas que (como Cataluña) tengan asumida y ejerzan íntegramente dicha competencia... Al no haberse hecho así, el Concepto (721) que se discute deviene inconstitucional por cuanto cercena o disminuye las cantidades que, para tales fines, debió asignarse directamente —en la proporción que corresponda— a mi representada».

g) Especial atención merece la partida «Servicio 39, Concepto 452, INSERSO, "A la Generalidad de Cataluña 5.795.145.000 pesetas"».

Tras exponer muy detalladamente el mecanismo dispuesto para distribuir el presupuesto del INSERSO entre las Comunidades Autónomas a las que les han sido transferidos servicios y funciones del referido Organismo, debiéndose tener en cuenta que, a diferencia de las demás Comunidades Autónomas —con excepción de la CAPV—, la transferencia a Cataluña ha sido total, afirma la representación de la Generalidad que el sistema de asignación de fondos supone el cercenamiento de las disponibilidades presupuestarias de Cataluña, al deducirse de la base de cómputo un conjunto de partidas y conceptos que no deberían deducirse. Además, determinadas prestaciones, a pesar de ser gestionadas por la Generalidad, a través del Instituto Catalán de Servicios Sociales, son pagadas por la Tesorería de la Seguridad Social, lo cual, cuando menos —se dice— es «irregular, ya que si la Generalidad gestiona la subvención, lógicamente también debería pagarla... El mecanismo utilizado es, pues, inconstitucional, ya que el "pago" es también una función "ejecutiva" que en materia de Asistencia Social corresponde a la Generalidad».

«Lo más grave —se concluye— es que el INSERSO se reserva la gestión de prácticamente la mitad de un Presupuesto que, en buena medida, debería descentralizarse, y ello a un coste injustificadamente alto..., manteniendo una estructura administrativa posiblemente desproporcionada en relación con la gestión autonómica de los servicios sociales y, lo que es peor, desarrollando unas políticas de construcción y financiación de grandes Centros de asistencia de carácter estatal y centralizado que, lógicamente, restan posibilidades a todas las Comunidades Autónomas, para desarrollar su propia política de asistencia social, ya que es patente que las Comunidades Autónomas no interviene en la decisión de crear o no esos grandes Centros estatales.»

C) También son objeto de impugnación diversos preceptos del articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

a) El artículo 55 se refiere a unas pensiones que tienen carácter asistencial y que deben enmarcarse, por tanto, en la competencia de la Generalidad sobre «asistencia social», al margen de la Seguridad Social, de la MUNPAL, MUFACE y otras, contempladas también en el artículo 52 en la misma Ley. Teniendo en cuenta que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de «asistencia social» y que en el Real Decreto de transferencias 1949/1980 ya se previó que la Generalidad se haría cargo de la concesión y gestión de las Ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social en cuanto a los beneficiarios residentes en Cataluña y a los centros que se subvencionen con cargo al citado Fondo y, por tanto, se le transferirán las dotaciones presupuestarias correspondientes, es palmario que la Generalidad tiene atribuida la competencia exclusiva

en la materia, sin que al Estado le quede ninguna facultad normativa o ejecutiva: «al Estado —se dice— le queda la habilitación de los créditos correspondientes en virtud del Decreto de Traspasos, créditos que no constituyen para el Estado ningún título legitimador de atribución de competencias».

En suma, el artículo 55 impugnado es inconstitucional, pues «al no incluir ninguna cláusula de respeto a las competencias autonómicas, afecta y vulnera las competencias de Cataluña al fijar una cuantía de las prestaciones mensuales y el límite de edad de los beneficiarios».

b) La Disposición adicional decimosegunda, dando nueva redacción a la Ley 6/1977, de 4 de enero, sobre Fomento de la Minería, incide en una cuestión que es propia de la competencia de Cataluña (arts. 10.5 y 12.1.2 EAC), por cuanto se trata de otorgar subvenciones concretas a determinadas empresas industriales sometidas a la legislación de minas. Dado que el núcleo del precepto es otorgar subvenciones por parte del Ministerio de Industria, y que tal otorgamiento es un típico acto ejecutivo, de carácter singular y sin ninguna connotación normativa, debe concluirse que la impugnada Disposición adicional decimosegunda es inconstitucional.

c) Finalmente, la Disposición final primera, en su último inciso («... y a las leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977») no se ajusta a los requisitos establecidos en el artículo 82 CE, por cuanto la delegación ejecutiva al Gobierno para elaborar Textos refundidos, regularizando, aclarando o armonizando los textos legales que han de ser refundidos, debe ser otorgada «para una materia concreta» con determinación del «ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación». Pues bien, el juego de la impugnada Disposición final primera con la Disposición final tercera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, supone la autorización al Gobierno para adaptar el nuevo Texto refundido (Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 y disposiciones legales vigentes de carácter permanente en materia de gestión presupuestaria contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos desde 1977 hasta 1987) «a la Constitución y a las leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977», lo que se traduce en la atribución al órgano delegado —el Gobierno— de un cierto grado de innovación impropio de la técnica de la delegación legislativa, máxime al señalarse que la adaptación se hará respecto de la Constitución. Y es que si esta adaptación a la Constitución significase que se autoriza al Gobierno para innovar libremente el ordenamiento, se estaría configurando un tipo de delegación legislativa que excedería de lo permitido por la Norma constitucional.

De otra parte, la Disposición final primera prevé también la adaptación del Texto refundido respecto a las «leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977», por lo que difícilmente puede encontrar ajuste esta remisión con el requisito del artículo 82.5 CE, que exige que la delegación se refiera a un «ámbito normativo» determinado y para una materia concreta.

D) Concluye sus alegaciones la representación de la Generalidad de Cataluña suplicando de este Tribunal que dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad del artículo y Disposiciones adicional y final, impugnados, así como de las partidas, artículos, Conceptos y Programas que también lo son, declarando respecto de estas últimas, según proceda, que las mismas

«han de ser objeto de la correspondiente territorialización y distribución entre las distintas Comunidades Autónomas con competencia en la materia —y entre ellas, la Comunidad Autónoma Catalana— de conformidad con criterios objetivos y con las competencias asumidas en sus Estatutos y Reales Decretos de Transferencias; que tal territorialización o distribución debe efectuarse directamente sin la intervención de otros Organismos centrales y sin necesidad de “Convenios”; y, finalmente, en cuanto al Servicio 39, Concepto 452, declarando que la territorialización efectuada en lo que concierne a Cataluña es inadecuada por insuficiente, al haber deducido de la base global que debió ser objeto de reparto una serie de partidas cuya deducción es improcedente como también lo es el porcentaje aplicado».

3. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal, de 6 de abril de 1988, se acordó la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados a los órganos que establece el artículo 34 de la LOTC, a los efectos allí previstos, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

4. Mediante escritos que tuvieron entrada en este Tribunal los días 14 y 25 de abril de 1988, el Congreso de los Diputados y el Senado, respectivamente, comunicaron, el primero que, aun cuando no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, y el segundo, que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Tras haberse denegado por Auto del Pleno de este Tribunal de 21 de junio de 1988 la acumulación solicitada por el Abogado del Estado del recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 556/1988 al presente recurso de inconstitucionalidad, solicitada prórroga por el Abogado del Estado para evacuar el traslado de alegaciones y concedida por providencia de 18 de julio siguiente, con fecha 27 de julio tuvo entrada el escrito en el que la representación del Gobierno de la Nación formuló las siguientes alegaciones:

A) Con carácter general, una vez señalado que no hay propiamente una orientación general unitaria del recurso, se afirma que el tema fundamental en él planteado, más que a la autonomía de gasto de la Comunidad Autónoma —que sólo puede referirse en realidad a sus fondos propios— se refiere a la capacidad de gasto del Estado, ya que en nada afecta a la autonomía de gasto comunitario la posibilidad de que el Estado disponga de sus propios fondos, salvo interferencias o contradicciones concretas que en el recurso no se denuncian.

A este respecto, la tesis general del recurso se trata de sustentar en la doctrina de la STC 95/1986, pero lo cierto es que en el recurso se hace una interpretación excesiva de lo afirmado por el Tribunal Constitucional y, además, aun cuando nada hay que objetar a la doctrina de que no existe una potestad estatal autónoma de gasto público que actúe fuera del orden competencial, no pueden olvidarse las importantes matizaciones —incluso en el caso de competencias aparentemente exclusivas de las Comunidades Autónomas— que se han formulado en la STC 146/1986, que se refiere, además, a materia análoga a una de las discutidas en el presente recurso (asistencia social).

De la STC 146/1986 cabe concluir, en efecto, que, de una parte, son contradictorios los conceptos de incompetencia estatal y obligada territorialización de los fondos y, de otra, que es necesario proceder a un examen concreto de los fondos previstos a fin de precisar si existe o no interferencia o contradicción con la política de la Comunidad Autónoma en la correspondiente materia. Además, en la misma Sentencia se admite, en ciertos casos, la reserva de la gestión por el propio Estado, sin perjuicio de que, en última instancia, haya que examinar concretamente la disciplina normativa específica de las ayudas o fondos de que se trate para determinar sus características, posible necesidad territorialización y grado adecuado de la misma. Disciplina normativa que, por lo que atañe a la pretendida territorialización, evidentemente no cabe exigir a la propia Ley de Presupuestos, a pesar de lo cual expresamente se ha previsto la posibilidad de esa territorialización (art. 123 de la Ley impugnada).

Por todo ello, a juicio del Abogado del Estado, no cabe en el presente recurso de inconstitucionalidad examinar en extracto la adecuación de las partidas presupuestarias impugnadas al orden competencial por el solo hecho de no haber previsto expresamente la territorialización de las mismas, la cual siempre será posible de acuerdo con lo dispuesto en el referido artículo 123 de la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado impugnada.

Por lo demás, en relación a las partidas impugnadas invocando a tal efecto genéricamente la competencia autonómica en materia de sanidad, cabe añadir que parece desconocerse la existencia de competencias estatales básicas en esa misma materia y que, cuando se alude a las dificultades técnicas derivadas de que el destinatario de las subvenciones sea el INSALUD, no se trata propiamente de un motivo de inconstitucionalidad, ni en realidad se presenta como tal.

B) En cuanto a la impugnación de aquellos conceptos que conciernen casi exclusivamente al INSERSO, hay que tener en cuenta lo siguiente: Primero, que la mediación del referido organismo no puede ser nunca un motivo de inconstitucionalidad. Segundo, que las partidas de los Programas 313.A y 313.B no están totalmente transferidas a Cataluña, ya que, de acuerdo con el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero (art. 43), el derecho lo reconoce la Comunidad Autónoma, pero la tramitación del pago la continúa realizando el INSERSO. Y tercero, que la crítica que se formula al sistema de Convenios es totalmente abstracta, y por ello no puede prosperar la pretendida inconstitucionalidad. Sin conocer la normativa específica del concepto presupuestario que regule la ayuda o subvención, no puede, en efecto, impugnarse su instrumentación a través de Convenios, sin olvidar que el sistema de Convenios es perfectamente compatible con la doctrina del Tribunal Constitucional, siempre que no haya una ilegítima renuncia a las propias competencias.

C) La impugnación en particular del Servicio 39, Concepto 452, INSERSO, se basa esencialmente en que la cuantía que Cataluña recibe es insuficiente, pero lo cierto es que el porcentaje utilizado para su determinación es el previsto en el artículo 118 de la misma Ley de Presupuestos que, sin embargo, no ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado.

De otra parte, no puede desconocerse que el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco es completamente distinto al del resto de las Comunidades Autónomas, ya que percibe los totales del coste y luego devuelve al Estado un cupo global. Cataluña, sin embargo, no devuelve nada, por lo que es

lógico que en la base global a repartir se deduzcan previamente los gastos que sigue sufragando el Estado (pensiones centralizadas, Servicios Centrales, etc.) y que no son, sin duda, partidas regionalizables.

D) Las razones aducidas para la impugnación del artículo 55 son inconsistentes por cuanto parten del olvido de que, para determinar la real extensión de la competencia asumida por Cataluña en materia de «asistencia social», hay que estar a la naturaleza de las cosas y a los límites institucionales que la misma imponga, de manera que Cataluña no ha podido asumir aquellas facultades que por exceder naturalmente del ámbito estricto de la autonomía son de competencia genuinamente estatal y en cuanto tal indeclinables o irrenunciables, siendo éste el caso de las facultades normativas en la materia de pensiones asistenciales previstas en el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio. Dejar la función normativa que se impugna a cargo de cada Comunidad Autónoma supondría, pues, eliminar o eludir la garantía de una pensión asistencial mínima e idéntica para todos (art. 149.1.1.ª, en relación con los arts. 41, 49 y 50, todos de la CE), al quedar al arbitrio de cada Comunidad Autónoma la determinación de tal aspecto básico.

E) Respecto de la Disposición adicional primera que modifica el artículo 20.1 de la Ley 6/1977, sobre Fomento de la Minería, hay que recordar que el Estado dispone de competencias en esta materia de subvenciones al amparo del artículo 149.1.13 y 25 CE, debiendo estarse a la normativa específica, sin que sea impugnabile la mera previsión abstracta como aquí sucede.

F) Por último, la impugnación del último inciso de la Disposición final primera está enunciada en términos casi hipotético-interpretativos. Se persigue con la misma que el Tribunal Constitucional realice una interpretación, pero, en cualquier caso, es evidente que existe un ámbito claro para la refundición que queda referido a los contenidos de la propia Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, alejándose así cualquier duda de indeterminación inconstitucional o habilitación en blanco al Gobierno.

G) Concluye el Abogado del Estado sus alegaciones suplicando sea dictada Sentencia por la que se declare que los preceptos impugnados se ajustan plenamente a la Constitución.

6. El 29 de marzo de 1989 quedó registrado en este Tribunal un escrito por el que don José María Bosch i Bessa, Abogado de la Generalidad de Cataluña, en su representación y defensa, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 45 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, así como contra las siguientes partidas presupuestarias contenidas en la misma Ley: De la Sección 13 (Ministerio de Justicia) Servicio 04, Programa 313.C, el Concepto 482, Servicio 04, Programa 144, el Concepto 480; de la Sección 16 (Ministerio del Interior), Servicio 04, los Conceptos 461, 482, 761, 782; de la Sección 17 (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), Servicio 09, Programa 443.D, los Conceptos 470 y 771; de la Sección 18 (Ministerio de Educación y Ciencia), Servicio 01, el Concepto 481, Servicio 10, los Conceptos 450, 451 y 780, Servicio 12, los Conceptos 451, 482, 488; del Organismo 10.1, Programa 457, el Concepto 489, Servicio 06, los Conceptos 441, 442 y 486, Servicio 10, los Conceptos 440 y 482, Servicio 12, los Conceptos 460 y 461, Servicio 01, el Concepto 482, Servicio 05, el Concepto 482, Servicio 09, el Concepto 470, Servicio 10, el Concepto 480, Servicio 11, los Con-

ceptos 480, 484 y 485, Servicio 12, el Concepto 481; de la Sección 19 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Servicio 08, los Conceptos 421, 422 y 473, Servicio 10, los Conceptos 471, 475, 481 y 484, Servicio 11, Programa 313.A, el Concepto 425; de la Sección 20 (Ministerio de Industria y Energía), programa 542.E, Subprograma 542.E.1, Servicio 01, el Concepto 773, Subprograma 542.E.2, Servicio 11, el Concepto 771, Subprograma 542.E.3, Servicio 05, el Concepto 772, Subprograma 542.E.4, Servicio 06, los Conceptos 773 y 781, Subprograma 542.E.5, Servicio 06, el Concepto 771, Programa 722.C, Servicio 10, los Conceptos 771, 781, 782 y 783, Programa 724.B, Servicio 09, el Concepto 781, Programa 731.F, Servicio 05, Subprograma 731.F.2, el Concepto 77, programa 741.F, Subprograma 741.F.2, Servicio 06, Concepto 772; de la Sección 21 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), Servicio 07, Programa 712.D, los Conceptos 771 y 773, Servicio 08, Programa 712.C, el Concepto 471, Servicio 03, Programa 542.F, el Concepto 780, Servicio 106, Programa 542.F, el Concepto 780, Servicio 106, Programa 542.F, los Conceptos 485, 486, 488 y 489, Servicio 106, Programa 712.A y D, los Conceptos 480, 481, 482, 483, 484, 487 y 772, Servicio 109, Programa 712.D, el Concepto 771, Servicio 203, Programa 533.A, los Conceptos 770, 780, Servicio 04, Programa 712.C, el Concepto 776, Servicio 109, Programa 712.D, los Conceptos 776 y 777, Servicio 04, Programa 712.B, los Conceptos 771 y 772, Servicio 04, Programa 712.D, los Conceptos 773 y 774, Servicio 09, Programa 712.A, el Concepto 772, Servicio 104, Programa 712.C, el Concepto 771, Servicio 04, Programa 712, el Concepto 778, Servicio 04, Programa 712.C, los Conceptos 770, 771, 775, 776 y 472, Servicio 09, Programa 712.E, el Concepto 771, Servicio 106, Programa 712.A, los Conceptos 782, 783, 784 y 785, Servicio 108, Programa 712.A, el Concepto 482, Servicio 205, Programa 712.E, el Concepto 470, Servicio 04, Programa 712.D, el Concepto 773; de la Sección 23 (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), Servicio 05, Programa 513.C, el Concepto 771; de la Sección 24 (Ministerio de Cultura), Servicio 04, el Concepto 761, Servicio 08, los Conceptos 471, 472, 473, 770 y 780, Servicio 108, el Concepto 471, Servicio 207, el Concepto 751; de la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo), Servicio 09, los Conceptos 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, Programa 412.G, los Conceptos 484, 485, 486, 487, 488, 489, 781, 226.04, 226.07 y 227.07, Servicio 10, los Conceptos 421 y 422, Programa 313.G, el Concepto 481, Servicio 11, los Conceptos 421, 422, 423, 424, 425 y 427, Servicio 01, Programa 411.A, los Conceptos 483, 226.04 y 226.07, Servicio 02, Programa 411, los Conceptos 480 y 481 y los referentes al Programa 126.F, Servicio 07, Programa 413.B, los Conceptos 442 y 483, Servicio 09, Programa 413.A, los Conceptos 442 y 483, y sólo en cuanto detallan y limitan excesivamente las finalidades de los mismos, del Servicio 09, Programa 412.G, el Concepto 751, Servicio 10, Programa 313.G, los Conceptos 453, 454.01, 454.02, 455 y 456; de la Sección 27 (Ministerio de Asuntos Sociales), Programa 313.L, Servicio 03, los Conceptos 451, 457 y 486, Programa 313.L, Servicio 01, los Conceptos 481, 486, 721 y 781; del Organismo 208 (Instituto de la Juventud), los Conceptos 481, 781 y 226.09; del Presupuesto de la Seguridad Social (INSERSO), Función 3, Grupo 35, el Concepto 450.2.

7. El recurso se fundamenta en las alegaciones que a continuación se sintetizan:

A) Con el carácter de consideraciones generales comienza afirmándose que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en cuanto engloba la previsión global de ingresos y, sobre todo, de gastos, incide de forma directa en el ejercicio de la autonomía de aquellas nacionalidades y regiones que no gozan de concierto económico y que, por tanto, dependen de las pertinentes transferencias de recursos. Es preciso, pues, comprobar la suficiencia y equidad de las participaciones de las Comunidades Autónomas —y, en concreto, de la Generalidad de Cataluña— en las diferentes partidas presupuestarias, debiéndose tener bien presente que la consignación centralizada de las partidas presupuestarias que se refieren a materias en las que la Generalidad ostenta competencias, supone el incumplimiento de las previsiones del propio sistema de financiación autonómica y condiciona el ejercicio de tales competencias.

La neutralidad del Presupuesto, en este sentido, desde el punto de vista competencial, no es ni siquiera aparente, porque al consignarse el crédito en favor de un órgano estatal se le está haciendo ya atribución de la responsabilidad sobre el uso y gestión del mismo. Y aun cuando de acuerdo con los criterios que regulan la ejecución y liquidación del Presupuesto del Estado (art. 74 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria) no queda excluida de raíz la posibilidad de una cierta intervención de la Generalidad de Cataluña en la gestión de esos créditos presupuestarios, resulta, sin embargo, innegable que ello no permite una auténtica gestión autonómica tal y como le correspondería de acuerdo con las competencias que ha asumido. Y es que, al consignarse unas determinadas partidas destinadas a subvención o fomento en favor de órganos estatales se está predeterminando que la gestión de ellas corresponde a los mismos o que, al menos, la posible gestión por las Comunidades Autónomas se hará bajo su control directo, lo cual sólo es justificable en aquellos supuestos en los que las Comunidades Autónomas carezcan de competencias sobre la materia a la que se destinen las partidas en cuestión, pero no en los demás casos.

Tras señalar «la necesidad abstracta de que los mecanismos de asignación presupuestaria no atenten contra el orden competencial», se denuncia que «las partidas destinadas a actividades de subvención o de fomento, objeto del presente recurso, no respetan el reparto competencial, ya que no permiten el mero ejercicio de las competencias de ejecución en régimen de autonomía (que corresponden) a la Generalidad de Cataluña, que rechaza convertirse en "mera caja pagadora del Estado"».

Se basa, por otro lado, el presente recurso en que «la consignación centralizada de ciertos créditos presupuestarios con destino a las finalidades (de subvención o de fomento) no respeta el sistema de financiación autonómico vigente, que no es otro —de momento— que el establecido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1986, de 7 de noviembre».

Pese a considerar que este sistema de financiación «reduce a su mínima expresión la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», la Generalidad de Cataluña no pretende en este recurso «contestar la constitucionalidad del sistema vigente de financiación», sino, dentro de los márgenes del mismo, «defender sus competencias frente a la creciente expansión de las intervenciones de la Administración del Estado», y «evitar que los Presupuestos Generales del Estado para 1989 se conviertan en un instrumento para la invasión de sus competencias», puesto que «es en el

tema de la gestión de las subvenciones donde se produce de forma más evidente la desconsideración de las competencias autonómicas».

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, de 7 de noviembre de 1986, que adoptó el sistema de financiación autonómico para el período 1987-1991, estructura el volumen de recursos traspasados a las Comunidades Autónomas en dos grandes bloques, el de financiación incondicionada y el de financiación condicionada, señalando respecto de este último, y en relación a las subvenciones corrientes y de capital —cuya finalidad sea realizar determinados objetivos generales de la política económica y social del Estado y en las que la gestión y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas— que «... correspondiendo la gestión y ejecución de estas subvenciones a las Comunidades Autónomas, deben establecerse los mecanismos necesarios para aplicar la gestión de las mismas, incluyendo su territorialización en los Presupuestos Generales del Estado, si ello fuera posible, y en su defecto procediendo a su territorialización durante el ejercicio con la mayor antelación posible». Se trata, en suma —como declara el propio Acuerdo— de «hacer compatible el ejercicio de las competencias del Estado en materia de política económica y social y las competencias de las Comunidades en lo que respecta a la gestión y ejecución de dichas políticas».

Entiende la Comunidad Autónoma recurrente que la correcta aplicación de estas previsiones del Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, implica que «las partidas en que se persiguen objetivos generales de política económica y en que al menos la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, deben ser configuradas bajo la forma de transferencias a estas últimas y consignarse en los capítulos 4.5 (transferencias corrientes) y 7.5 (transferencias de capital)», al considerar que «las subvenciones condicionadas se configuran en el Acuerdo como un elemento más de los que integran la financiación de las Comunidades Autónomas». Se concluye, por ello, que «las partidas presupuestarias que no estén configuradas con este carácter de transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas con competencia al menos para la gestión no respetan el orden competencial que dispone que estos recursos se integren en sus propios Presupuestos y se gestionen de acuerdo con el principio de autonomía financiera».

Según la Comunidad Autónoma recurrente «confirma lo anterior el artículo 153 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, el cual también considera estas subvenciones gestionadas como un elemento de la financiación autonómica».

Tras formular «las condiciones mínimas que deberían reunir las subvenciones para respetar tanto el principio competencial como el de la autonomía financiera», concluye la Generalidad de Cataluña que «la regla general en el caso de las partidas destinadas al fomento en materias de competencia autonómica debería consistir en la territorialización en los propios Presupuestos. Solamente en el caso de existir alguna dificultad de tipo técnico, dicha territorialización podría posponerse a un momento posterior a la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado pero, en cualquier caso, al incidir las partidas en competencias de las Comunidades Autónomas deberían consignarse los créditos presupuestarios en los conceptos 4.5 y 7.5 "para Comunidades Autónomas" y en ningún caso como partidas centralizadas a cargo de órganos del Estado». De

este modo se evitaría la gestión centralizada, y con ello la invasión competencial.

De otra parte, en aquellos supuestos en los que la titularidad de la competencia estatal no alcanza a las competencias de gestión, que corresponden a las Comunidades Autónomas, la fórmula que debe observarse no es la gestión de las subvenciones por órganos centralizados, sino la cooperación que permita evitar esa centralización. Cooperación que no puede traducirse en una aplicación desfigurada de los «Convenios» a través de los cuales se instrumentan estas partidas, tal como ya se razonó en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 respecto de las materias referentes a «asistencia social».

Entiende, en fin, la Comunidad Autónoma recurrente que «las consignaciones centralizadas supondrán también un incumplimiento del sistema vigente de financiación autonómica tal y como éste ha sido diseñado en el citado Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera»; por lo que, al interponer este recurso «no sólo defiende sus competencias invadidas, sino que exige el cumplimiento de los compromisos surgidos en los referidos Acuerdos institucionales de acuerdo con los principios de lealtad y de buena fe».

B) También con carácter introductorio, la representación de la Generalidad de Cataluña procede a un detallado análisis de la doctrina de este Tribunal Constitucional a propósito de las subvenciones y de la potestad estatal de gasto en relación al sistema de distribución de competencias, destacando la poca operatividad que hasta el momento ha tenido esa doctrina dada la práctica seguida por la Administración estatal.

Además, en algunas ocasiones, las consecuencias prácticas de esa doctrina se han visto reducidas por el hecho de haberse impugnado la normativa estatal sobre algunas subvenciones concretas y no haber impugnado su consignación en forma de partidas presupuestarias centralizadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Así sucedió en el supuesto que dio lugar a la STC 95/1986, no prosperando en este punto la reclamación de la Generalidad, ya que, como precisó la referida Sentencia, su pronunciamiento se hacía «cualesquiera que fuese el juicio que tal centralización pudiera merecer»; centralización que fue «efectuada en su momento» y «que aquí no es objeto de discusión». Por todo ello, una de las pretensiones principales de este recurso consiste en obviar ese inconveniente que limita las consecuencias prácticas de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones, lo que explica que se proceda a impugnar un gran número de partidas presupuestarias, siendo, ahora sí, esa centralización objeto de debate, siguiendo a tal efecto la pauta de la propia STC 95/1986 y otra más, cuando afirmó que «dando un paso más se podría llegar a cuestionar si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas a un sector económico como el agrícola, que ha sido descentralizado y atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas...».

C) Sobre la base de estas consideraciones previas, la impugnación de las diversas partidas presupuestarias cuya constitucionalidad se cuestiona, se justifica en los razonamientos siguientes, sintéticamente expuestos ahora:

a) En relación a las partidas presupuestarias incluidas en las Secciones 19 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y 27 (Asuntos Sociales) que se impugnan, referentes a la materia de «asistencia social», que

es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 9.25), se reiteran idénticos motivos a los ya expuestos con ocasión de recurso de inconstitucionalidad planteado contra las correlativas partidas de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (en adelante RI 542/1988). En consecuencia, se insiste en que la mediación del INSERSO no sólo resulta innecesaria, sino que tampoco se ajusta al orden competencial resultante del bloque de la constitucionalidad, y que los «Convenios-Programa» limitan y cercenan la competencia exclusiva de que goza la Comunidad Autónoma catalana en la señalada materia de «asistencia social», y atentan contra los principios de autonomía y suficiencia financieras de las Comunidades Autónomas: «La única solución constitucionalmente correcta será, pues, la territorialización de esta partida en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado, atendiendo a criterios de población asistida.»

En particular, dentro de la Sección 27, Servicio 01, Programa 313.L, el Concepto 481 se fundamenta en el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el cual ha sido objeto, no obstante, de recurso contencioso-administrativo por la Generalidad de Cataluña, por excluir a Organismos y Entidades que, teniendo igual cometido y prestando idéntica función, no pueden acceder a estos recursos por no tener «ámbito estatal». Y en cuanto a los Conceptos 486 y 781, que no vienen amparados por norma específica, es claro que cualquiera que sea el «artificio» utilizado para justificar la gestión centralizada, las competencias exclusivas de Cataluña en «asistencia social» deberán ser respetadas.

b) Las partidas previstas en el «Presupuesto de la Seguridad Social, INSERSO, Función 3, Servicios Sociales, Grupo 35, "Transferencias a Comunidades Autónomas por los servicios sociales asumidos", Concepto 450.2, Cataluña, Importe 7.538.519.000 pesetas» se impugnan, asimismo, por idénticas razones a las que motivaron la impugnación de las correlativas partidas de la Ley de Presupuestos para 1988.

c) Las partidas presupuestarias del Servicio 16 (Ministerio del Interior), Servicio 004, Dirección General de Protección Civil, que se impugnan, dada la competencia de la Generalidad de Cataluña en la materia de protección civil (arts. 9.1, 1, 12.1.2 y 13 de su Estatuto) deben territorializarse, asignando a la Generalidad la parte proporcional de las mismas de acuerdo con sus características y particularidades, ya que «mantener centralizadas las referidas partidas, a disposición de los órganos centrales del Estado, no sólo limita los recursos de las Comunidades Autónomas competentes, sino que puede dar lugar a futuras invasiones competenciales y a inútiles duplicidades en las actuaciones de las diferentes Administraciones».

d) De la Sección 17 (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) se impugnan una serie de partidas relativas a la protección y mejora del medio ambiente, por cuanto, dada la competencia del Estado en la materia (ceñida al establecimiento de la legislación básica), son plenamente proyectables las consideraciones generales ya expuestas. Ello supone la necesidad de territorializar, en materia de medio ambiente, los correspondientes recursos presupuestarios, sin que el hecho de que la política medioambiental armonizada en todo el territorio del Estado responda a las directrices de la Comunidad Económica Europea pueda servir de excusa para mantener esa centralización a través de la Dirección General del Medio Ambiente.

e) También han de ser, cuando menos, territorializadas las partidas de la Sección 19 (Ministerio de Trabajo) relativas a cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales, ya que Cataluña dispone de competencia ejecutiva de la legislación del Estado en materia de trabajo y de competencia exclusiva en materia de cooperativas.

De otra parte, en relación a las partidas de la misma Sección relativas a jubilaciones de trabajadores, dada la competencia de Cataluña en la materia (art. 11.2 EAC), nada impide que se proceda a la gestión descentralizada de las mismas. Cataluña, sin embargo, no dispone de participación en esos fondos, a pesar de que otras Comunidades Autónomas con idénticas competencias en materia laboral sí participan con un porcentaje de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de 26 de marzo de 1988.

f) Del Presupuesto del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (Sección 23) se impugna la partida relativa a «ayudas para subvencionar el tipo de interés en los créditos para la renovación del parque de vehículos destinados al servicio público de transportes por carretera en las condiciones que se determinen reglamentariamente», ya que, dada la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de transporte (art. 9.15 EAC), y no especificándose en el Concepto presupuestario impugnado, ni tampoco en la Memoria del correspondiente Programa, que tales subvenciones están destinadas al transporte por carretera de competencia estatal, es obligada la territorialización de las ayudas. Gestión descentralizada de los recursos que podía realizarse con arreglo a diversos criterios (número de autorizaciones de transporte residenciadas en Cataluña en relación con el conjunto del Estado, o número de Empresas de transporte radicadas en Cataluña en relación con el global estatal, antigüedad del parque de vehículos): «La territorialización del concepto presupuestario sería la solución constitucionalmente correcta y aseguraría una gestión eficaz del gasto público. Al no hacerlo la partida presupuestaria impugnada, procede declarar su inconstitucionalidad.»

g) Se impugnan, también, las partidas presupuestarias comprendidas en la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo) que se refieren a la materia «Sanidad» (salud pública, protección y promoción de la salud, etc.), por cuanto quedan enmarcadas en el título competencial previsto en el artículo 17.1 del EAC.

En concreto, en los Conceptos 421 a 429 del Servicio 09 (Dirección General de Planificación Sanitaria), 421 y 422 del Servicio 10 (Delegación del Gobierno para el plan nacional sobre drogas) y 421 a 425 y 427 del Servicio 11 (Secretaría General de Asistencia Sanitaria), se efectúan transferencias al INSALUD con el propósito de que su gestión se lleve a cabo directamente por esta Entidad en la parte destinada a servicios centralizados, o para que sean posteriormente transferidas para su gestión por las Comunidades Autónomas de acuerdo con los Servicios transferidos. Esto supone que la intermediación del INSALUD provoca incertidumbre presupuestaria a las Comunidades Autónomas, que han de gestionar los Programas sanitarios con el desconocimiento del importe real que van a recibir y la espera de la insegura llegada de los fondos estatales. Además complica extremadamente la gestión en perjuicio de los ciudadanos, contraviniendo el artículo 103 CE y, en definitiva, resulta innecesaria y desajustada al orden competencial establecido.

Junto a lo expuesto, la Generalidad de Cataluña estima que debe recibir directamente del Ministerio de

Sanidad para su gestión la parte que objetivamente le corresponde en las partidas destinadas a financiar aquellas actividades que se dirigen a la protección y promoción de la salud («detección de anticuerpos del SIDA»; «prevención de minusvalías»; «atención al embarazo», etc.), dadas las competencias que ostenta (art. 17.1 EAC) y la propia transferencia de los Servicios (Real Decreto 2210/1979). Las partidas presupuestarias, en estos casos, definidas en sus «características esenciales», deberían, pues, consignarse en los Presupuestos de forma territorializada, según criterios de población protegida o afectada.

De otra parte, en buen número de estas partidas las transferencias a las Comunidades Autónomas se condicionan a la previa formalización de Convenios, lo que vicia de entrada todo el sistema y colisiona con la regla de que, una vez fijadas por el Estado las características esenciales definitorias —la finalidad a la que deben dirigirse y el importe— las transferencias, ni antes ni después de verse materializadas, pueden quedar supeditadas a condiciones impuestas directa o indirectamente, pero unilateralmente, por la vía del Convenio, ya que con ello se produce la transgresión del orden competencial.

Idéntica exigencia de territorialización, con arreglo a criterios organizativos, deberían haberse observado en las partidas del mismo presupuesto del Ministerio de Sanidad contenidas en el Servicio 09, Programa 412.G, Conceptos 484 a 489 y 781; en el Servicio 02, Programa 411, Conceptos 480 y 481; en el Servicio 07, Programa 413.B; en el Servicio 09, Programa 413.A, Conceptos 442 y 483, y en el Servicio 10, Programa 313.G, Concepto 481. Todas estas partidas, destinadas a subvencionar directamente a instituciones y/o familias sin ánimo de lucro, deberían, en efecto, territorializarse definitivamente y transferirse a las Comunidades Autónomas, debiendo éstas decidir el destino concreto de los fondos respetando la finalidad general establecida (es decir, la materia que se debe financiar), sin intervención estatal en la gestión de los mismos. Esta intervención estatal transgrede las competencias de ejecución en materia de sanidad interior de la Generalidad, sin que pueda, por lo demás, justificarse, como sucede en alguna partida (la 26.10.481, referida al Plan Nacional sobre Drogas), en la existencia justamente de un Plan Nacional o en las competencias estatales de coordinación general sanitaria, razón por la cual la Orden ministerial de 30 de diciembre de 1988, convocando ayudas económicas destinadas a Entidades sin finalidad de lucro de ámbito estatal, que desarrollan programas supracomunitarios de acuerdo con las prioridades para 1989 contenidas en el Plan Nacional sobre Drogas, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña (arts. 17 y 44 EAC).

En otros supuestos, tal como sucede con las partidas previstas en el Servicio 09, Programa 412.G, Concepto 751, y en el Servicio 10, Programa 313.G, Conceptos 453, 454.01 y 02.455 y 456, el Estado también se extralimita en sus competencias al destinar las partidas de transferencia a las Comunidades Autónomas a finalidades tan concretas que condicionan la planificación que por las mismas pueda llevarse a cabo en su ámbito de competencias. El Estado no puede entrar, en efecto, a detallar las partidas a nivel de subconcepto ni introducir limitaciones o finalidades específicas a nivel de concepto, ya que el carácter condicionado de la financiación no puede ir más allá de la finalidad básica de su destino.

Finalmente, las restantes partidas contenidas en el Servicio 01, Programa 411.A, Conceptos 226.04 y

226.07, y el Servicio 09, Programa 412.G, Conceptos 226.04 y 07 y 227.07, se refieren a la materia de salud pública y promoción de la salud en la que la Generalidad ostenta competencias de desarrollo normativo y ejecución, habiéndose sido transpasados los Servicios correspondientes (Real Decreto 2210/1979). Y los que se refieren a la prevención de enfermedades infecto-contagiosas y drogadicción en las instituciones penitenciarias también deben ser gestionadas por la Generalidad, por ser la titular de los Servicios transferidos tanto en materia sanitaria como penitenciaria.

h) En cuanto a las partidas presupuestarias de la Sección 20 (Presupuesto del Ministerio de Industria y Energía) que se impugnan, dadas las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en la materia de industria (arts. 12.1.2 y 3, 9.18 y 10.1.5 EAC), debe corresponder a ésta la regulación de las condiciones de acceso y la gestión de las ayudas, procediéndose, pues a su territorialización y cesando la gestión de las correspondientes partidas por los órganos estatales. Así sucede con las partidas relativas a programación de la innovación industrial y de la tecnología, al desarrollo de proyectos tecnológicos, al Plan Eléctrico e Informático Nacional, al desarrollo tecnológico para el uso eficiente de la energía, a inversiones sobre conservación de la energía, a la investigación y desarrollo tecnológico de la minería, al fomento de la investigación y desarrollo en la industria farmacéutica, a la promoción de la calidad industrial, al apoyo a la pequeña y mediana Empresa industrial, al desarrollo energético y a la explotación minera.

i) En relación a las partidas de la Sección 21, correspondiente al Presupuesto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, recuerda la representación de la Generalidad de Cataluña que la mayoría de los conflictos planteados ante este Tribunal Constitucional en materia de agricultura, ganadería y pesca se han fundamentado en que las disposiciones normativas reguladoras de las diferentes líneas de ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado pretenden centralizar las actuaciones y asignar la gestión de las subvenciones —incluso la mera tramitación de expedientes y el pago de las ayudas a los beneficiarios— a órganos de la Administración estatal, sin que resulte en absoluto justificable la necesidad de una gestión centralizada que carece, por otra parte, de toda fundamentación competencial, al incidir en unas materias en las que la Generalidad tiene atribuida competencia exclusiva (arts. 12.1.4, 9.17 y 10.1.7 EAC). No es, en definitiva, legítimo que la Administración central se reserve la competencia para decidir la cuantía, el destino y la tramitación de las ayudas y subvenciones, ni que se mantengan centralizadas las partidas correspondientes en una materia en la que el Estado únicamente conserva un título competencial genérico y horizontal, como es el de la planificación y ordenación general de la economía en lo relativo al sector agrícola. Debiéndose reiterar, además, que la plena tutela de los derechos de la Generalidad no puede alcanzarse sólo a través de la impugnación de la normativa estatal sobre la gestión de las subvenciones, siendo también preciso impugnar la centralización operada por las partidas presupuestarias.

Se explica, de este modo, la necesidad de impugnar un amplio conjunto de partidas presupuestarias por cuanto su propia configuración «anticipa una gestión centralizada de las mismas o, al menos, un injustificado y arbitrario condicionamiento de las competencias autonómicas que resulta totalmente inaceptable».

Las partidas contenidas en el Servicio 07, Programas 712.D, 771 y 773, y en el Servicio 08, Programa 712.C, Concepto 471, se destinan a ayudas cuya tramitación está regulada por el Real Decreto 219/1987, de 13 de febrero, para el desarrollo y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura. Pues bien, aunque dicho Real Decreto 219/1987 fija idéntico procedimiento de tramitación y otorgamiento de ayudas para la construcción, modernización y renovación de buques pesqueros, desarrollo de la acuicultura y acondicionamiento de la franja costera (arrecifes artificiales), la Ley que se impugna ha respetado la territorialización de las ayudas relativas a acuicultura (Servicio 07, Programa 712.D, Concepto 753); sin embargo, en relación a los expedientes de construcción, modernización y reconversión de la flota pesquera y arrecifes artificiales, el montante que consta en la referida Ley de Presupuestos se asignará directamente a las Empresas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, lo que colisiona con las competencias de Cataluña (art. 10.1.7 EAC) y con lo dispuesto en el Real Decreto 667/1984, de Traspasos (apartado B-4 del Anexo). Por tanto, debe procederse a la territorialización de esas partidas «a ser posible en la Ley de Presupuestos, o por lo menos determinar su gestión descentralizada tal como se efectúa en relación con los expedientes de ayuda en acuicultura».

Asimismo se impugnan las ayudas y subvenciones (contenidas en el Servicio 03, Programa 542.F, Concepto 780; Servicio 106, Programa 542.F, Conceptos 485, 486, 488 y 489; Servicio 106, Programa 542.F, Conceptos 485, 486, 488 y 489; Servicio 106, Programa 712.A y D, Conceptos 480, 481 a 484, 487 y 772; Servicio 109, Programa 712.D, Concepto 771; Servicio 203, Programa 533.A, Conceptos 770 y 780, y Servicio 04, Programa 712.C, Concepto 776) que están destinadas a la concesión de las ayudas previstas en el Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que, en el marco del Reglamento CEE 797/1985, del Consejo, se establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, ya que tales partidas tienen un diseño presupuestario que reserva incorrectamente su gestión al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, directamente o por medio del ICONA y el IRYDA.

Dada la competencia de Cataluña en la materia (arts. 9.10, 12.1.4 y 25.2 EAC) y los traspasos efectuados por Reales Decretos 1388/1978, 233/1981, 2176/1981, 241/1981 y 1950/1980, la Generalidad ya ha impugnado, mediante la interposición del conflicto positivo de competencias número 1389/1987, los artículos 2.1, 2, 3 y 4; 23; 24.2 y 3, 25, 29 y 41.1 del referido Real Decreto 808/1987, solicitando se declare su competencia, dado que dichas previsiones vulneran las competencias autonómicas, impugnándose ahora las referidas partidas por cuanto reflejan una total centralización de tales fondos, pudiendo disponer de los mismos únicamente la Administración central. No cuestiona la Generalidad de Cataluña que «el Estado pueda destinar parte de sus recursos a financiar las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias establecidas en el Reglamento Comunitario CEE 795/1985, mediante su previsión en la Ley de Presupuestos Generales..., el Estado puede y debe establecer en sus Presupuestos las cantidades globales que correspondan, que deberán ser transferidas a las Comunidades Autónomas, también con carácter global, de forma que las Comunidades Autónomas integren los fondos en las partidas de ingresos de sus propios Presupuestos y de-

terminen, en su caso, las condiciones concretas de otorgamiento de las ayudas y órdenes de pago».

Idéntica territorialización y transferencia a las Comunidades Autónomas procede en el caso de los fondos presupuestarios para la compensación de rentas por limitaciones naturales en zonas de montaña y en otras zonas desfavorecidas (Servicio 109, Programa 712.D, Concepto 776), y para la compensación de rentas por limitación de producción (abandono temporal, jubilación anticipada y ayuda a la renta) (Servicio 109, Programa 712.D y Concepto 777), habiéndose instrumentado estas últimas mediante el Real Decreto 1435/1988 y la Orden de 5 de diciembre de 1988. Entiende la Comunidad Autónoma recurrente que «la garantía mínima de las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas exige que la partida en cuestión (Concepto 777) aparezca asignada a las Comunidades Autónomas para evitar eventuales condicionamientos o incluso la frecuente tentación del MAPA de llevar a cabo la gestión de forma centralizada».

Tampoco se prevé la territorialización de las dotaciones (contenidas en el Servicio 04, Programa 712.B, Conceptos 781) para subvenciones destinadas a la lucha contra agentes nocivos y promoción de agrupaciones de agricultores para los tratamientos integrados en agricultura, correspondiendo, sin embargo, a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería (art. 12.14 EAC) y las funciones de lucha y prevención contra agentes nocivos de los vegetales (Real Decreto 1674/1981), tal como se reconoció en la STC 80/1985. En este caso, no obstante, si bien en la práctica se está respetando de hecho la territorialización —ya que es la Generalidad la que tramita los expedientes, aprueba la concesión de las ayudas y hace efectivo el pago de la subvención, previa transferencia del Ministerio de Agricultura—, lo cierto es que en la Ley de Presupuestos no consta esta dotación como una transferencia a «Comunidades Autónomas», con lo que no se posibilita que las Comunidades Autónomas puedan integrar esos fondos en la partida de ingresos de sus propios presupuestos. E idéntica consideración cabe mantener respecto a las partidas relativas a la defensa sanitaria de los animales y sus productos y a la reestructuración de los sectores productivos vegetales de las producciones ganaderas (Servicio 04, Programa 712.B, Concepto 772, y Programa 712.D, Conceptos 773 y 774), al fomento del asociacionismo agrario (Servicio 04, Programa 712, Concepto 778), a los medios de producción y nuevas técnicas de cultivos herbáceos y fomento de la producción de cultivos leñosos (Servicio 04, Programa 712.C, Conceptos 770, 771, 775 y 776), a la mejora de las estructuras de manipulación, transformación y comercialización mayorista de los productos agrarios y pesqueros (Servicio 09, Programa 712.E, Concepto 771), y a poner en práctica la política financiada por el FEOGA (Servicio 106, Programa 712.A, Conceptos 782 a 785).

En relación con estas partidas presupuestarias admite la Generalidad que «en la práctica se está respetando la territorialización», pero pretende que esta «territorialización práctica debe quedar formalmente establecida en la Ley objeto de impugnación», y ello «para evitar que esta práctica de la Administración del Estado dependa del arbitrio y buena disposición de los Organismos centrales a quien en la configuración actual del Presupuesto se concede las facultades de gasto y gestión».

Las partidas previstas para el fomento de Entidades asociativas para el desarrollo de la agroindustria (Ser-

vicio 09, Programa 712.A, Concepto 772) también deberían ser territorializadas y transferidos los recursos presupuestarios para tal finalidad a las Comunidades Autónomas, al igual que en el caso de las dotaciones para el fomento de la utilización de las semillas y plantas de vivero de calidad, pudiéndose optar entre muy diversas soluciones técnicas para garantizar que no se sobrepase la cuantía de los fondos estatales presupuestados.

La partida prevista en Servicio 04, Programa 712.C, Concepto 472, está destinada a cubrir las ayudas reguladas en la Orden de 29 de junio de 1988 por la que se instrumenta la concesión de ayudas a la producción de aceite de oliva para la campaña 1987-1988, estableciéndose que será el Servicio Nacional de Productos Agrarios el que efectuará el pago de las ayudas, lo que supone desconocer las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en esta cuestión.

La partida Servicio 04, Programa 712.D, Concepto 773, prevé ayudas y subvenciones a la reestructuración y a la concesión de primas por abandono de plantaciones de viñedo; admitiendo la Generalidad que «existe una territorialización de hecho que debiera tener constancia formal en la Ley de Presupuestos para evitar en el futuro cualquier equívoco».

Del mismo modo, la partida Servicio 108, Programa 712.A, Concepto 482, que tiene por objeto las subvenciones reguladas por la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 de octubre de 1987, debe ser territorializada, eliminándose las facultades de mera ejecución administrativa atribuidas al Instituto de Relaciones Agrarias, ya que corresponden a la Generalidad de Cataluña (art. 12.1.4 EAC), «en cualquier caso, la territorialidad de los recursos económicos presupuestados es imprescindible para garantizar la efectiva ejecución de todas esas funciones por las Comunidades Autónomas».

Las partidas del Servicio 205, Programa 712.E, Concepto 470, hacen referencia a la financiación de las intervenciones para la regularización de los mercados de acuerdo con la normativa de la CEE. Pues bien, la reglamentación estatal para la tramitación de las ayudas procedentes de FEOGA-GARANTIA no es respetuosa con aquellas Comunidades Autónomas que tienen atribuidas las competencias en materia de agricultura y ganadería, ya que asigna la facultad de hacer ejecutivo el pago de tales ayudas a un Organismo de carácter estatal (el SENPA), sin que sea de recibo el argumento de que en aplicación de la normativa comunitaria es necesario asegurar la igualdad en el disfrute de las subvenciones, por cuanto la referida normativa no deja margen de elección más o menos amplia a los órganos que tienen asignada la competencia ejecutiva en la materia.

Se explica, de este modo, que la Generalidad haya tenido que plantear diversos conflictos de competencia admitidos a trámite (núms. 1111/1987, 1113/1987, 333/1988 y 125/1989).

En definitiva, no es procedente asignar la partida en cuestión al FORPA para que actúe centralizadamente —como viene haciendo— a través del SENPA o, eventualmente, pueda utilizar las Administraciones de las Comunidades Autónomas, debiendo, antes bien, asignarse la partida presupuestaria de forma territorializada o, al menos, determinando que sus destinatarios sean las Comunidades Autónomas y no el FORPA.

j) Diversas son, también, las partidas correspondientes a la Sección 24 (Ministerio de Cultura) objeto de impugnación.

Tras una serie de precisiones sobre el alcance del art. 149.2 CE y sobre las competencias de la Generalidad previstas en los artículos 9.4, 5, 6 y 31 y 11.7 del EAC y las transferencias que se efectuaron en virtud del Real Decreto 1010/1981, se impugnan, en primer término, las partidas del Servicio 004, Concepto 761 («Sistema Español de Museos»), ya que el Estado no tiene ninguna competencia ejecutiva en relación con los museos catalanes —aun cuando éstos se integren en el «Sistema Español de Museos», regulado en el Real Decreto 620/1987—, por lo que el referido concepto presupuestario debería ser territorializado.

También, y por idéntica razón, se impugnan las diversas partidas relativas a la promoción del libro y de la industria editorial (Servicio 008, Conceptos 471 a 473, 770 y 780), a la promoción de la industria cinematográfica (Servicio 108, Concepto 471) —teniendo en cuenta, además, que en este caso, si bien el Real Decreto 1010/1981 ya estableció que se transfiere a la Generalidad el porcentaje del fondo de protección a la cinematografía «que se determinará por Convenio...», al cabo de ocho años aún no ha sido posible la firma del Convenio—, y al otorgamiento de subvenciones a Entidades públicas para infraestructura cultural (Servicio 207, Concepto 751), teniendo en cuenta aquí la STC 84/1983.

k) En materia de educación, y de acuerdo con las competencias que ha asumido la Generalidad de Cataluña (art. 15 EAC), los Reales Decretos 2809/1980, 2729/1983 y 355/1985 traspasaron diversos Servicios del Estado, quedando enmarcados los límites competenciales de Cataluña por la Disposición adicional primera, 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Decreto a la Educación. Quiere decirse, pues, que más allá de estos límites la Administración estatal no puede atribuirse otras competencias ni subrogarse en las funciones que corresponden a la Administración educativa catalana, razón por la cual se impugnan una serie de partidas presupuestarias de la Sección 18 (Ministerio de Educación y Ciencia) por el hecho, una vez más, de configurarse centralizadamente, ya que ello supone un atentado a las competencias de Cataluña. Además, las transferencias se condicionan a la formalización de Convenios por las Comunidades Autónomas o se transfieren condicionadamente por Orden ministerial (por ejemplo, Orden de 23 de septiembre de 1988, sobre concesión de subvenciones a conservatorios).

En efecto, la territorialización de las partidas previstas en el Servicio 01, Concepto 481; Servicio 10, Conceptos 450.A, 451.A y 780.A; Servicios 11 y 12, Conceptos 451, 480, 482, 482.A y 488, está supeditada a lo que disponga la correspondiente Orden ministerial o a las técnicas que se establezcan en un Convenio suscrito entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma. Se trata, pues, de una financiación absolutamente condicionada que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En cuanto a las partidas de los Servicios 06, 10 y 12 que se impugnan, relativas a transferencias a «Universidades y Corporaciones locales», tales transferencias deberían hacerse a través de la Comunidad Autónoma, lo que supone, pues, una influencia del Estado en las competencias de Cataluña.

Por último, la Comunidad Autónoma catalana no recibe transferencia alguna con cargo a las partidas del Servicio 01, Concepto 482; Servicio 05, Concepto 482; Servicio 09, Concepto 470; Servicio 10, Concepto 480; Servicio 11, Conceptos 480, 484 y 485, y Servicio 12, Concepto 481, ya que son fondos que son gastados en

su totalidad en el área gestionada directamente por el Ministerio, de manera que la solución correcta aquí sería la de eliminar estos conceptos como parte de la financiación condicionada y su inclusión en el cálculo de la fórmula financiera que determine la financiación autonómica incondicionada. Incluso se podría admitir transitoriamente este sistema, siempre que la financiación condicionada viniera configurada de forma territorializada.

l) Dentro del Presupuesto del Ministerio de Asuntos Sociales, a pesar de que el Estado no dispone de título competencial en materia de juventud, se prevén, y de manera expansiva, una serie de partidas asignadas al «Instituto de la Juventud», las cuales se gestionan centralizadamente. De manera que muchas Entidades juveniles reciben subvenciones por la vía del Estado y por la de la Comunidad Autónoma, lo que resulta contrario a la propia configuración autonómica del Estado. Se justifica, de este modo, la necesidad de que el Estado proceda a territorializar estas partidas, ya que la Administración estatal debe limitarse a promover las relaciones juveniles internacionales y las relaciones entre Comunidades Autónomas.

m) Se impugnan, asimismo, los conceptos presupuestarios referentes a materias penitenciarias de la Sección 13 (Presupuesto del Ministerio de Justicia), concretadas en el Servicio 04, Programa 313.C, Concepto 482, y Programa 144, Concepto 480. Pues bien, estas partidas se orientan a actuaciones dirigidas a dar cumplimiento a la labor asistencial y de ayuda para reclusos y liberados, y para sus familiares, conformando un conjunto de prestaciones que la Generalidad de Cataluña está obligada a asumir de acuerdo con la normativa vigente (art. 11.1 EAC, Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, de traspaso de Servicios, y arts. 3.º y 74 de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, y 138, 174 y 258 del Reglamento Penitenciario). Se trata de recursos presupuestarios que «responden realmente a un coste corriente de funcionamiento de los Servicios traspasados en los términos que establece el Acuerdo de Política Fiscal y Financiera, al tratarse de subvenciones de índole recurrente —en la mayoría de los casos— y con vocación de permanencia ligada a la misma prestación de los Servicios transferidos»; razón por la cual no deberían seguir formando parte del bloque de financiación condicionada, debiéndose proceder «al menos a una distribución territorial en los propios Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con criterios objetivos (únicamente población reclusa), evitando así la inseguridad jurídica que puede ocasionar la actuación discrecional de la Administración central».

D) De otra parte, la Generalidad de Cataluña impugna el artículo 45 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 que, en su núcleo, viene a fijar la cuantía mensual de las pensiones asistenciales y el límite de edad de los beneficiarios en el caso de ayudas por ancianidad.

A tal efecto, se reiteran los motivos de inconstitucionalidad que ya se expusieron con ocasión de la impugnación del artículo 55 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, dada la identidad de contenido normativo.

E) Concluye el escrito de alegaciones con una serie de consideraciones finales insistiendo en que los recursos afectos a las partidas presupuestarias impugnadas o no llegan —porque la Administración estatal, con unos u otros pretextos, entiende que le corresponde a ella hacer su distribución—, o llegan tarde —obstaculizando una gestión eficaz—, o llegan sólo en parte

—porque el Estado se reserva ciertas actuaciones autocalificadas como nacionales, o porque la asignación de recursos a la Generalidad no se realiza conforme a criterios objetivos de reparto de los fondos—, o, en fin, llegan condicionados a través de Convenios cuya suscripción comporta generalmente la necesidad de ceder, inconstitucionalmente, unas competencias que son rigurosamente exclusivas, las cuales se convierten en compartidas por el simple hecho de subvencionar el Estado el «Programa» o el «Convenio-Programa», condicionándose, además, la aportación estatal a que la Comunidad Autónoma aporte una cantidad similar, con lo que la invasión de la autonomía financiera se produce por partida doble.

Por todo ello, la territorialización que se solicita se dirige a garantizar que los recursos lleguen directamente, con prontitud e integridad y sin mediatización ni condicionamientos salvo en aquello que sea requerido por la Constitución. Pues, además, tales recursos no son una concesión graciosa de los Poderes centrales.

En consecuencia, se suplica de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad del artículo 45 y partidas presupuestarias, programas, conceptos o artículos presupuestarios de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 objeto de la impugnación, declarando, según proceda, que las distintas partidas, programas, conceptos o artículos presupuestarios a que se refiere el presente recurso han de ser objeto de la correspondiente territorialización y distribución entre las distintas Comunidades Autónomas con competencias en la materia (y entre ellas la de Cataluña), de conformidad con criterios objetivos y a las competencias asumidas en sus Estatutos y Reales Decretos de Transferencias; que tal territorialización debe efectuarse siempre que sea posible en los Presupuestos Generales del Estado, sin la intervención o intermediación de otros órganos u organismos centrales y sin someter la efectiva transferencia de los recursos presupuestarios a la suscripción de Convenios con la Administración del Estado u organismos que de él dependen; que las partidas, programas, conceptos o artículos presupuestarios relacionados deben consignarse directamente a favor de Cataluña en la proporción adecuada y aplicando criterios objetivos, y en los casos en que por razones técnicas la territorialización solicitada no sea factible en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado se consignen las correspondientes partidas a favor de las «Comunidades Autónomas» competentes como transferencias corrientes o de capital, y, finalmente, en cuanto al Concepto 450-2, Cataluña, 7.538.519.000 pesetas, del Presupuesto de la Seguridad Social, INSERSO, se declare que la territorialización efectuada, en lo que concierne a la Generalidad, es inadecuada por insuficiente, al haberse practicado de forma improcedente la deducción de una serie de partidas de la base global que debió ser objeto de reparto, siendo también improcedente por arbitrario el porcentaje de participación aplicado.

8. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal, de 17 de abril de 1989, se acordó la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados a los órganos que establece el artículo 34 de la LOTC, a los efectos allí previstos, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

9. Mediante escritos que tuvieron entrada en este Tribunal los días 26 de abril y 5 de mayo de 1988, el Presidente en funciones del Congreso de los Diputados y el Presidente en funciones del Senado, respectivamente, comunicaron, el primero, que aun cuando no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, y el segundo, que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

10. Solicitada prórroga por el Abogado del Estado para evacuar el traslado de alegaciones y concedida por providencia de 12 de mayo de 1990, con fecha de 24 de mayo, tuvo entrada el escrito en el que la representación del Gobierno de la Nación formuló las siguientes alegaciones:

A) Tras señalar que el sentido general del presente recurso de inconstitucionalidad es sustancialmente el mismo, en lo que se refiere a la cuestión de las subvenciones, que el seguido en el recurso de inconstitucionalidad número 542/1988, con la diferencia de que ahora se amplía el alcance del recurso a un mayor número de partidas presupuestarias, afirma el Abogado del Estado que no puede impugnarse, como se hace, la mera consignación presupuestaria, ya que es imprescindible un examen concreto de las normas que regulan cada subvención, no apareciendo en la Ley de Presupuestos datos suficientes que permitan exigir una determinada territorialidad en dicho instrumento normativo.

Además, el recurso parece omitir la posibilidad que existe, con carácter general, de proceder a la territorialización de las subvenciones, tal como prevé el artículo 153 de la Ley General Presupuestaria. Asimismo, admitiendo que todo gasto público estatal debe necesariamente actuar a través del orden constitucional de distribución de competencias, aduce el Abogado del Estado que la propia doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido importantes matizaciones al respecto, trayendo a colación a tal efecto la STC 146/1986, que se refiere, además, a materias análogas a varias de las ahora discutidas (asistencia social). Esa doctrina, en efecto, pone de manifiesto que son contradictorios los conceptos de incompetencia estatal y de obligada territorialización, y, de otra parte, obliga a un examen concreto de los fondos y a si existe o no interferencia o contradicción con la política de la Comunidad Autónoma en la materia de que se trate. Incluso la reserva de la gestión para el propio Estado se admite en ciertos supuestos.

La conclusión, por tanto, es que, constatándose la evidente existencia de apoyo para la competencia estatal en las materias a que conciernen las partidas presupuestarias impugnadas —cuya existencia no se discute, sino sólo la ausencia de territorialización—, no se puede en el presente recurso examinar en absoluto su adecuación al orden competencial por la sola previsión presupuestaria sin territorialización expresa. Territorialización —se insiste— que siempre será posible al amparo del referido artículo 153 de la Ley General Presupuestaria.

B) Más en concreto, se refiere el Abogado del Estado a la impugnación de las Secciones 19 (Trabajo y Seguridad Social), 27 (Asuntos Sociales) e INSERSO, así como a la del artículo 45.

a) Reiterando los argumentos ya expuestos en el recurso 542/1988 se insiste en que la mediación del

INSERSO nunca puede ser un motivo de inconstitucionalidad y que las prestaciones a que se refiere (Programas 313.A y 313.L) no se encuentran totalmente transferidas a Cataluña (Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, art. 43).

Y en cuanto al sistema de Convenios previsto, la denuncia es totalmente abstracta, lo que supone que, sin conocer la normativa específica del concepto presupuestario que regule la ayuda o subvención, no pueda impugnarse su instrumentación a través de Convenios.

b) Respecto de la insuficiencia de la consignación, vía INSERSO, a la Generalidad de Cataluña, se reproducen idénticas consideraciones a las ya formuladas con ocasión del recurso 542/1988, al igual que en relación al artículo 45, sustancialmente coincidente con el artículo 55 de la Ley de Presupuestos para 1988, también impugnado en dicho recurso.

C) La impugnación de las restantes partidas presupuestarias tampoco puede prosperar, por cuanto en relación a todas ellas concurren indudablemente competencias estatales, sin que la falta de territorialización pueda dar cobertura a la pretendida inconstitucionalidad, máxime al no discutirse la normativa concreta que regula las subvenciones de que se trata. De esta forma, las partidas del Ministerio del Interior, en materia de protección civil, se justifican en la competencia estatal en la materia (con apoyo en la STC 123/1984), y lo mismo cabe decir de las partidas incluidas en la Sección 17 (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), atendiendo a los artículos 14.9.1, 13 y 23 CE; de las incluidas en las Secciones 19 y 23; de las relativas a cooperativas, jubilaciones anticipadas y asistencia extraordinaria de trabajadores y para la renovación del parque móvil destinado a transporte (art. 149.1.13 y 21 CE); y de las contenidas en la Sección 26 (art. 149.1.16 CE). Asimismo, los siete subprogramas de la Sección 20 tienen un alcance y entidad directamente relacionada con el artículo 149.1.13 y 25 CE. Y en cuanto a las partidas de la Sección 21 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), las mismas se impugnan en relación con normas jurídicas anteriores que no son parámetro válido para discutir tales partidas, debiéndose tener en cuenta que buena parte de esas normas están ya recurridas. Finalmente, la existencia de competencias estatales en relación a las partidas de Cultura, Educación e Instituto de la Juventud es indudable (art. 149.1.28 y 30 CE), y lo mismo cabe afirmar respecto de las Instituciones Penitenciarias (art. 149.1.1 y 6 CE y STC 104/1988).

D) Concluye el Abogado del Estado sus alegaciones suplicando sea dictada Sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad de la Ley impugnada con íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

11. Solicitada por la Generalidad de Cataluña la acumulación del recurso 573/1989 al anteriormente interpuesto 542/1988 y habiendo mostrado su conformidad el Abogado del Estado, por Auto de 4 de julio de 1989, el Pleno de este Tribunal acordó acceder a la acumulación solicitada.

12. Por escrito de 25 de febrero de 1991 la representación de la Generalidad de Cataluña manifiesta su desistimiento con carácter parcial en el recurso de inconstitucionalidad número 542/1988 en lo relativo a la impugnación de las partidas siguientes de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988:

Del Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Sección 19: Del Servicio 12, Programa 313.B, el Concepto 451, «Para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales» de las Corporaciones Locales mediante Convenios-Programas.

Del Presupuesto de la Seguridad Social, Servicio 39, Concepto 452. INSERSO: A la Generalidad de Cataluña 5.795.145.000 pesetas. De la Sección 19, Servicio 10: Del Programa 313.A, el Concepto 422, Prestaciones socioeconómicas, Ley de Integración de Minusválidos (LISMI). Del Programa 313.B, el Concepto 422, Prestaciones socioeconómicas, Ley de Integración de Minusválidos (LISMI). El Concepto 486, Ayudas a Instituciones sin finalidad de lucro para financiar programas estatales e instituciones de acción social, mediante Convenios-Programa y Programas de refugiados y aislados.

Por escrito de idéntica fecha y año la representación de la Generalidad de Cataluña manifiesta su desistimiento con carácter parcial en el recurso de inconstitucionalidad número 573/1989 en lo relativo a la impugnación de las partidas siguientes de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989:

De la Sección 27, Ministerio de Asuntos Sociales, del Servicio 03, Dirección General de Acción Social; del Programa 313.L, el Concepto 451, «Para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales».

Del Presupuesto de la Seguridad Social, INSERSO, Función 3, Servicios Sociales. Concepto 35, «Transferencias a Comunidades Autónomas, por los servicios sociales asumidos». Concepto 450.2, Cataluña. Importe 7.538.519.000 pesetas. Del Servicio 03, Programa 313.L, Concepto 457. Concepto 486. Del Servicio 01, Programa 313.L, los Conceptos 481, 486, 721 y 781. El Concepto 721, del Servicio 01, Programa 313.L, Subvención al INSERSO para financiar su plan de inversiones.

La Sección Cuarta, por providencia de 27 de febrero de 1991, acordó dar traslado de ambos escritos al Abogado del Estado para alegaciones. Por escrito de 6 de marzo de 1991 el Abogado del Estado manifiesta que no tiene nada que oponer al desistimiento parcial de la Generalidad de Cataluña. Y por providencia de 21 de marzo de 1991 el Pleno acuerda que sobre el desistimiento formulado «se resolverá en la Sentencia que en su día pronuncie el Tribunal en los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados».

13. Por providencia de 4 de febrero de 1992 se señaló el día 6 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Con el fin de concretar el objeto y alcance de los recursos de inconstitucionalidad 542/1988 y 573/1989, planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, conviene desde ahora precisar las disposiciones impugnadas, las infracciones constitucionales que se entienden producidas y la pretensión que la Comunidad Autónoma recurrente hace valer en esta instancia constitucional. Y a este respecto en los presentes recursos de inconstitucionalidad aparecen impugnados un amplio número de partidas presupuestarias junto a algunos preceptos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989; consistiendo la tacha de inconstitucionalidad, de una parte, en

el no respeto del orden constitucional de distribución de competencias, y, de otra, en la vulneración de la autonomía financiera de la Generalidad de Cataluña en la vertiente del gasto y, más concretamente, de la que se considera «una manifestación específica de dicha autonomía consistente en la territorialización de determinadas partidas del Presupuesto del Estado»; y, en fin, en la conculcación del sistema de financiación autonómico diseñado para el período 1987-1991 en el Acuerdo 1/1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre.

Según la recurrente, en todas las partidas presupuestarias impugnadas se prevén fondos que, destinados a subvencionar diferentes actividades, en unos casos —los más— aparecen configuradas centralizadamente a favor de órganos estatales, a pesar de proyectarse o dirigirse esas subvenciones a actividades englobables en materias en las que, cuando menos, la competencia ejecutiva corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esa configuración de las partidas presupuestarias, asignadas a órganos de la Administración estatal, y no como transferencias territorializadas a favor de las Comunidades Autónomas —y, en concreto, a favor de la de Cataluña—, supone, pues, un atentado a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE) y al propio orden constitucional de distribución de competencias, dado que tales partidas no territorializadas se refieren a Programas de fomento a desarrollar en ámbitos de actuación respecto de los cuales las Comunidades Autónomas —en particular la de Cataluña— ostentan competencias. Por esta misma razón, por tratarse de previsiones de gasto que inciden en ámbitos competenciales autonómicos, incurren también en inconstitucionalidad otro conjunto de partidas que, aun cuando sí se han configurado como subvenciones —o más propiamente, transferencias— de asignación territorial a favor de las Comunidades Autónomas, quedan, sin embargo, condicionadas a la celebración de Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Convenios que al ser obligatorios para poder disponer de esos fondos, permiten a la Administración estatal imponer condiciones y requisitos que transforman en competencias compartidas lo que son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. De otra parte, se impugnan otras partidas presupuestarias debido a que su territorialización —que la Comunidad actora reconoce que se está respetando de hecho en la práctica— no aparece formalmente establecida en las Leyes de Presupuestos, como —según la recurrente— debiera hacerse «para evitar que esta práctica de la Administración del Estado dependa del arbitrio y buena disposición de los Organismos centrales a quienes en la configuración actual de Presupuesto se concede las facultades de gasto y gestión». Y, finalmente, con carácter más residual, no faltan partidas que, habiendo sido territorializadas, han especificado con excesivo detalle los fines y condiciones de las subvenciones previstas, lo que supone, asimismo, una vulneración de las competencias autonómicas.

Pese a que la Comunidad Autónoma recurrente advierte que «es en el tema de la gestión de las subvenciones donde se produce de forma más evidente la desconsideración de las competencias autonómicas», lo que se cuestiona fundamentalmente en los recursos planteados es la no territorialización formal en las Leyes de Presupuestos de las partidas presupuestarias con arreglo a criterios objetivos, por cuanto, dadas las competencias de las Comunidades Autónomas y, en concreto, las de Cataluña, salvo razones técnicas que

lo impidan —en cuyo caso bastará con configurarlas como subvenciones de asignación territorial—, las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado deben proceder a asignar los fondos directamente a las Comunidades Autónomas, las cuales podrán de este modo incorporar esos fondos a sus propios Presupuestos y gestionarlos de acuerdo con el principio de autonomía financiera, no siendo, en cualquier caso, constitucionalmente admisible que la concreción y percepción de las mismas por las Comunidades Autónomas quede condicionada a la celebración de Convenios obligatorios con la Administración estatal.

Por todo ello, en relación a este bloque de cuestiones —que constituyen, sin duda, el eje central de los recursos—, el *petitum* que formula la representación procesal de la Generalidad de Cataluña consiste en que se declare la inconstitucionalidad de las referidas partidas y que se declare asimismo, según proceda, que las mismas «han de ser objeto de la correspondiente territorialización y distribución entre las distintas Comunidades Autónomas con competencia en la materia (y entre ellas la Comunidad Autónoma Catalana) de conformidad con criterios objetivos y a las competencias asumidas en sus Estatutos y Reales Decretos de Transferencias; o que tal territorialización o distribución debe efectuarse directamente sin la intervención de otros órganos centrales y sin necesidad de «Convenios»... y siempre que sea posible en los Presupuestos Generales del Estado.

Frente a este planteamiento, el Abogado del Estado, tras advertir que la impugnación no se refiere a la autonomía de gasto de la Comunidad Autónoma —que sólo afecta en realidad a sus fondos propios—, sino a la capacidad de gasto del Estado, considera, en lo sustancial, que no es posible, ni viable, la tacha de inconstitucionalidad planteada por no haber territorializado tales partidas presupuestarias, ya que ello no es exigible a las Leyes de Presupuestos, además de ser contradictorios los conceptos de incompetencia estatal y obligada territorialización de los fondos. Esa territorialización, si procede, se efectuará en su momento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley de Presupuestos para 1988 —actual art. 153 de la Ley General Presupuestaria—, en la normativa específica de cada ayuda o subvención, de manera que no cabe examinar en abstracto, sin conocer esa normativa aplicable en cada caso, la adecuación de las referidas partidas presupuestarias al orden constitucional de distribución de competencias. Y lo mismo viene a afirmar, en fin, respecto de las partidas condicionadas a la celebración de los oportunos Convenios, por cuanto debe estarse también al contenido de éstos.

2. La importancia y la complejidad que, en un Estado de estructura plural o compuesta, alcanzan las relaciones financieras entre la Administración central y las Administraciones autonómicas, junto a la imprecisa e insuficiente articulación que de ellas se hace en las normas que componen el bloque de la constitucionalidad, explican la proliferación de procesos constitucionales relativos a la distribución de competencias financieras o, lo que es igual, al reparto y a la organización del poder entre los diferentes niveles territoriales de la Hacienda Pública. Y, al igual que en buena parte de tales procesos constitucionales, las cuestiones que en el fondo se ventilan en el presente debate procesal trascienden las concretas disposiciones presupuestarias que, formalmente, los motivan, para situarse en el marco más amplio del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

En efecto, en su planteamiento impugnatorio no oculta la Generalidad de Cataluña su disconformidad con el sistema de financiación arbitrado para el período 1987-1991 por el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que, en su opinión, «reduce a su mínima expresión la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas»; aunque advierte que no pretende «contestar la constitucionalidad del sistema vigente de financiación», sino, dentro de los márgenes del mismo, «defender sus competencias frente a la creciente expansión de las intervenciones de la Administración del Estado», y exigir «el cumplimiento de los compromisos surgidos en los referidos Acuerdos Institucionales», cuya «correcta aplicación (...) implica que las partidas en que se persiguen objetivos generales de política económica y en que al menos la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, deben ser configuradas bajo la forma de Transferencias a estas últimas y consignarse en los capítulos IV (Transferencias Corrientes) y VII (Transferencias de Capital)»; y ello «para respetar tanto el principio competencial como el de la autonomía financiera».

En el examen de las cuestiones suscitadas en los presentes recursos este Tribunal no puede ignorar el planteamiento de fondo que los motiva, ni tampoco perder de vista su incidencia general en el conjunto de problemas relacionados con la articulación del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas, y, particularmente, con el complejo tema de la financiación autonómica. Pues si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (STC 146/1986, fundamento jurídico 4.º), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado —ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos— que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución. Lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente a «las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales» (STC 45/1986, fundamento jurídico 4.º). Lo que —ciñéndonos ya a lo que ahora importa— se traduce en una doble exigencia: de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda «desconocer, desplazar o limitar» las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública.

Sin embargo, debe desde ahora recordarse que ni el recurso de inconstitucionalidad, en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, es la vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las Haciendas territoriales, o la coordinación de la actividad financiera de los distintos entes territoriales entre sí (STC 179/1985), ni nos incumbe a nosotros determinar «cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estata-

les y autonómicas»; decisión ésta que, «dentro de la Constitución, corresponde adoptar a los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas» (STC 145/1989, fundamento jurídico 6.º), siendo la única función de este Tribunal la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible.

3. Antes de examinar los motivos de impugnación en que la Generalidad de Cataluña fundamenta los presentes recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, hemos de dar respuesta a la cuestión del desistimiento parcial de la Generalidad de Cataluña en relación con la impugnación de las partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. Y de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que han quedado reseñadas en el epígrafe 12 de los Antecedentes.

Dado que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, ha mostrado de manera expresa su conformidad con el desestimiento formulado y, apreciadas las circunstancias del presente proceso, no se advierten razones de interés público que aconsejen lo contrario, resulta procedente acceder a lo solicitado y tener por desistida parcialmente a la Generalidad de Cataluña en la prosecución de los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra las citadas normas de dichas Leyes de Presupuestos.

4. Con carácter previo y para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad, conviene recapitular y traer aquí, siquiera sea de manera resumida, la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre el poder de gastar del Estado y su incidencia en las competencias exclusivas que las Comunidades Autónomas han asumido en relación con determinadas materias, elaborada en numerosos conflictos a propósito de una frecuente manifestación de esta facultad de gasto —las subvenciones— pero que puede generalizarse, desde la temprana STC 39/1982 (legislación en materia laboral: Decreto del Gobierno Vasco sobre deber de información en materia laboral de las empresas beneficiarias de subvención de la Administración autonómica) y reiterada en numerosas Sentencias posteriores [SSTC 144/1985 (beneficios a la agricultura de montaña); 179/1985 (medidas urgentes de sanamiento y regulación de las Haciendas Locales); 95/1986 y 96/1986 (ayudas a los agricultores jóvenes); 146/1986 (ayudas para la financiación de programas estatales de acción social); 88/1987 (subvenciones en materia de Turismo); 152/1988 (financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda); 201/1988 (subvenciones en materia de Agricultura y Ganadería); 14/1989 (subvenciones de la Comunidad Autónoma de Baleares a la inmovilización de carne de porcino); 64/1989 —y 189/1989; 190/1989— (ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas); 75/1989 (subvenciones a actividades privadas en materia de Turismo); 145/1989 (programa nacional de ordenación y mejora de explotaciones ganaderas extensivas); 188/1989 (subvenciones para el fomento del cultivo del maíz); 96/1990 (diversos preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985)]. En ellas se señalaba, al respecto:

1.º Que no existe una «competencia subvencional diferenciada» resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite

competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (SSTC 179/1985, 145/1989) que «puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 95/1986).

2.º Que, «antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada» (SSTC 95/1986 y 96/1990, fundamento jurídico 15). De modo que «la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas —que lo siguen siendo a pesar de la financiación—, sino que, aun si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general) ha reservado a otros entes territoriales» (SSTC 146/1986 y 75/1989).

3.º En consecuencia, esto significa que la persecución del interés general que representa el Estado «se ha de materializar “a través de”, no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución» (STC 146/1986), excluyéndose así que el ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas (STC 75/1989).

Por tanto, la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate, competencias que, necesariamente, serán concurrentes con la que ostente la Comunidad Autónoma a la que se transfiera la subvención (SSTC 201/1988, fundamento jurídico 2.º, y 188/1989, fundamento jurídico 3.º). Pues «si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica» (STC 152/1988, fundamento jurídico 3.º).

4.º 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 Comunidad Autónoma 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» (SSTC 201/1988 y 96/1990, fundamento jurídico 15).

5.º En relación con la gestión de las subvenciones estatales —el problema más agudamente debatido por las Comunidades Autónomas en los numerosos conflic-

tos competenciales planteados— el Tribunal se ha cuestionado «si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» (SSTC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, y 152/1988, fundamento jurídico 5.º). Concluyéndose, a este respecto, que la gestión por el Estado, directa y centralizada, de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales sólo es constitucionalmente admisible «si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación básica del sector, y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (SSTC 95/1986, 152/1988 y 201/1988). En otro caso —esto es, si no concurre alguna de las citadas circunstancias— la regla general es la gestión autonómica o descentralizada de las subvenciones de acuerdo con la normativa estatal básica, debiendo transferirse a las Comunidades Autónomas los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan bien sea mediante la fijación de criterios objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 75/1989 y 188/1989).

6.º Se añade que «las subvenciones concedidas para la realización de los programas que figuran en los presupuestos de gastos de los distintos Ministerios deben, pues, considerarse transferencias presupuestarias que dotan, en régimen descentralizado, los presupuestos de las Comunidades Autónomas y sin que su afectación a programas específicos pueda utilizarse para privarlas de la gestión que les corresponde» (SSTC 201/1988 y 96/1990, fundamento jurídico 14). De modo que «el Estado al dictar la normativa general de cada tipo de subvención no podrá exceder de los títulos competenciales que amparen su intervención y habrá de respetar las competencias que sobre la materia subvencionada titulan las Comunidades Autónomas, las cuales determinan, en última instancia, conforme a la normativa general, la medida y alcance de la gestión de la subvención por la Comunidad Autónoma. Habrá que estar, pues, a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas reconoce el artículo 156.1 de la CE» (STC 96/1990, fundamento jurídico 15).

5. Hay que comenzar por decir que el planteamiento de los presentes recursos de inconstitucionalidad en lo que a la cuestión central respecta —esto es, la impugnación directa de las partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado destinadas a subvenciones en materias o sectores económicos que han sido descentralizados atribuyéndose la competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas, por no llevarse a cabo en ellas una territorialización de los fondos y su correspondiente distribución entre las Comunidades

Autónomas con competencias en la materia, sino, por el contrario, previendo su consignación y gestión centralizada— no es sino el corolario que se desprende de la propia doctrina de este Tribunal Constitucional en materia de subvenciones antes reseñada. En efecto, en distintas ocasiones se ha advertido a los recurrentes de las consecuencias que puede tener, en el orden competencial, no impugnar las partidas presupuestarias correspondientes, poniéndose de manifiesto a los recurrentes —órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas— el hecho de que no hubiesen planteado la cuestión de «si tiene sentido un sistema de subvenciones centralizadas a un sector económico como el agrícola que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» (STC 95/1986, fundamento jurídico 5.º); o bien «que no ha impugnado o discutido la partida presupuestaria contenida en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, sino tan sólo el procedimiento adoptado para su reparto», «aceptando expresamente la posibilidad de que el Estado subvencione» en la materia turística de que se trata «a instituciones, entidades y empresas radicadas en su ámbito territorial» y limitando sus discrepancias «al modo en que tal intervención estatal se regula» (STC 88/1987, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º); o bien, por fin, que «pues no impugnan los recurrentes los programas a los que están afectadas dichas subvenciones ni en lo que se refiere a las finalidades perseguidas ni en cuanto al monto de las cantidades disponibles que para cada una de ellas el legislador establece en los estados de gastos de los presupuestos», añadiéndose que «no cuestiona la Generalidad de Cataluña cuál puede ser la competencia que autoriza al Estado a incluir en sus Presupuestos Generales unas sumas destinadas a llevar a cabo medidas de fomento en materias en las que han asumido competencias las Comunidades Autónomas y cuya gestión les corresponde como consecuencia del traspaso de servicios» (STC 96/1990, fundamentos jurídicos 14 y 15).

Antes de nada, hemos de despejar la objeción formal a que alude el Abogado del Estado de que no puede impugnarse, como se hace por la Generalidad de Cataluña, la mera consignación presupuestaria sin un examen concreto de la normativa específica que regula cada subvención. O expresado de otra manera, que para defender la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones no pueden aquéllas impugnar las partidas correspondientes de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado porque la partida presupuestaria es, desde el punto de vista competencial, inocua y no podría vulnerar el orden de competencias al ser tan sólo una autorización para el gasto, por lo que la pretensión tendría así un carácter meramente cautelar o preventivo.

Y a tal objeto conviene matizar el sentido y alcance que, a este respecto, debe atribuirse a la doctrina del Tribunal a propósito de la autorización presupuestaria de gasto que se desprende de las SSTC 63/1986 y 146/1986.

Dada la naturaleza jurídica misma de la autorización presupuestaria de créditos —en cuanto norma jurídica de mera habilitación de medios a la Administración y de fijación de límites a la disposición de los mismos, en un triple sentido cualitativo, cuantitativo y temporal (arts. 59.1, 60 y 63.1 de la Ley General Presupuestaria)—, es claro que en todo análisis de la supesta inconstitucionalidad de una partida o de una Sección del estado de gastos de la Ley de Presupuestos debe tenerse presente como punto de arranque

—según se dejó dicho en la STC 63/1986, fundamento jurídico sexto— «la distinción entre la fuente jurídica del gasto público —normalmente la Ley de Presupuestos— y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según Derecho las generen, tal como señala el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria».

Por tanto, como se reiteró en la STC 146/1986, fundamento jurídico octavo, «las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en nada regulan o predeterminan la forma en que el gasto ha de invertirse, sino que sólo autorizan la disposición de los fondos y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso; pero en modo alguno precisan el alcance de la competencia estatal en la materia que podría ser fijada en un momento posterior con criterios conformes con la Constitución». Así pues, «las correspondientes partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no desempeñan otra función que la mera dotación económica para la actividad estatal en la materia, que no predeterminan ni crean, sino que aplican en la medida en que haya sido reconocido a aquél la respectiva competencia y, por tanto, remiten a las normas que la hayan hecho, que serán las verdaderamente habilitantes».

Esta doctrina, técnicamente correcta, es sin duda irreprochable en aquellos procesos constitucionales en que —como acontecía en los recursos de inconstitucionalidad acumulados resueltos por la STC 63/1986— lo que se impugnaba por el Gobierno autonómico era una partida presupuestaria (en aquel caso, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial a las Comunidades Autónomas) cuyos criterios de distribución —tachados de inconstitucionales— se contenían en un acto legislativo distinto, externo o ajeno a la Ley de Presupuestos que no contenía decisión alguna sobre la distribución del Fondo, limitándose a dotarlo financieramente. O bien, en aquellos otros procesos constitucionales en que se trate de dar respuesta a pretensiones de las Comunidades Autónomas que invoquen una vulneración de sus competencias por haber llevado a cabo el Estado, sobre la base de la previsión presupuestaria, una regulación del régimen jurídico de la subvención sin respetar las competencias normativas (de desarrollo) o ejecutivas que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en esa materia, o bien porque el Estado, en la ejecución de las partidas presupuestarias destinadas a subvención, no haya respetado las competencias que en la gestión de las mismas corresponden a las Comunidades Autónomas.

En tales supuestos no es, en rigor, a las autorizaciones de créditos para gastos consignadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado a las que han de atribuirse las presuntas lesiones al orden constitucional y estatutario de competencias, sino a las concretas normas y actos administrativos que les dan ejecución (y ello aun a salvo, claro está, de aquellos supuestos, ciertamente excepcionales, en que la propia consignación presupuestaria del estado de gastos incorpore o contenga la regulación normativa imprescindible de la subvención). Por tanto, como ya se dijo en la STC 96/1990, fundamento jurídico 15, «habrá que estar a la

normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas reconoce el artículo 156.1 de la CE».

Ahora bien, esa doctrina no puede ser aplicada de manera mecánica para negar la posibilidad (ya apuntada explícitamente en las SSTC 95/1986, fundamento jurídico quinto, y 88/1987, fundamento jurídico segundo) de que las Comunidades Autónomas impugnen las partidas del estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado cuando lo que se cuestiona —como ahora acontece y era también el caso del conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 146/1986— es la competencia misma del Estado para, mediante el ejercicio de su poder financiero, centralizar en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones o ayudas en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Nada ha de oponerse, pues, en principio a que las Comunidades Autónomas impugnen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en cuanto expresión característica del poder de gastos (*spending power*) del Estado, autorizando créditos para subvenciones sobre materias o sectores económicos en los que pueda verse afectado el orden constitucional de distribución de competencias o la misma autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas.

6. Pues, en efecto, el problema constitucional que se nos plantea en los presentes recursos es bajo qué forma, condiciones y requisitos el Estado puede consignar en sus Presupuestos Generales de cada año recursos financieros destinados a ámbitos de actuación cuya competencia material ha sido asumida por las Comunidades Autónomas. Pues si —como resulta de la doctrina de este Tribunal— el poder de gastar no constituye un título atributivo de competencias, de modo que el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias, es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce «dentro» y no «al margen» del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el del respecto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los artículos 2, 137 y 156 CE. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Y lo mismo vale decir respecto del poder de gasto de las Comunidades Autónomas con cargo a su propio Presupuesto (SSTC 39/1982, fundamento jurídico quinto; 14/1989, fundamento jurídico segundo), como consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera «al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos» (arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA).

Dentro de las subvenciones, y en lo que respecta a las cuestiones aquí planteadas, conviene distinguir por una parte aquellas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas «subvenciones-dotación» frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las Entidades Locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo.

Es claro que no cabe negar la competencia del Estado para otorgar a los entes públicos territoriales subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las haciendas territoriales, competencia que encuentra su título más apropiado —como ya se dijo en la STC 179/1985, fundamento jurídico primero— en el de «Hacienda General» del artículo 149.1.14, cuando tal medida coyuntural tiene por objeto directo la relación entre la hacienda estatal y las haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad el saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las Entidades locales (cuyo establecimiento corresponde a la competencia estatal), impida la generación de déficit que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidas con recursos de la hacienda estatal. Y es indudable, como también se dijo en la citada Sentencia, que «una medida de este género debe incluir necesariamente todos los preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental».

Pero cuando se trata de «subvenciones-dotación» que se refieran a servicios públicos transferidos a las Comunidades Autónomas o formen parte del coste ordinario de los mismos, corresponden como un recurso propio a las Comunidades Autónomas debiendo transferirse globalmente por el Estado para ser integrados en los Presupuestos de la hacienda autonómica, sin otros condicionamientos que el genérico estrictamente indispensable para asegurar el destino de la subvención afectándolo a la finalidad prevista en los Presupuestos Generales del Estado, de modo que se respete la «autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, reconocida en los artículos 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA, que 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» (STC 201/1988, fundamento jurídico cuarto).

Así acontece con las subvenciones para cubrir el coste de funcionamiento ordinario de los servicios públicos transferidos así como aquellas que, por su índole recurrente y vocación de permanencia, se relacionan directamente con la prestación de los servicios transferidos, que según prevé el acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera («Boletín Oficial del Estado» núm. 264, de 3 de noviembre de 1988), se integran ya en la llamada financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas.

Pero el problema surge —y a ello alude expresamente la Generalidad de Cataluña en sus escritos de demanda— por el volumen de extensión generalizada del sistema de subvenciones o ayudas a terceros centralizadas en los Presupuestos Generales del Estado sobre materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas que no forman parte de la cobertura o financiación del coste de los servicios públicos transferidos a la Comunidad Autónoma que se convierten en una especie de fuente de «financiación condicionada» de la hacienda autonómica complementaria o paralela a las previstas en la LOFCA y que otorga al Estado, por virtud de su mayor Presupuesto, una preponderancia en ámbitos competenciales ajenos (transferidos) que constriñe el margen de decisión que corresponde a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, y por tanto, afecta a la autonomía política y financiera misma que la Constitución reconoce y garantiza.

Nada extraño resulta que, así las cosas, la Comunidad Autónoma, en este caso la Generalidad de Cataluña, manifieste la pretensión de que el volumen de recursos que se canaliza a través de las subvenciones estatales condicionadas pase a incrementar lo que ha dado en denominarse «financiación incondicionada» de las haciendas autonómicas mediante la correspondiente «territorialización» de las consignaciones presupuestarias de créditos en las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Tal es, en definitiva, la razón última en que descansan las concretas impugnaciones que la representación de la Generalidad de Cataluña esgrime frente a diversas partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989 destinadas a subvenciones de fomento en ámbitos o sectores de la política económica o social en que aquella Comunidad Autónoma ha asumido la competencia exclusiva, por entender que ello lesiona su autonomía financiera (de gasto, en este caso), condición indispensable de su autonomía política reconocida y garantizada por la Constitución (art. 2.º CE).

Procede, pues, que empecemos dando respuesta a este planteamiento más general en que se fundamentan los presentes recursos de inconstitucionalidad y a las alegaciones que de contrario formula el Abogado del Estado en el sentido de que para nada afecta en general a tal autonomía de gasto de la Comunidad Autónoma la posibilidad de que el Estado disponga de sus propios fondos.

7. No se requiere un amplio desarrollo argumental para mostrar cómo y por qué la utilización del «poder de gastar» del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de recursos, puede afectar tanto a la autonomía financiera como a la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

Ante todo conviene recordar, como uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la LOFCA, en

el marco de la Constitución, que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público —y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de las haciendas autonómicas (las participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado conectadas directamente a la prestación de los servicios públicos fundamentales de la competencia de las Comunidades Autónomas, e incluso si así se prefiere los tributos cedidos)— que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos financieros de transferencias desde el Estado.

Claro está que dentro de un sistema de financiación autonómica así concebido —con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación— la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades —y ello, desde luego, dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 2.2 y 156.1 CE)—, adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.

De ahí la trascendencia que cobra la proliferación e incremento de las subvenciones estatales de fomento que, por su volumen creciente y asignación a ámbitos materiales o sectoriales cuya competencia ha sido asumida exclusivamente por las Comunidades Autónomas, pueden convertirse en un peculiar mecanismo de financiación condicionada de las Comunidades Autónomas, constriñendo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, así como para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias.

Sostener que la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas no constituye un límite a la acción subvencional del Estado a través de su «poder de gastar», con el argumento de que, en definitiva, el Estado, en el ejercicio de su poder legislativo, es soberano para decidir sobre el destino de sus propios recursos financieros y que la autorización presupuestaria por sí misma no puede invadir el ámbito material de competencias de las Comunidades Autónomas (sino que habrá de estarse a los actos concretos de ejecución de esos programas de gasto para verificar la existencia de tal lesión competencial), equivaldría a afirmar que a través del sistema de subvenciones con cargo a

los Presupuestos Generales del Estado en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la posición y el papel de éstas en la nueva organización estructural del Estado surgida de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía con la distribución vertical del poder público entre los diferentes niveles de gobierno (STC 32/1981, fundamento jurídico tercero) podría desaparecer y con él el núcleo de la propia estructura del Estado compuesto. Pues no es imposible que, al amparo de dicho poder de gasto, los órganos de la Administración central del Estado traten de atraer para sí o recuperar competencias normativas o de ejecución de los sectores subvencionados y que, en principio, han quedado íntegramente descentralizados en favor de las Comunidades Autónomas. De suerte que, a través de esta vía indirecta de las ayudas económicas que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, las competencias autonómicas exclusivas pasen a redefinirse o convertirse «de facto» en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente e inevitable restricción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Técnica que, según doctrina reiterada de este Tribunal, resulta constitucionalmente inaceptable.

Puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica.

Pero admitido esto, constatación del señorío del Estado sobre su presupuesto esencia misma del poder financiero (la capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos), tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto el Estado debe respetar el orden competencial. Es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar esos recursos. Si estas instancias son exclusivamente estatales por ser también de competencia exclusiva del Estado la «materia» o sector de actividad pública no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuando, por el contrario, tal materia o sector corresponden en uno u otro grado a las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a la que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de las competencias, sin imponer a la autonomía política de las Comunidades Autónomas otros condicionamientos que aquellos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas.

De otro modo, si así no fuera y se admitiese que el asignar sus propios recursos a objetivos específicos en

sectores o ámbitos materiales de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, el Estado pudiera regular el modo, las condiciones y la manera en que han de emplearse por las Comunidades Autónomas los fondos estatales transferidos, entonces el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, forzándolas a una suerte de regateo o negociación con el Estado so pena de perder los fondos asignados a la subvención.

Se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas cuando éstas en modo alguno están obligadas a aceptar la subvención establecida en los Presupuestos Generales del Estado para acciones de fomento en materias o servicios de competencia exclusiva de aquéllas. De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado y si en uso de su autonomía de la voluntad la acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido, pues sería como ir contra sus propios actos. Pero un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas y porque, como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 4.º, «la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los artículos 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».

Por todo ello, en un sistema respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias y con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza, las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las Comunidades Autónomas y en las que el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionadamente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica. Técnica ésta de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las diferentes Comunidades Autónomas que, como ya se dijo en la STC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, resulta la más ajustada al modelo del Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución. Y a tal efecto, las dotaciones presupuestarias destinadas al fomento deben distribuirse de manera global y descentralizada entre las distintas Comunidades Autónomas según «criterios objetivos de reparto o bien mediante convenios ajustados a los principios constitucionales» (STC 152/1988, fundamento jurídico 5.º). Bien entendido que mediante la utilización de los Convenios no puede el Estado convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las Comunidades Autónomas. De esta manera se favorece la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las políticas públicas dentro de su ámbito competencial y se respeta, al propio tiempo, su plena

autonomía en la definición concreta de tales políticas en perfecta congruencia con el modelo de Estado de las Autonomías.

Conclusión que se refuerza, desde la perspectiva de la asignación racional de los recursos escasos, por las exigencias que resultan del mandato constitucional sobre los criterios de «eficiencia y economía» a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una asignación equitativa de los recursos públicos enunciado en el artículo 31.2 de la Constitución y de acuerdo además con los principios propios del Estado autonómico y, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que obligan a evitar, en lo posible, administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna (STC 187/1988, fundamento jurídico 12).

La financiación mediante las Leyes de Presupuestos Generales de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no significa, claro está, la imposibilidad para el Estado de fijar siquiera el destino o finalidad de política económica o social a que deben dedicarse esos fondos presupuestarios, pues de otro modo se produciría una restricción constitucionalmente inaceptable en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria (arts. 66.2 y 134.1 CE). Pero esa afectación ha de ser global o genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica o social, de manera que la especificación presupuestaria de los créditos sea la mínima imprescindible para acomodarse a las exigencias del principio de legalidad presupuestaria y deje el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia «desarrollando en el sector subvencionando 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» (STC 201/1988, fundamento jurídico 2.º). Siendo evidente que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos en que ampare su intervención.

En aquellas materias en que el Estado ostente algún título competencial y en la medida de su competencia podrá ejercitarla mediante acciones de fomento o subvenciones, fijando normativamente las condiciones de su empleo por las Comunidades Autónomas (y ello respetando en todo caso las competencias ejecutivas o de gestión que puedan corresponder a éstas según el orden de reparto competencial en la materia) y, en su caso, disponer la gestión directa y centralizada de los fondos presupuestarios si resultara imprescindible: Para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos que hayan de destinarse al sector (STC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, y 75/1989, fundamento jurídico 5.º).

Ello no significa, claro está, desapoderar al Estado para toda intervención en aquellas materias en que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas, pues el Estado puede ostentar competencias concurrentes por virtud de títulos reconocidos en el artículo 149 CE y en los Es-

tatutos de Autonomía para desarrollar o establecer políticas económicas o sociales de ordenación sectorial o de servicios o su actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto las subvenciones de que en cada caso se trate puedan constituir elemento esencial de la misma. Como ya se dijo en la STC 95/1986, fundamento jurídico 4.º, «es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector».

Así también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el artículo 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene.

Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal desde las SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14; 32/1983, fundamento jurídico 2.º, y 76/1983, fundamentos jurídicos 11 y 14, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: Técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en este y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional. Como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 2.º, «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 acción 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».

8. Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijan criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquel en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garanti-

zar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

9. Reconocida la exigencia de la asignación global y descentralizada o territorialización de los fondos presupuestarios destinados a subvenciones entre las distintas Comunidades Autónomas con competencias en la materia, en los términos en que ha quedado expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores debemos dar respuesta a la cuestión relativa al instrumento técnico jurídico mediante el cual haya de llevarse a cabo dicha territorialización en aquellos casos en que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas (o a alguna de ellas), puesto que a este concreto aspecto se refieren las alegaciones en que la Generalidad de Cataluña apoya su impugnación de muchas de las partidas presupuestarias controvertidas. Lo que se debate, en suma, es si esa territorialización ha de llevarse a cabo dentro de los propios Presupuestos Generales del Estado, como pide la Generalidad (aunque admitiendo «siempre que ello sea posible»), o bien, como señala el Abogado del Estado, en un momento posterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley General Presupuestaria.

En términos generales, éste es un problema accesorio a la cuestión constitucional que aquí se debate, pues lo que importa es que los fondos destinados a subvenciones que deban gestionar las Comunidades Autónomas se «territorialicen», es decir, se transfieran efectivamente a éstas de modo que puedan disponer prontamente de los mismos, sin más condicionamientos que los que deriven del ejercicio de las competencias estatales sobre la materia. A tal efecto, puede estimarse preferible ciertamente —por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza— que en los Presupuestos Generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes Secciones, Servicios y Programas de los Presupuestos. De esta forma se evitaría toda confusión inicial acerca de a cuál Administración se atribuye la gestión de las subvenciones, resultando, así, la estructura de los Presupuestos Generales del Estado plenamente congruente con las exigencias del Estado de las Autonomías. Todo ello sin perjuicio de que el Estado pueda fijar las condiciones o, al menos, las condiciones básicas de otorgamiento de las subvenciones a sus destinatarios, cuando tenga competencia para ello.

Ha de entenderse que la preferencia por esta opción no implica que se incurra en inconstitucionalidad cada vez que no se cumpla, pues puede ocurrir —como la Generalidad reconoce en su demanda— que en determinados casos no sea posible introducir esa técnica en la Ley de Presupuestos, o que, aun siendo posible, concurran en su contra, a juicio del legislador estatal, otras razones.

Ahora bien, incluso si tales partidas no figuran como transferencias a las Comunidades Autónomas con fijación de su destino final, sino que aparecen directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), de ello no se sigue necesariamente la

inconstitucionalidad de las mismas, siempre que por normas inmediatamente posteriores o por Convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos.

En todo caso, como se ha dejado dicho, lo que no resulta ajustado a esos principios y reglas es la consignación centralizada de los fondos que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un Organismo dependiente de la propia Administración del Estado cuyos servicios ya han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, salvo que por las razones o circunstancias ya señaladas por la doctrina de este Tribunal expuesta anteriormente, dicha centralización resulte justificada. En tales casos puede afirmarse que esa técnica de Presupuestación del gasto vulnera el orden de competencias y los principios de autonomía y de eficacia administrativa, además de suponer un obstáculo injustificado para el correcto funcionamiento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Cosa distinta es el concreto mecanismo mediante el cual esos fondos en cuestión —una vez asignados a transferencias a las Comunidades Autónomas con afectación de destino— se distribuyen entre las Administraciones autonómicas competentes. Una determinación de tal carácter técnico no se sigue necesariamente como una exigencia de las normas y principios que componen el bloque de la constitucionalidad, por lo que esta distribución podrá realizarse en los mismos Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, pero no es imprescindible que así sea, pues basta que se efectúe «durante el ejercicio presupuestario con la mayor antelación posible», como se reconoce en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas 1/1986, de 7 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» núm. 264, de 3 de noviembre de 1988). Puede hacerse, aunque ésta no sea la única fórmula constitucionalmente admisible, conforme a lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley General Presupuestaria, cuyo directo antecedente, el artículo 78 de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales para 1985, ya fue analizado y declarado constitucional por nuestra STC 96/1990, interpretado su apartado 3.º de conformidad con el fundamento jurídico 16 de la misma.

10. Cuestiona también la Generalidad de Cataluña en este recurso ciertas partidas presupuestarias consignadas como subvenciones de asignación territorial a favor de las Comunidades Autónomas, respecto de las que, no obstante preverse su territorialización en la Ley de Presupuestos, se condiciona su plena efectividad a la celebración de Convenios-Programas entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas. Estima la Generalidad que por medio de la exigencia del Convenio se produce una invasión de sus competencias exclusivas en la materia, que se convierten en compartidas por el simple hecho de subvencionar el Estado el correspondiente «Programa» o «Convenio-Programa».

Según la doctrina consolidada de este Tribunal, una de las formas mediante las que la Administración del Estado puede poner a disposición de las Comunidades Autónomas los fondos destinados a subvenciones que les corresponde gestionar es celebrando con ellas un Convenio de colaboración. Por ello, la mera previsión de que los fondos presupuestarios para subvenciones hayan de transferirse y distribuirse entre las Comuni-

dades Autónomas a través de Convenios ajustados a los principios constitucionales no puede considerarse en sí misma inconstitucional por condicionar indebidamente las competencias autonómicas en relación a las actividades y materias a las que tales subvenciones se destinan.

Tiene razón la Generalidad de Cataluña al rechazar que el Estado pueda interferir el ejercicio de las competencias autonómicas mediante Convenios-Programa o condicionados, si se trata de competencias plenamente exclusivas de las Comunidades Autónomas. La fórmula del Convenio no es, sin embargo, descartable en estos casos, puesto que responde a ese principio de cooperación inherente al Estado de las Autonomías y en el que debería profundizarse. Pero es obvio que no puede servir para que el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo, pues como ya se dijo en la STC 96/1986, fundamento jurídico 3.º, «es evidente que, con base en este deber de recíproco apoyo y mutua lealtad (que es el deber general de colaboración a que están sometidos el Estado y las Comunidades Autónomas), no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esta materia (agricultura) a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos administraciones territoriales». Ni tampoco es admisible, como se dijo en la STC 95/1986, fundamento jurídico 5.º, que merced a dicho Convenio, la Comunidad Autónoma «haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario». En estos supuestos el Convenio sólo puede servir para facilitar la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de los fondos destinados a subvenciones, si en los Presupuestos Generales del Estado se determina genéricamente su destino. Pero no podría ni siquiera condicionarse esa transferencia de fondos a la firma de un Convenio, pues, en todo caso, el Estado tiene la obligación de distribuir las subvenciones entre las Comunidades Autónomas «durante el ejercicio presupuestario, con la mayor antelación posible», según se ha dicho.

Otra cosa será si tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias concurrentes o compartidas sobre la materia a la que las subvenciones se refieran, de manera que el Estado pueda, en alguna medida, especificar con más detalle el destino y fijar las condiciones del otorgamiento de las subvenciones, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su gestión. En tales casos puede el Estado establecer sus condiciones, hasta donde alcance su competencia material, en vez de por una norma de obligado cumplimiento, mediante un Convenio-Programa, supeditando la transferencia de los fondos a las Comunidades Autónomas a la firma del Convenio correspondiente.

Entendida en la forma en que ha quedado expuesta la celebración de Convenios-Programa para la instrumentación de las subvenciones, ha de reconocerse la constitucionalidad de las partidas presupuestarias impugnadas por este concreto motivo. Pues es evidente que los Convenios de financiación de ese tipo de actividades no podrán articularse en la práctica de cualquier modo, sino sólo en la forma compatible tanto con el deslinde competencial como con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

11. Procede ahora examinar cada una de las partidas presupuestarias impugnadas para determinar si el

Estado ha excedido o no, en cada caso, sus competencias propias, conforme a la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos.

En una tarea de deslinde competencial como la que aquí es preciso acometer ha de tenerse muy presente que, dada la peculiar estructura normativa de las consignaciones de créditos del Estado cifrado de gastos de los Presupuestos en cuanto normas jurídicas susceptibles de control de constitucionalidad en los términos del artículo 27.2.b) LOTC (STC 63/1986, fundamento jurídico 5.º), ni la información suministrada por las partidas presupuestarias —dada la generalidad de las rúbricas de los Programas en que éstas se incardinan— es siempre suficientemente explícita respecto del alcance de su contenido jurídico, ni tampoco las argumentaciones ofrecidas respecto de cada una de ellas por las partes personadas en este proceso constitucional son siempre lo bastante concluyentes como para ofrecer a este Tribunal los datos suficientes para llevar a cabo un enjuiciamiento en detalle de aquéllas desde el punto de vista del respeto al orden de competencias y, en consecuencia con la doctrina contenida en los fundamentos jurídicos anteriores, llegar a un pronunciamiento de inconstitucionalidad. Esta dificultad, que el Abogado del Estado pone de relieve y que tampoco se nos oculta, no debe constituir, sin embargo, un obstáculo insuperable para nuestro análisis.

No obstante, conviene decir que, si bien la función de este Tribunal se limita a declarar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las normas y actos de los Poderes Públicos objeto de recurso, el hecho de que no se declaren contrarias al orden constitucional de competencias determinadas partidas presupuestarias que se impugnan no significa que la doctrina que ha quedado expuesta en los fundamentos jurídicos precedentes no haya de tenerse en cuenta en el momento de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado a fin de que el modo de presupuestar, según las técnicas presupuestarias vigentes, sea cada vez más adecuado al modelo de Estado de las Autonomías que la Constitución instituye.

12. Analizaremos en primer lugar las partidas impugnadas de los Presupuestos Generales del Estado para 1988.

A) De la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo).

a) Servicio 08 (Dirección General de Salud Alimentaria y Protección de los Consumidores), Programa 413.D (Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental), Concepto 227.07 (Trabajos realizados por otras Empresas para toda clase de gastos que origine el Programa de control y erradicación de Zoonosis: Hidiatosis), y Concepto 227.08 (ídem, Red de Aire, para toda clase de gastos que origine el Plan Nacional de Sanidad Ambiental: Red Nacional de Vigilancia y Prevención de la Contaminación Atmosférica).

Sin prejuzgar su contenido, que de la partida presupuestaria no se deduce, el Estado podría, en principio, amparar su intervención en ambos programas en los títulos competenciales referidos en el artículo 149.1.16 y 23 CE. La preocupación que subyace a la impugnación de estas partidas es, sin duda, la de evitar una gestión centralizada de dichos programas, en cuyo caso la queja de la Generalidad de Cataluña podría tener mayor fundamento. Sin embargo, el escueto texto de las partidas impugnadas no prejuzga esa centralización y de ahí que no sea posible considerar que, en sí mismas, vulneren las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

b) Servicio 09 (Dirección General de Planificación Sanitaria), Programa 412.G, artículo 42: Transferencias Corrientes a la Seguridad Social: Para el INSALUD, para gastos, mediante Convenio con el Ministerio de Sanidad y Consumo, de programas sobre el SIDA, prevención de minusvalías, plan de embarazo, diagnóstico prenatal, contra la hepatitis B, asistencia y ayuda sanitaria a población anciana, promoción de salud bucodental y reconocimientos de cuello uterino y mama.

También aquí es incuestionable la existencia de título competencial del Estado ex artículo 149.1.16 CE, dentro de las bases y coordinación de la sanidad, y artículo 149.1.17 del régimen económico de la Seguridad Social, tratándose, como es el caso del INSALUD, de una Entidad estatal gestora de la Seguridad Social, lo que legitima genéricamente las previsiones presupuestarias de gasto. Del examen de las partidas presupuestarias que se refieren a determinados planes y programas de acciones sanitarias especiales, obviamente sin indicar su extensión y alcance, no es posible prejuzgar que el Estado haya excedido sus límites competenciales.

Dadas las competencias de desarrollo normativo y ejecutivas de algunas Comunidades Autónomas en la materia habrá de estarse, en su caso, a las normas y actos de aplicación, así como a los correspondientes programas que se ejecuten; pero la mera previsión presupuestaria del gasto no es objetable desde el punto de vista del orden competencial. Sin perjuicio de las competencias de gestión que le corresponden a Cataluña, que en todo caso deberán ser respetadas, como es obvio, al ejecutar las citadas partidas presupuestarias.

c) Servicio 90, Programa 412.G, artículo 45: Transferencias Corrientes a Comunidades Autónomas para gastos del Plan de Prevención de Minusválidos, adecuación de los servicios de asistencia psiquiátrica y salud mental, diagnóstico prenatal y neonatal precoz, información, prevención, detección y tratamiento del SIDA.

Lo único que la Generalidad impugna de las partidas que integran este artículo 45 es que se le transfieran mediante Convenio con el Ministerio de Sanidad y Consumo. Pero esta impugnación debe ser desestimada por las mismas razones y con las mismas precisiones apuntadas a propósito de los Convenios, pues en una materia en que el Estado tiene reservadas competencias sobre las bases y, muy específicamente, sobre la coordinación, la fórmula del Convenio con el organismo correspondiente de la Comunidad Autónoma puede ser válida y útil para asegurar la acción conjunta de las instituciones estatales y autonómicas. Siempre, claro está, que los Convenios se ajusten a los principios y límites que hemos resumido con carácter general en el fundamento jurídico 10.º

d) Servicio 09, Programa 412.G, artículo 48: Transferencias Corrientes a familiar e instituciones sin fines de lucro (Conceptos 484 a 489), para subvenciones con destino a financiación de trasplantes de órganos, Cruz Roja. Instituciones que atiendan a enfermos del SIDA e información, prevención, detección y tratamiento del SIDA, promoción de donación de sangre y programa de vigilancia de transformaciones congénitas.

El Estado tiene título competencial en la materia (bases y coordinación general de la sanidad, art. 149.1.16 CE) y puede, por tanto, legítimamente centralizar la actividad subvencional para utilizar los Presupuestos Generales del Estado como instrumento de ordenación de la actividad sanitaria de terceros en orden a una mejor coordinación de la política sanitaria

nacional. Por otra parte, la partida presupuestaria no es susceptible de territorialización dada la naturaleza y objetivos de las concretas acciones de que se trata (trasplantes de órganos; información, prevención, detección y tratamiento del SIDA; donación de sangre).

e) A la misma conclusión de constitucionalidad que en el epígrafe anterior, por la competencia básica del Estado para la ordenación del sector de la sanidad nacional (art. 149.1.16 CE), hemos de llegar respecto de la partida 781, artículo 78 del Programa 412.G del Servicio 26.09: Transferencias de Capital a familiar e instituciones sin fines de lucro para construcción, acondicionamiento y equipamiento de hospitales dependientes de instituciones sin fines de lucro.

f) Servicio 09, Programa 413.A (Planificación Sanitaria), artículo 42: Transferencias Corrientes a la Seguridad Social; al INSALUD, para gastos de formación continuada de personal sanitario.

En abstracto, la inclusión de esta partida no excede de las competencias del Estado, puesto que el INSALUD sigue siendo de titularidad estatal en buena parte del territorio nacional y nada indica, en el texto de la partida impugnada, que las transferencias corrientes que habilita a la Tesorería General de la Seguridad Social para el INSALUD incluyan también a los Servicios de dicho Ente de gestión transferido a las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, aunque en los Presupuestos Generales del Estado para 1988 no se hace el desglose o especificación entre Subconceptos de esta partida, distinguiendo entre «servicios gestionados directamente» —Subconcepto 01— y «servicios con gestión transferida» —Subconcepto 02—, que sí se explicita en cambio en los Presupuestos Generales del Estado para 1989, hemos de declarar la inconstitucionalidad de esta partida en la medida que incluya en favor del INSALUD, como simple órgano de intermediación, dotaciones de los servicios transferidos a Cataluña, por vulnerar las competencias de la Generalidad, como así se hace respecto de las partidas homólogas de los Presupuestos Generales para 1989, según se verá en el fundamento jurídico siguiente.

g) Servicio 10 (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas), Programa 313.G, artículo 42: Transferencias Corrientes a la Seguridad Social, para el INSALUD, con destino a gastos que originen los Servicios no transferidos de desintoxicación y de atención primaria del Plan Nacional sobre Drogas, a desarrollar mediante Convenio con el Ministerio de Sanidad y Consumo.

La impugnación de esta partida carece de todo fundamento, pues, como antes se ha dicho, basta recordar que el INSALUD es una Entidad gestora que ejecuta competencias del Estado en buena parte de su territorio, y la partida se refiere precisamente a los Servicios no transferidos, por lo que no se comprende de qué manera invade o menoscaba las competencias de Cataluña, máxime cuando en el artículo 45 del mismo Programa y Capítulo se prevén transferencias a las Comunidades Autónomas por concepto semejante.

h) Servicio 11 (Secretaría General de Asistencia Sanitaria), Programa 412.F, artículo 42: Transferencias Corrientes a la Seguridad Social, para el INSALUD, para gastos, incluso de personal, de los Servicios de asistencia psiquiátrica y salud mental (puesta en marcha y funcionamiento), asistencia a los afectados del síndrome tóxico, asistencia religiosa en centros hospitalarios conforme al Acuerdo suscrito por los Ministerios de Justicia y Sanidad y la Conferencia Episcopal

Española, protección radiológica y fecundación asistida.

Nos encontramos aquí con partidas presupuestarias destinadas al funcionamiento regular de servicios públicos. En tanto en cuanto parte de estas transferencias se destinen a los Servicios de gestión sanitaria de la Seguridad Social transferidos a las Comunidades Autónomas no sería conforme al orden constitucional de competencias realizar la transferencia por intermediación de un Ente como el INSALUD. En tal hipótesis los Presupuestos Generales del Estado deberían asignar los créditos correspondientes a favor de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia, indicando genéricamente su destino finalista.

Por esta razón, hemos de declarar la inconstitucionalidad de estas partidas presupuestarias en la medida que consignan a favor del INSALUD, como simple órgano de intermediación financiera, dotaciones presupuestarias de Servicios transferidos a la Generalidad de Cataluña.

i) Servicio 11, Programa 542.H (Investigación Sanitaria), artículo 42: Transferencias Corrientes a la Seguridad Social, al INSALUD, para investigación sanitaria e investigación sanitaria sobre el síndrome tóxico y materias relacionadas.

La impugnación de estas partidas presupuestarias debe ser desestimada. Se trata de fondos destinados al desarrollo de programas de investigación y asistencia sanitaria conexos a un plan nacional de asistencia a los afectados por el «síndrome tóxico», en que, por su naturaleza y características, resulta justificada, de acuerdo con nuestra doctrina, su consignación centralizada en los Presupuestos Generales del Estado, tanto para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica y de coordinación de la sanidad, como para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

B) De la Sección 19 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Servicio 01 (Ministerio, Subsecretaría y Secretarías Generales), Programa 313.B (Servicios Sociales), Concepto 721, subvención del INSERSO para financiar su Plan de Inversiones.

En relación con esta partida, cabe preguntarse si tiene algún sentido que el Estado mantenga un Ente de gestión en una materia —los Servicios Sociales— que ha sido descentralizada prácticamente por entero por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Los Servicios del INSERSO, integrados en la estructura y régimen económico de la Seguridad Social, no han sido transferidos a todas las Comunidades Autónomas, por lo que es lógico que en los Presupuestos Generales del Estado se incluya una partida como la que ahora se impugna. Desde este punto de vista, la pretensión de la Generalidad de Cataluña carece de fundamento, pues se trata de una dotación que no afecta por sí misma a Cataluña, que sí tiene transferido el INSERSO, de manera que la misma Ley de Presupuestos prevé ya específicamente la cuantía de las transferencias en favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña con cargo al Presupuesto del INSERSO, en la que hay que entender incluido el coste efectivo del Servicio y lo necesario para que Cataluña desarrolle las inversiones que considere pertinentes. No obstante, si el Plan de Inversiones del INSERSO al que se destina la partida impugnada incluyera actuaciones en el territorio de Cataluña, es evidente, conforme a nuestra doctrina gene-

ral, que la gestión de las mismas habría de corresponder a la Generalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del EAC.

13. Examinemos ahora las impugnaciones de partidas de los Presupuestos Generales del Estado para 1989.

A) De la Sección 13 (Ministerio de Justicia).

a) Servicio 04 (Dirección General de Instituciones Penitenciarias), Programa 144.A (Centros e Instituciones Penitenciarias), Concepto 480: Transferencias Corrientes a Instituciones y Centros para atención a drogodependientes.

Es ésta una subvención a Instituciones y Centros penitenciarios, como cabe deducir de su enunciado. Dado que el Estado gestiona directamente las Instituciones y Centros penitenciarios en la mayor parte del territorio nacional, la partida en sí no vulnera competencia alguna de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues de su enunciado no se infiere que afecte a las Instituciones y Centros transferidos a la Generalidad de Cataluña, pues sólo si así fuera la partida sería inconstitucional.

b) Servicio 04, Programa 413.C (Prestaciones de asistencia social), Concepto 482: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro para atenciones a los internos, liberados y familiares.

Aunque las subvenciones en cuestión responden a un concepto amplio de asistencia social, el título competencial aquí prevalente es el relativo a la materia penitenciaria (art. 149.1.6.ª CE), ya que, como el representante de la Generalidad de Cataluña alega, mediante dichas subvenciones se trata de ejecutar lo dispuesto en los artículos 74 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 258 del Reglamento Penitenciario, con la finalidad de reeducación y reinserción social. Por ello, el Estado puede disponer este tipo de subvenciones en sus Presupuestos en garantía del cumplimiento de la legislación que le corresponde en exclusiva (art. 149.1.6.ª CE). La ejecución de esta legislación en el territorio de Cataluña corresponde, no obstante, a la Generalidad (art. 11.1 EAC), lo que supone que es competente para la gestión de las referidas subvenciones en su ámbito propio. En consecuencia, la partida debe territorializarse, preferentemente en los Presupuestos Generales del Estado, salvo que las cuantías afectadas a esa finalidad correspondientes a los internos en Centros transferidos y a liberados y familiares residentes en Cataluña se hubiera incluido ya en el coste efectivo de los Servicios transferidos.

B) De la Sección 16 (Ministerio del Interior).

Servicio 04 (Dirección General de Protección Civil), Programa 223.A (Protección Civil), Concepto 461: Transferencias Corrientes a Corporaciones Locales para atenciones de todo orden motivadas por siniestros, catástrofes u otras de reconocida urgencia; Concepto 482: Transferencias Corrientes a familiares e instituciones sin fines de lucro para atenciones de todo orden motivadas por siniestros, catástrofes u otras de reconocida urgencia; Conceptos 761 y 782: Transferencias de Capital a Corporaciones Locales y a familias e instituciones sin fines de lucro para los mismos fines.

El Estado tiene competencia en materia de protección civil (artículo 149.1.29 CE), concurrente con la que ostentan las Comunidades Autónomas, en los términos que declaró la STC 133/1990, lo que le permite, entre otras cosas, movilizar recursos en caso de emergencia cuando concorra un interés nacional o sea precisa una coordinación o dirección nacional de todas las

Administraciones afectadas, por el alcance y dimensión de la emergencia. Por tanto, nada hay que objetar a la inclusión de las partidas reseñadas en los Presupuestos Generales del Estado.

C) De la Sección 17 (Ministerio de Obras Públicas).

Servicio 09 (Dirección General del Medio Ambiente), Programa 443.D (Protección y Mejora del Medio Ambiente), Concepto 470: Transferencias Corrientes a Empresas privadas para regeneración de aceites lubricantes; y Concepto 771: Transferencias del Capital a Empresas, previstas en la normativa vigente.

Al Estado está reservada la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23), mientras que la gestión de su protección corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.9.º), aparte de las competencias para establecer normas adicionales de protección que algunas de ellas, como Cataluña, ostentan. El Estado puede consignar fondos subvencionales en garantía del cumplimiento de su legislación básica, pero dichos fondos deben ser normalmente gestionados por las Comunidades Autónomas, salvo que concurran las circunstancias excepcionales que impidan o dificulten sensiblemente una asignación diferenciada de los recursos por Comunidades Autónomas. El examen de las partidas impugnadas, dado su genérico texto y la ambigüedad de algún Concepto (el 771), no permite deducir si en estos casos está o no justificada la gestión centralizada de las subvenciones o si, por el contrario, es posible y, por ende, debe procederse a su territorialización, como pide la Generalidad de Cataluña. De ahí que las partidas en sí no puedan declararse inconstitucionales, con independencia de la normativa reguladora de estas ayudas.

D) De la Sección 18 (Ministerio de Educación y Ciencia).

a) Sección 01 (Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales), Programa 421.A (Dirección y Servicios Generales de la Educación), Concepto 481: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro «para las que se acuerden por Orden ministerial».

Alega el representante de la Generalidad de Cataluña que la territorialización de esta partida está supeeditada a lo que disponga la correspondiente Orden ministerial y esta supeeditación es justamente lo que impugna. Sin embargo, la ambigüedad del Concepto es tal que no es posible saber ni siquiera si procede o no la territorialización de la partida. El Estado mantiene la competencia plena en materia de enseñanza en buena parte del territorio nacional, por lo que hay que entender que la dotación se refiere válidamente sólo a fines que el Estado pretenda alcanzar en su ámbito de competencia.

b) Servicio 01, Programa 421.A, Concepto 482: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro para pago de indemnizaciones por accidentes escolares.

La Generalidad de Cataluña impugna esta partida porque, según afirma, no recibe transferencia alguna por este Concepto. Pero este argumento nada dice sobre la constitucionalidad de la partida impugnada, pues es evidente que lo que el Estado pretende es hacer frente mediante ella a sus propias responsabilidades en la materia. Al socaire de esta impugnación —como de otras, según se verá— lo que la Generalidad está planteando es la insuficiencia de la financiación incondicionada que recibe para sufragar los gastos de los servicios educativos transferidos. Pero éste es un problema que excede del objeto de este recurso de inconstitucionalidad, que versa estrictamente sobre

la adecuación a la Constitución de determinadas partidas de los Presupuestos Generales del Estado.

c) Servicio 05 (Dirección General de Personal y Servicios), Programa 422.B (Educación General Básica), Concepto 482: Transferencias Corrientes a la Conferencia Episcopal, para hacer efectiva la enseñanza de la religión católica en los Colegios públicos de EGB.

También aduce la Generalidad en este caso que no recibe cantidad alguna por este Concepto. Pero es completamente lógico, porque la partida en cuestión no hace sino ejecutar el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, de 3 de enero de 1979 (en particular su artículo VII).

d) Servicio 06 (Secretaría de Estado de Universidades e Investigación), Programa 422.D (Enseñanzas Universitarias), Concepto 441: Transferencias Corrientes a las Universidades para diversas atenciones, enumerándose en los Subconceptos diversas Universidades, sin que se cite a ninguna de las de Cataluña.

Es evidente que, mediante esta partida, el Estado subviene a diversos gastos de Universidades radicadas en aquellas partes del territorio nacional donde los servicios sobre la materia no se han traspasado a las Comunidades Autónomas. La impugnación carece, pues, de todo fundamento, máxime cuando las transferencias a las Universidades catalanas se han tenido en cuenta para el cálculo de la fórmula financiera que se aplica a la financiación de los servicios transferidos en materia educativa.

e) Servicio 06, Programa 422.D, Concepto 442: Transferencias Corrientes para atenciones extraordinarias «a todas las Universidades».

La rotundidad de la expresión del concepto presupuestario, que se refiere «a todas las Universidades», no deja lugar a dudas respecto de su alcance, debiendo entenderse incluidas también las de Cataluña. Por ello, la consignación centralizada de la partida presupuestaria ha de reputarse inconstitucional, debiendo territorializarse asignando la parte correspondiente a la Generalidad para su distribución entre las Universidades de Cataluña.

f) Servicio 06, Programa 422.D, Concepto 486: Transferencias Corrientes a las Universidades para preparación de proyectos de formación de nuevas tecnologías dentro del Programa COMETT.

El artículo 149.1.15 CE ampara la competencia del Estado para financiar estas actividades, sin que del texto de la partida presupuestaria quepa deducir directamente ningún menoscabo de las competencias de la Generalidad de Cataluña.

g) Servicio 09 (Dirección General de Renovación Pedagógica), Programa 4220 (Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación), Concepto 470: Transferencias Corrientes a Empresas privadas para subvencionar el desarrollo del *software* educativo.

Se impugna esta partida también porque la Generalidad dice no recibir cantidad alguna por este Concepto. Pero de nuevo se olvida que el Estado gestiona los Servicios educativos en gran parte del territorio nacional, por lo que hay que entender que la partida se limita a acciones de fomento en ese territorio, sin invadir las competencias de Cataluña. Sólo si las subvenciones abarcaran también el territorio de esta Comunidad Autónoma correspondería a la Generalidad la gestión de la parte proporcional de las subvenciones que hubiera de asignarse. En cuanto a la queja de no recibir cuantía alguna del Estado por este específico Concepto, ello no entraña la inconstitucionalidad de la partida.

h) Servicio 10 (Dirección General de Renovación Pedagógica), Programa 421.B (Perfeccionamiento del Profesorado de Educación), Concepto 450: Transferencias corrientes a Comunidades Autónomas para actividades de perfeccionamiento del profesorado.

Se impugna esta partida porque la transferencia se supedita a lo que disponga una Orden ministerial o un Convenio obligatorio, que cercenaría las competencias de Cataluña. Sin embargo la queja tiene un carácter preventivo, pues la partida presupuestaria en sí no permite presumir tal eventual vulneración, ya que el Estado puede destinar recursos a la finalidad referida, en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen. Dicho sea sin perjuicio de la posibilidad de impugnar la disposición o Convenio que pudiera producir menoscabo de las competencias de la Generalidad.

i) Servicio 10, Programa 421.B, Concepto 780: Transferencias de Capital a familias e instituciones sin fines de lucro, para movimientos de renovación pedagógica.

La previsión de estas subvenciones estatales encuentra cobertura en el artículo 149.1.15 CE. No obstante, puesto que la Generalidad de Cataluña ha asumido las competencias de regulación y administración de la enseñanza en los términos del artículo 15 del EAC, le corresponde la gestión de la parte proporcional de esas subvenciones que hayan de destinarse al territorio de Cataluña, a cuyo efecto las sumas en cuestión deberían consignarse en los Presupuestos como transferencias a Comunidades Autónomas con ese fin o, al menos, territorializarse en un momento posterior. En cualquier caso, lo que la Generalidad discute es que las dotaciones que le correspondan por ese Concepto se distribuyan mediante Orden ministerial o Convenio. Pero, al igual que en el supuesto anterior, la partida presupuestaria no incurre, de por sí, en extralimitación competencial alguna.

j) Servicio 10, Programa 422.E (Educación Especial), Concepto 451: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro para ayudas a entidades prodisminuidos.

Esta partida se impugna porque, al decir de la Generalidad, no recibe asignación alguna por este Concepto, la impugnación debe desestimarse por los mismos motivos que se exponen en el anterior epígrafe g).

k) Servicios 10, Programa 452.G (Investigación Educativa), Concepto 440: Transferencias corrientes a Universidades para la realización de proyectos de investigación educativa; y Concepto 451: Transferencias Corrientes a Comunidades Autónomas para el mismo fin.

El artículo 149.1.15 CE da plena cobertura competencial a estas partidas presupuestarias, por lo que su impugnación carece de todo fundamento. Dicho sea con independencia de las normas que regulen la distribución de los fondos.

El Concepto 482 de este servicio 10, que se incluye entre los recurridos, no figura en los Presupuestos Generales del Estado para 1989.

l) Del Servicio 11 (Dirección General de Centros Escolares), Programa 321.C (Apoyo a otras actividades escolares), Concepto 482: Transferencias Corrientes a las Federaciones y Confederaciones de Padres de Alumnos en que aquéllas se integren; Concepto 485: Fomento de la representación en los Centros docentes públicos no universitarios.

Son éstas subvenciones que, sin duda, corresponde gestionar en su territorio a aquellas Comunidades Au-

tónomas que tengan transferidos los Servicios de Educación no Universitaria en relación con las Confederaciones que no excedan del ámbito de su territorio. Dicha gestión puede realizarse incluyendo las dotaciones correspondientes en el conjunto de la financiación incondicionada, como la Generalidad de Cataluña reclama. Pero no es contrario a la Constitución que la Ley de Presupuestos las configure como subvenciones específicas, pues al Estado competen las normas básicas de desarrollo del artículo 27 CE (art. 149.1.30) y, mediante esas subvenciones, lo que se pretende es facilitar la participación de los padres de alumnos en el control y gestión de los Centros escolares sostenidos por la Administración con fondos públicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 27.7 CE. Dicho lo cual y si la dotación correspondiente a Cataluña para esos fines no se incluyera en la financiación incondicionada, lo correcto sería consignarla en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes a las Comunidades Autónomas para ese fin, o, todo lo más, proceder a su inmediata territorialización.

ll) Servicio 11, Programa 422.F (Enseñanzas Artísticas), Concepto 480: Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, para subvencionar a conservatorios de música.

El Estado puede destinar recursos a esta finalidad en virtud de su competencia sobre la ordenación general del sistema educativo (art. 149.1.30), que incluye las enseñanzas artísticas. Pero la gestión de esas subvenciones en Cataluña compete a la Generalidad, por lo que procedería concetar la dotación como transferencias a las Comunidades Autónomas, en la parte correspondiente, o, al menos, territorializarlas inmediatamente sin mayor condicionamiento.

m) Servicio 11, Programa 422.G (Enseñanzas Integradas), Concepto 484: Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, para las comunidades religiosas, por su colaboración en CEI.

Si esta partida se destinara, al menos en parte, a actividades de colaboración realizadas en Cataluña, es obvio que la competencia para gestionarla correspondería a la Generalidad. Incluso podría cuestionarse si, en tal hipótesis, el Estado puede incluirla en la financiación condicionada. No obstante, el enunciado del Concepto no prejuzga el destino real de las dotaciones, por lo que la partida en sí no puede calificarse de inconstitucional con independencia de la normativa que establezca el régimen de estas ayudas.

n) Servicio 12 (Dirección General de Promoción Educativa), Programa 321.C (Apoyo a otras Actividades Escolares), Concepto 482: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro para ayudas a actividades de alumnos; Concepto 488: Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, Programa de inserción profesional.

También la gestión de estas subvenciones corresponde en su territorio a la Generalidad de Cataluña, que impugna más que nada su carácter condicionado «hasta el detalle» por Orden ministerial o por Convenio. Sin perjuicio de que la parte correspondiente a Cataluña pudiera integrarse en el cálculo de la financiación incondicionada, caso de no estarlo, la constitucionalidad de estas subvenciones depende de las normas que las regulan, pues sólo conociendo dichas normas será posible enjuiciar si el Estado ha excedido sus competencias básicas en la materia. De todas formas, lo correcto sería, si no se incluyeran en la financiación incondicionada, conceptualizarlas como Transferencias Corrientes a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia o, al menos, territorializar inme-

diatamente las dotaciones, en la parte correspondiente a aquéllas, sin mayores condicionamientos que los que estrictamente deriven de las competencias del Estado.

ñ) Servicio 12, Programa 422.J (Educación Compensatoria), Concepto 451: Transferencias Corrientes a Comunidades Autónomas para el Programa de Educación Compensatoria.

Impugna la Generalidad que estas dotaciones se supediten a lo que dispongan Ordenes ministeriales o Convenios con el Ministerio. Pero esta supeditación no deriva de la partida presupuestaria. El Estado puede destinar recursos a esta finalidad, en virtud de su competencia sobre la programación general de la enseñanza, en los términos del artículo 149.1.30 CE y la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, además de los destinados a los Servicios de su titularidad, por lo que la simple inclusión de la partida impugnada en los Presupuestos Generales del Estado no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

o) Servicio 12, Programa 422.J, Concepto 460: Transferencias Corrientes a Corporaciones Locales para subvencionar actividades de educación compensatoria.

Esta partida se impugna por entender la Generalidad de Cataluña que, al corresponderle las competencias de ejecución en materia educativa en su territorio, esas subvenciones deben respetar dichas competencias y, por tanto, ser distribuidas a través de la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, aunque la ejecución de los Programas de educación compensatoria corresponda a la Comunidad Autónoma de Cataluña, las Corporaciones Locales pueden colaborar a esa finalidad mediante la realización de actividades de su competencia y, a tal fin, pueden recibir subvenciones del Estado, que tiene la competencia de programación general, de acuerdo con la legislación vigente. Naturalmente, esas actividades locales no pueden menoscabar las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pero la partida, en sí, no prejuzga semejante invasión competencial, por lo que la impugnación debe ser desestimada.

p) Servicio 12, Programa 422.J, Concepto 481: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro para subvencionar actividades de educación compensatoria.

La queja de la Generalidad se funda en este caso en que no recibe cantidad alguna del Estado por este concepto. Pero este argumento no afecta a la pretendida inconstitucionalidad de la partida, siendo de desestimar la impugnación por los mismos motivos expuestos en el anterior epígrafe g).

q) Servicio 12, Programa 422.K (Educación permanente y a distancia no universitaria), Concepto 461: Transferencias corrientes a Corporaciones Locales para educación permanente de adultos.

La impugnación se funda en los mismos motivos que la examinada en el anterior epígrafe o) y debe ser desestimada por las mismas razones allí expuestas.

r) Servicio 12, Programa 422.K, Concepto 480: Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, para entidades colaboradoras de educación permanentes de adultos.

Alega la Generalidad que la territorialización de las dotaciones destinadas a este fin se supedita a un Convenio u Orden ministerial condicionante, que es incompatible con las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pero del texto de la partida presupuestaria no es posible deducir esta conclusión, pues

ni siquiera resulta si las subvenciones previstas se destinan sólo al territorio en que el Estado mantiene las competencias ejecutivas en educación o también al de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en la materia. Por eso la impugnación debe ser desestimada, sin perjuicio de lo que dispongan las normas reguladoras o eventuales Convenios relativos a estas subvenciones.

s) Organismo 10.1 (Consejo Superior de Deportes), Programa 457.A (Fomento y apoyo de las actividades deportivas), Concepto 489: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro, para Instituciones penitenciarias y Fuerzas de Seguridad del Estado, para material deportivo y actividades.

Obviamente hay que entender que la Generalidad limita su impugnación a las dotaciones destinadas a las instituciones penitenciarias de su competencia. Pero —al igual que ya hemos dicho respecto de una partida semejante al examinar la Sección 13 (Ministerio de Justicia)— de la partida recurrida no se deduce si aquellas dotaciones van destinadas sólo a Centros e Instituciones penitenciarias de titularidad estatal o también a las transferidas a la Generalidad de Cataluña, pues sólo si así fuera la partida sería inconstitucional.

E) De la Sección 19 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social):

a) Servicio 08 (Dirección General de Trabajo), Programa 723.B (Reconversión y reindustrialización), Concepto 421: Transferencias a la Seguridad Social para ayudas equivalentes a la jubilación anticipada de trabajadores (mayores de sesenta años) de empresas acogidas a planes de reconversión; Concepto 422: Transferencias a la Seguridad Social para ayudas destinadas a facilitar la jubilación de trabajadores de empresas en crisis no acogidas a planes de reconversión.

La pretensión de la Generalidad de Cataluña en este caso se limita al reconocimiento de su competencia para gestionar estas subvenciones a la jubilación anticipada, señalando que otras Comunidades Autónomas con las mismas competencias en la materia las gestionan previa la correspondiente territorialización. Este último dato no resulta del texto de las partidas impugnadas, ni tampoco se deduce de ellas que la gestión de las ayudas deba realizarse en Cataluña por la Administración del Estado. Lo que está claro es que, en esta materia, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación básica (art. 149.1.17 y 13 CE), lo que legitima la previsión de las ayudas acordadas por los Presupuestos. Por otra parte, es evidente que la inclusión de las partidas impugnadas no impide la gestión descentralizada de algunas de las ayudas, como pone de relieve la Orden ministerial de 24 de marzo de 1988, que la Generalidad de Cataluña menciona, Orden que distribuye una parte de los recursos destinados a este fin entre las Comunidades Autónomas «que han asumido sus competencias de gestión en la materia». Que esa misma territorialización no se haya producido en favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña, si así fuera, es algo que no se puede imputar a la partida presupuestaria en sí misma. Por ello, la pretensión anulatoria de la Generalidad debe ser desestimada en este punto.

b) Servicio 09, Programa 315.A (Administración de las relaciones laborales y condiciones de trabajo), Concepto 473: Transferencias Corrientes a empresas privadas para asistencia económica extraordinaria a los trabajadores.

La Generalidad pretende que se le reconozca su competencia de gestión de estas ayudas en el territorio ca-

talán. Pero no ofrece mayores argumentos que los referidos a las partidas examinadas en el epígrafe anterior. Dada la generalidad de la rúbrica de este concepto presupuestario y las razones expuestas en el anterior epígrafe, no es posible estimar la impugnación de la partida en sí, sin perjuicio de lo que resulte de las normas que regulen las ayudas en cuestión.

c) Servicio 10 (Dirección General de Cooperativas), Programa 724.A (Desarrollo Cooperativo), Concepto 471: Transferencias Corrientes a empresas privadas, para asistencia técnica a cooperativas y sociedades anónimas laborales; Concepto 475: Subvenciones a cooperativas y sociedades anónimas laborales; Concepto 481: Transferencias Corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro, para subvenciones a trabajadores para su incorporación como socios; Concepto 484, ídem, para formación y promoción.

La Generalidad reclama al respecto que, por lo que a Cataluña afecta, estos recursos deben integrarse en la financiación incondicionada, pues tiene competencia exclusiva en la materia, derivada del artículo 9.21 EAC, o, al menos, deben territorializarse para su gestión por la Comunidad Autónoma. Es evidente, sin embargo, que el Estado tiene competencias en materia de cooperativas, cuando se trata de cooperativas de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma, según se desprende de las SSTC 72/1983, 44/1984, 165/1985 y 88/1989. Además, teniendo en cuenta las competencias que le atribuyen los apartados 7.º y 13 del artículo 149.1 CE no se puede decir que el Estado no pueda afectar recursos propios a la finalidad de fomento del cooperativismo. Cuestión distinta es la de la competencia de gestión de estas ayudas estatales. En la medida en que puedan beneficiarse de ellas cooperativas, cooperativistas y empresas de asistencia a cooperativas a las que la Comunidad Autónoma de Cataluña extiende su competencia en la materia, las dotaciones porcentuales correspondientes deben ser gestionadas por las Generalidades, incrementando las que ella misma destina a estos fines, con cargo a su propio Presupuesto. Sin embargo, la partida impugnada no especifica a qué actividades cooperativas van dirigidas las subvenciones, ni tampoco impide por sí misma la territorialización de la gestión de estos fondos en el caso de que sea procedente. Por esta razón, la impugnación debe ser desestimada.

d) Servicio 11 (Dirección General del Régimen Económico de la Seguridad Social), Programa 313.A (Pensiones y prestaciones asistenciales), Concepto 425: Transferencias a la Seguridad Social para prestaciones socioeconómicas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos.

Nada alega la Generalidad de Cataluña en apoyo de la impugnación de esta partida. Pero es de advertir que es equivalente a otras de los Presupuestos Generales del Estado para 1988 que también fueron recurridas, si bien la Generalidad desistió posteriormente de esa parte del recurso. Esta circunstancia no evita que nos pronunciemos sobre la partida de los Presupuestos para 1989 por este concepto, ya que la Generalidad no ha expresado su voluntad de desistimiento en cuanto a la misma. En cualquier caso, lo que se deduce de los argumentos del recurso interpuesto contra los Presupuestos de 1988 es que la Generalidad reprocha que las prestaciones socioeconómicas de la Ley de Integración de Minusválidos no se transfieran directamente a la Comunidad Autónoma, sino por mediación del INSERSO. Sin embargo, este dato no aparece en los Presupuestos para 1989, pues las Transferencias Corrientes por dicho concepto se prevén en favor de la

Seguridad Social, lo que abarca los entes de gestión de la misma transferidos a las Comunidades Autónomas, como lo está el INSERSO a Cataluña, sin prejuzgar la intermediación de ningún organismo centralizado. En consecuencia, la impugnación no puede ser estimada.

F) De la Sección 20 (Ministerio de Industria y Energía).

En todas las impugnaciones de partidas de esta Sección, la Generalidad de Cataluña pretende que se declare su competencia para la gestión de las subvenciones y ayudas que contemplan, previa territorialización de los fondos en favor de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de industria y energía. Para ello invoca los Títulos que le confieren los artículos 12.1.2 (industria) y 12.1.3 (desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales), 9.18 (artesanía) y 10.5 (régimen minero y energético), sin desconocer los límites que esos mismos preceptos establecen a las competencias de la Comunidad Autónoma. En efecto, estos límites que, por lo que aquí interesa, derivan fundamentalmente de las competencias reservadas al Estado por los artículos 149.1.13 y 25 CE deben ser tenidos en cuenta también para deslindar las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pero además y específicamente, puesto que muchas de las partidas impugnadas consisten en ayudas y subvenciones para investigación y desarrollo tecnológico, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 149.1.15 CE, que atribuye al Estado una doble competencia de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Por lo demás, tampoco puede olvidarse que el Estado sigue ejerciendo la totalidad de las competencias sobre industria y energía en buena parte del territorio nacional, por lo que nada tiene de extraño que en los Presupuestos Generales del Estado se consignen los créditos correspondientes al Ministerio del ramo, sin perjuicio de las competencias de gestión que, en su caso, puedan ostentar algunas Comunidades Autónomas.

En atención a estas consideraciones generales hemos de examinar las partidas impugnadas de esta Sección que, a pesar de la confusión a que puede inducir algún error de transcripción en el escrito del recurso, son las siguientes:

a) Servicio 05 (Dirección General de la Energía), Programa 542.E (Investigación y Desarrollo Tecnológico), Concepto 772: Transferencias de Capital a empresas privadas para inversión sobre conservación de la energía (Ley 82/1980, de Conservación de Energía).

A pesar del título del Programa en que se enmarca, estas Transferencias no se destinan sólo a investigación, según se deduce de su texto, sino a fomentar el ahorro energético de las empresas. En consecuencia, si incluyera actuaciones en Cataluña, excepto las destinadas al fomento de la investigación, la gestión correspondiente debería centralizarse en favor de la Generalidad, salvo que concurren circunstancias que lo impidieran de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 4.º y 8.º. Ahora bien, del texto de la partida presupuestaria no se deduce que esas condiciones y circunstancias concurren, por lo que no procede declarar la inconstitucionalidad de la partida en sí misma considerada.

b) Servicio 05, Programa 731.F (Normativa y desarrollo energético), Concepto 773: Transferencias de Capital a empresas privadas para desarrollo de energías renovables.

Puede decirse de la impugnación de esta partida lo mismo que de la anterior, con la misma salvedad de que las Transferencias se destinen, al menos en parte, a investigación de energías renovables, en cuyo caso la consignación estatal queda amparada por lo dispuesto en el artículo 149.1.15 CE.

c) Servicio 06 (Dirección General de Minas y de la Construcción), Programa 542.E (citado), Concepto 773: Transferencias de Capital a empresas privadas para investigación y desarrollo tecnológico de la minería; Concepto 781: Transferencias de Capital a familias e instituciones sin fines de lucro para investigación y desarrollo tecnológico de la minería.

Estas partidas, en sí mismas, encuentran cobertura en el artículo 149.1.15 CE y deben ser gestionadas de acuerdo con las normas que lo desarrollen, siempre que éstas sean conformes al orden constitucional de competencias. No es posible, por tanto, considerar que la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

d) Servicio 06, Programa 741.F (Explotación minera), Concepto 771: Transferencias de Capital a empresas privadas para la reestructuración técnica y empresarial del subsector productor de carbón. Concepto 772, ídem, para subvenciones de la Ley de Fomento de la Minería.

Son éstas subvenciones cuya gestión para actividades mineras radicadas en Cataluña deberían corresponder a la Generalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 10.5 y 12.3 EAC, salvo que excedan de ese ámbito o concurra alguna circunstancia que justifique su gestión centralizada, de acuerdo con la doctrina general anteriormente expuesta. Dicho lo cual y habida cuenta de que tratándose de reestructuración de sectores económicos el Estado tiene competencia derivada del artículo 149.1.13 CE para la ejecución de la legislación sobre minería en parte de su territorio, no cabe deducir del texto de la partida presupuestaria que exista vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

e) Servicio 13 (Dirección General de Electrónica y Nuevas Tecnologías), Programas 542.E (Investigación y desarrollo tecnológico), Concepto 771: Transferencias de capital a empresas privadas para subvenciones en relación con las directrices del PEIN II.

Son éstas subvenciones a empresas que tienen como fin apoyar la realización de proyectos de investigación relacionados con el desarrollo tecnológico del sector electrónico e informativo y su promoción, según se desprende de la Orden de 3 de febrero de 1988, que las regula. En consecuencia, el Estado puede amparar lícitamente esta intervención en lo dispuesto en el artículo 149.1.15 CE, por lo que la impugnación de la partida debe ser desestimada.

Las demás partidas de la Sección 20 que se dicen impugnar (Servicio 01, Concepto 773; Servicio 05, Concepto 77; Servicio 09, Concepto 781; Servicio 10, Conceptos 771, 781, 782 y 783) no figuran en los Presupuestos Generales del Estado para 1989.

G) De la Sección 21 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

Como la representación de la Generalidad de Cataluña recuerda, la mayor parte de las Sentencias de este Tribunal que han resuelto recursos y conflictos de competencia sobre disposiciones del Estado reguladoras de subvenciones se refieren precisamente a la materia de agricultura. La doctrina general antes expuesta se ha venido formando, en gran medida, al hilo de

esas Sentencias sobre actuaciones de fomento de la agricultura y la ganadería. De ahí que no sea necesario reiterar ahora esa doctrina ni hacer más precisiones que las imprescindibles para recordar que el Estado puede intervenir en la materia en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía), pero sin menoscabar las competencias específicas que todas las Comunidades Autónomas han asumido sobre la materia. Eso significa que el Estado, al regular las condiciones de otorgamiento de estas subvenciones no puede ir más allá de lo que sus competencias permitan y que, salvo excepción justificada en los supuestos y por las causas que ya expusimos con carácter general en los fundamentos jurídicos 4.º, 7.º y 8.º de esta Sentencia, la gestión de las subvenciones corresponde a las Comunidades Autónomas, de manera que el Estado debe poner a disposición de éstas los fondos correspondientes, bien territorializándolos en los mismos Presupuestos Generales o bien en un momento inmediatamente posterior, distribuyéndolos conforme a criterios objetivos o, en su caso, mediante Convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario.

La Generalidad impugna muchas de las partidas presupuestarias de esta Sección porque, a su juicio, no se respetan estas condiciones, o bien porque se respetan *de facto*, pero sin que exista seguridad alguna de que vayan a respetarse en el futuro. Ahora bien, de estas imputaciones sólo aquellas que se refieren al pretendido exceso competencial del Estado cuando especifica el destino de las ayudas y a la consignación centralizada del gasto, si así se dedujera de su texto, son atribuibles a las partidas impugnadas. Ya que, si estas partidas no suponen directamente por su destino una invasión de competencias autonómicas y no prejuzgan la gestión centralizada de las subvenciones o la consignación en favor de organismos intermediarios de recursos que deben ser transferidos a las Comunidades Autónomas, las eventuales infracciones del orden constitucional de competencias habrán de imputarse no a los Presupuestos Generales, sino a las normas reguladoras de las subvenciones que se dicten en ejecución de tales partidas de gasto.

De hecho la Generalidad, al impugnar algunas partidas, dirige sus alegaciones y argumentos no contra las partidas en sí, sino contra lo que disponen las normas reguladoras de las ayudas. Obviamente estas alegaciones no pueden ser enjuiciadas en este recurso, sino que habrán de serlo con ocasión de las impugnaciones de aquellas normas que se hayan formulado ante este Tribunal, impugnaciones por lo demás no escasas.

De esta manera queda limitado el objeto de nuestro examen. Por otra parte, no es ocioso reiterar ahora, una vez más, que la función de este Tribunal se limita a declarar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las normas y actos de los poderes públicos objeto de recurso. Pero el hecho de que no se declaren contrarias al orden constitucional de competencias no significa que no existan otras formas de actuación y, en concreto, de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado más adecuados al modelo de Estado de las Autonomías que la Constitución instituye.

a) Servicio 07 (Dirección General de Ordenación Pesquera), Programa 712.D (Mejora de la estructura productiva agraria y pesquera), Concepto 771: Transferencias de capital a empresas privadas para apoyo a la construcción, modernización y reconversión de la

flota pesquera; Concepto 773: Transferencias de capital a empresas privadas para arrecifes artificiales. Servicio 08 (Dirección General de Relaciones Pesqueras Internacionales), Programa 712.C (Mejora de los sistemas de producción agraria y pesquera), Concepto 471: Transferencias Corrientes a empresas privadas por inactividad de buques pesqueros.

Son éstas subvenciones que, al decir de la Generalidad de Cataluña, se regulan por el Real Decreto 219/1987, de 13 de febrero, contra el que se formulan ciertas alegaciones en este recurso que aquí no pueden resolverse, sino que habrán de serlo cuando este Tribunal examine la conformidad con el orden de competencias del referido Real Decreto, que ha sido impugnado a través de varios conflictos de competencia. A los efectos de este recurso importa señalar que en la materia a que se refieren estas subvenciones, que es la ordenación del sector pesquero (como se deduce de las SSTC 33/1984, 158/1986, 56/1989 y 147/1991), el Estado no sólo cuenta con el título genérico de intervención que deriva del artículo 149.1.13 CE, sino también con el más específico de ordenación básica del sector (art. 149.1.19 CE y art. 10.1.7 del EAC, entre otros), aparte de que ejerce las competencias exclusivas en una parte del territorio nacional. Quiere todo ello decir que nada hay que oponer a que el Estado destine fondos con cargo a sus presupuestos para estas finalidades.

La Generalidad de Cataluña no discute en realidad este extremo, pero sí reclama la territorialización de las partidas correspondientes, al igual que lo están en los presupuestos las que se destinan a ayudas a inversiones en acuicultura, o, al menos, la descentralización de la gestión de estos recursos que, a su juicio, el citado Real Decreto 219/1987 no establece adecuadamente. Sin embargo, la comparación con la materia acuicultura no es aceptable, pues sobre ella la Generalidad tiene competencia exclusiva (dicho sea sin perjuicio de la incidencia de otras competencias estatales), mientras que no es posible dilucidar en este recurso supuestas infracciones que se atribuyen al Real Decreto 219/1987. Si procede recordar ahora que, como se dijo en la STC 33/1984, tratándose de medidas de apoyo a la reestructuración de la flota pesquera, las autorizaciones con intervención del Estado no pueden soslayarse. Naturalmente estas intervenciones del Estado deben conciliarse y coordinarse con las competencias que Cataluña ostenta sobre la ordenación del sector pesquero. Pero, habida cuenta de las que están reservadas al Estado, no cabe decir que la no territorialización de las subvenciones en los Presupuestos Generales del Estado sea contraria al orden constitucional y estatutario de competencias.

b) Servicio 03 (Dirección General de Producción e Investigación Agraria), Programa 542.F (Investigación y experimentación agraria y pesquera), Concepto 780: Transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro, para establecimiento y dotación de puestos de estudio.

Esta es, según la Generalidad de Cataluña, una de las ayudas previstas en el Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, para mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en aplicación del Reglamento CEE 797/1985, del Consejo. Sin duda, la gestión de estas ayudas, de conformidad con la normativa comunitaria y básica del Estado, corresponde a las Comunidades Autónomas, y de ahí la conveniencia de que se reflejaran en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias a aquéllas para la indicada finalidad. No obstante, ello no entraña la inconstitucionalidad

de la partida, siempre que las dotaciones se distribuyan entre las Comunidades Autónomas con inmediata posterioridad, para que puedan proceder a su gestión, salvaguardando, en todo caso, los deberes de colaboración con el Estado. La Generalidad parece impugnar también el modo en que, según el citado Real Decreto 808/1987, se regula la gestión de esas subvenciones e inclusive el excesivo condicionamiento que ese Real Decreto impone a su otorgamiento. Pero éstas no son cuestiones que puedan dilucidarse en el presente recurso de inconstitucionalidad.

c) Servicio 04 (Dirección General de la Producción Agraria), Programa 712.A (Organización en común de la producción y comercialización agraria y pesquera), Concepto 778: Transferencias de capital a empresas privadas para fomento del asociacionismo agrario; Programa 712.B (Sanidad vegetal y animal), Concepto 772: Transferencias de capital a empresas privadas, para defensa sanitaria de los animales y sus producciones; Concepto 781: Idem a familiar e instituciones sin fines de lucro, para lucha contra agentes nocivos y promoción de agrupaciones para los tratamientos integrados en agricultura (ATRIA); Programa 712.c) (Mejora de los sistemas de producción agraria y pesquera), Concepto 472: Transferencias corrientes, para subvencionar a empresas por compensación a determinados costes de producción; Concepto 770: Transferencias de capital a empresas privadas, para experimentación y contrastación del desarrollo tecnológico; Concepto 771: Idem, para ordenación y regulación del empleo de medios de producción agraria; Concepto 775: Idem, para ordenación y mejora de los sectores productivos agrícolas; Concepto 776: Idem, para ordenación y mejora del sector forestal privado; Programa 712.D (Mejora de la estructura productiva agraria y pesquera), Concepto 773: Transferencias de capital a empresas privadas, para reestructuración de los sectores productivos vegetales; Concepto 774: Idem, para reestructuración de las producciones ganaderas.

Todas estas dotaciones, reguladas por distintas normas estatales, que aquí no es posible enjuiciar, deben ser gestionadas por las Comunidades Autónomas, en virtud de sus competencias sobre agricultura. De nuevo hemos de señalar al respecto la conveniencia de que, por esa razón, se reflejen en los Presupuestos Generales del Estado, como transferencias a las Comunidades Autónomas, en su caso, con indicación de sus fines específicos. Ahora bien, la propia Generalidad de Cataluña manifiesta que la territorialización de muchas de estas partidas se viene observando en la práctica, lo que testimonia que la circunstancia de no reseñarse en los presupuestos como transferencias a Comunidades Autónomas no impide la territorialización posterior y, por ende, no determina la inconstitucionalidad de las partidas en sí mismas.

d) Servicio 09 (Dirección General de Industrias Agrarias y Alimenticias), Programa 712.A (Organización en común de la producción y comercialización agraria y pesquera), Concepto 772: Transferencias de capital a empresas privadas para fomento de entidades asociativas para el desarrollo de la agroindustria; Programa 712.E (Comercialización, industrialización y ordenación alimentaria), Concepto 771: Transferencias de capital a empresas privadas para ordenación y fomento de la industrialización agroalimentaria.

Son aplicables a la impugnación de estas partidas los mismos fundamentos que a las examinadas en el epígrafe anterior, ya que la Generalidad de Cataluña ostenta también la competencia sobre industria, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad

económica general, en los términos establecidos en el artículo 12.1.2 EAC, así como la competencia de desarrollo y ejecución de Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales (art. 12.1.2 EAC). Bien entendida que, en todo caso, quedan a salvo las medidas de fomento destinadas a entidades asociativas y actividades industriales de ámbito supraautonómico.

e) Organismo 104 (Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero), Concepto 771: Transferencias a Empresas privadas para fomento de la utilización de semillas y plantas de viveros de calidad.

La Generalidad reclama la gestión de estas dotaciones, sin perjuicio de la «facultad de control estatal del empleo de los recursos presupuestados» para verificar que las operaciones de compraventa de semillas subvencionadas se refieren efectivamente a semillas certificadas.

En efecto, corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión de estas ayudas, conforme a la normativa estatal básica y sin perjuicio de la colaboración con el Estado para el control del destino de las subvenciones, a través de las formas que prevén las disposiciones en vigor (y, ante todo, el artículo 153 de la Ley General Presupuestaria). Dicho sea sin perjuicio de que concurren los motivos excepcionales que legitiman la gestión centralizada de subvenciones en materia de agricultura, a los que nos hemos referido en fundamentos jurídicos precedentes. Sólo en este último supuesto, que debería ser suficientemente justificado, la gestión centralizada de las ayudas en cuestión, encomendadas a un Organismo autónomo estatal, podría considerarse respetuosa del orden constitucional de competencias. En caso contrario, la intermediación de un Organismo como el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, carecería de toda justificación, tratándose de recursos que de los Presupuestos Generales del Estado deben pasar a los de las Comunidades Autónomas, para transferencias directas a las mismas para los fines indicados.

En este recurso, sin embargo, no es posible examinar si existe o no justificación suficiente para estimar que la gestión centralizada es posible y no invade las competencias de las Comunidades Autónomas, pues ello puede depender también de lo que dispongan las normas reguladoras de las ayudas, que no son objeto de impugnación aquí. Nuestro fallo, por tanto, no puede ser de inconstitucionalidad en cuanto que las partidas incluyan supuestos que legitimen la gestión centralizada de las ayudas, por lo que su consignación presupuestaria en favor de un Organismo autónomo estatal no resulta inconstitucional.

f) Organismo 106 (Servicio de Extensión Agraria), Programa 542.F (Investigación y experimentación agraria y pesquera), Concepto 485: Transferencias corrientes a familias e Instituciones sin fines de lucro para ayudas para la capacitación profesional agraria: cursos breves y cursos para la incorporación de agricultores jóvenes; Concepto 486: Idem para becas para el acceso a las enseñanzas homologadas de capacitación agraria; Concepto 488: Idem para fomento de la contabilidad de explotaciones agrarias; Concepto 489: Idem para ayudas a la formación ocupacional de la mujer; Programa 712.A (Organización en común de la producción y comercialización agraria y pesquera), Concepto 480: Transferencias corrientes a familias e Instituciones sin fines de lucro para ayudas a Agrupaciones de ayuda mutua y sustitución; Concepto 482: Idem a las Agrupaciones de Agricultura para la gestión de explotaciones; Concepto 483: Idem para becas

para asistencia a cursos de formación y perfeccionamiento de Gerentes de Empresas agrarias; Concepto 484: Idem para becas para asistencia a cursos de cooperativismo y comercialización; Concepto 782: Transferencias de capital a familias e Instituciones sin fines de lucro para acciones comunitarias de interés socioeconómico y acciones cooperativas de jóvenes del sector agrario; Concepto 783: Idem para ayudas al desarrollo cooperativo y comunitario en zonas no de montaña ni equiparables; Concepto 784: Idem para ayudas a la integración cooperativa de la juventud; Concepto 785: Idem para ayudas al empleo en el cooperativismo rural; Programa 712.D (Mejora de la estructura productiva agraria y pesquera); Concepto 481: Transferencias corrientes a familias e Instituciones sin fines de lucro para ayudas para la capacitación profesional agraria: Cursos para incorporación de agricultores jóvenes; Concepto 487: Idem para becas para jóvenes agricultores en relación con su formación e incorporaciones a los Programas de la CEE; Concepto 772: Transferencias del capital a empresas privadas para ayudas a agricultores jóvenes para su incorporación e instalación.

g) Organismo 108 (Instituto de Relaciones Agrarias), Programa 712.A (Organización en común de la producción y comercialización agraria y pesquera), Concepto 482: Transferencias corrientes a Instituciones sin fines de lucro a organizaciones profesionales agrarias y otras entidades asociativas.

h) Organismo 109 (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario), Programa 712.D (Mejora de la estructura productiva agraria y pesquera), Concepto 771: Transferencias de capital a empresas privadas para ayudas con destino a la modernización de explotaciones; Concepto 776: Idem para compensación de rentas por limitaciones naturales en zonas de montaña (ICM) y otras zonas desfavorecidas; Concepto 777: Idem para compensación de rentas por limitación de producción.

i) Organismo 203 (Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza), Programa 533.A (Protección y mejora del medio natural), Concepto 770: Transferencias de capital a empresas privadas para ayudas complementarias en zonas sensibles; Concepto 780: Idem a familias e Instituciones sin fines de lucro para trabajos de conservación de suelos agrícolas, lucha contra la erosión y prevención de incendios.

Todas estas ayudas, relativas a aspectos de la política agraria sobre algunos de los cuales versaron las SSTC 95 y 96/1986, corresponde gestionarlas a las Comunidades Autónomas, conforme a la normativa básica del Estado y a su propia normativa de desarrollo (aparte, claro está, la normativa de la CEE), y sólo si concurren los motivos excepcionales a que en aquellas Sentencias se aludía y en ésta se reiteran podría legitimarse su gestión centralizada. Esta posibilidad debe justificarse suficientemente, pues, en caso contrario, debe cuestionarse la conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía de la gestión encomendada a un Organismo estatal como es el Servicio de Extensión Agraria, aunque actúe sólo como entidad pagadora e intermediaria de los pagos de las obligaciones reconocidas por las Comunidades Autónomas, en vez de la transferencia de recursos a los Servicios correspondientes, tal y como declaramos en las referidas SSTC 95 y 96/1986.

A la vista de las partidas presupuestarias no cabe excluir que comprendan casos en que la gestión centralizada resulte justificada, por lo que no procede declarar su inconstitucionalidad.

j) Organismo 205 (Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios), Programa 715.A (Regulación de producciones y de mercados agrario y pesquero), Concepto 470: Transferencias corrientes a empresas privadas para subvenciones a la producción agraria.

Se refiere esta partida presupuestaria a las subvenciones procedentes (en su práctica totalidad) del FEOGA-Sección Garantía de la CEE, que integran el Presupuesto del FORPPA como transferencias corrientes del exterior. La queja de la Generalidad de Cataluña reside, en este caso, en que la reglamentación estatal de estas ayudas asigna la facultad de proceder a su pago efectivo a un Organismo estatal, el SENPA, en vez de a las Comunidades Autónomas. De ahí que la Generalidad haya interpuesto varios conflictos de competencia contra disposiciones del Estado que instrumentan el pago de primas o indemnizaciones con cargo a estos recursos. De ello se deduce que no se puede dejar en manos del FORPPA «la facultad discrecional de actuar centralizadamente como viene haciendo por medio del SENPA o, eventualmente, utilizar las Administraciones de las Comunidades Autónomas», sino que se debe determinar que los destinatarios de las partidas sean las Comunidades Autónomas.

La presente impugnación carece de fundamento, sin perjuicio de lo que el Tribunal Constitucional decida en cada uno de los conflictos planteados. La partida presupuestaria, en sí misma considerada, no predetermina que el pago de las ayudas en cuestión haya de realizarse por el SENPA o por las Comunidades Autónomas, y menos aún que el FORPPA tenga la potestad discrecional de actuar a través de uno u otras. También en este supuesto la Generalidad impugna la partida de una manera preventiva o cautelar con fundamento en los reproches que dirige a la normativa reguladora de las ayudas. Pero este tipo de alegaciones no pueden examinarse en el presente recurso, sino en aquellos otros procesos constitucionales que tengan por objeto dichas normas.

H) De la Sección 23 (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones).

Servicio 05 (Dirección General de Transportes Terrestres), Programa 513.C (Ordenación e Inspección del Transporte Terrestre), Concepto 771: Transferencias de capital a empresas privadas, para ayudas para subvencionar el tipo de interés en los créditos para la renovación del parque de vehículos destinados al servicio público de transporte por carretera, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

La impugnación tiene un carácter preventivo o cautelar, por lo que debe desestimarse.

En efecto, en materia de transportes terrestres por carretera, el artículo 149.1.21 CE distribuye las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas según transcurran o no por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, aparte la reserva de competencias exclusivas al Estado sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, que engloba también lo relativo a las condiciones que deben llenar los vehículos que circulan, en función de las garantías de seguridad en la circulación (STC 59/1985, fundamento jurídico 3.º). La Generalidad de Cataluña alega que la partida presupuestaria impugnada no especifica que las subvenciones previstas estén destinadas al transporte de competencia estatal y no al de competencia de las Comunidades Autónomas y de ello deduce la necesidad de territorializarlas. Pero es obvio que la hipótesis de que las ayudas puedan destinarse a trans-

portes de competencia de la Generalidad no puede servir para declarar la inconstitucionalidad de la decisión impugnada, sin perjuicio de lo que pueda resultar de la reglamentación a la que la propia partida se remite.

I) De la Sección 24 (Ministerio de Cultura).

a) Servicio 04 (Dirección General de Bellas Artes y Archivos), Programa 453.A (Museos), Concepto 761: Transferencias de capital a Corporaciones Locales: sistema español de museos.

La Generalidad de Cataluña, al impugnar las partidas presupuestarias correspondientes al Ministerio de Cultura, parte de la idea de que el Estado sólo puede fomentar la cultura en aquellos casos en que esté mínimamente justificada la intervención de la Administración Central, debiendo corresponder el resto de la acción de fomento a la Generalidad en el territorio de Cataluña, conforme a los artículos 9.4, 9.5, 9.6, 9.31 y 11.7 del EAC. Pero, según reiterada doctrina de este Tribunal (SSTC 84/1983, 49/1984, 153/1985, 157/1985 y 17/1991), del artículo 149.2 CE deriva la concurrencia de los distintos Poderes Públicos en el fomento de la cultura, por lo que al Estado le compete una función de apoyo en este campo, no excluyente de la que puedan realizar las Comunidades Autónomas.

En concreto, el Estado tiene competencia para apoyar económicamente los museos que integran el sistema español de museos y que son de la titularidad de las Corporaciones Locales o sean gestionados por éstas. Nada hay que oponer, pues, desde el punto de vista del orden constitucional de competencias a esta partida presupuestaria, sin que sea consistente el argumento en contrario de que la gestión del único museo de titularidad estatal existente en Cataluña, al decir de la Generalidad, haya sido transferida a esta última, dado que la partida presupuestaria no se refiere y no tiene por qué referirse a ese museo.

b) Servicio 08 (Dirección General del Libro y Bibliotecas), Programa 455.D (Promoción del libro y publicaciones culturales), Concepto 471: Transferencias corrientes a empresas privadas para Fondo de promoción del libro: a empresas editoriales para compensar el precio del papel (Ley 9/1975); Concepto 472: Idem Fondo de promoción del libro: ayudas a la edición en castellano de obras escritas en otras lenguas oficiales españolas; Concepto 473: Idem Fondo de promoción del libro: ayudas a los distintos sectores relacionados con el libro; Concepto 770: Transferencias de capital a empresas privadas para apoyar proyectos innovadores y de renovación tecnológica de empresas privadas del libro; Concepto 780: Transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro: Fondo de promoción del libro: para la adquisición de medios de promoción del libro y la lectura.

Las razones expuestas en el epígrafe anterior sirven también para desestimar la impugnación de estas partidas, sin que sean óbice a esta conclusión las competencias que la Generalidad de Cataluña tiene en materia de industria (art. 12.2 EAC), en relación con la importancia que la industria editorial de Cataluña tiene en este sector de producción, pues sin duda, el título prevalente, por la finalidad de las ayudas previstas, es el de cultura. Por lo demás, las ayudas impugnadas no impiden por sí mismas la colaboración de la Generalidad de Cataluña en la promoción del libro, en ejercicio de sus propias competencias, y tampoco descartan de por sí toda intervención de la Generalidad en la gestión de las subvenciones del Estado.

c) Organismo 108 (Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales), Programa 456.C (Cinema-

tografía), Concepto 471: Transferencias corrientes a empresas privadas: Fondo de Protección a la Cinematografía.

Además de los argumentos expuestos en relación con las partidas del epígrafe anterior recuerda la Generalidad, respecto de ésta, que el apartado B-2 del Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, de Transferencia de Servicios, dispone que «en cuanto al Fondo de Protección a la Cinematografía, mientras se mantenga la actual normativa que lo rige, se transfiere a la Generalidad el porcentaje, que se determinará por Convenio, de la parte del Fondo destinada a subvencionar películas de especial calidad y especiales para menores». Alega ahora la Generalidad que ese Convenio no ha sido celebrado nunca, lo que priva de eficacia a las Transferencias y por esa razón «como mínimo debe solicitar la territorialización de las partidas dichas de acuerdo a criterios objetivos».

No obstante, es necesario tener en cuenta que, como se deduce de las SSTC 149/1985 y 157/1985, el Estado ostenta competencia de intervención y fomento, en el orden cinematográfico, por lo que no se cuestiona la gestión unitaria del Fondo de Protección a la Cinematografía, que el Real Decreto 1010/1981 reserva al Estado, si bien con la obligación de realizar con la Generalidad el Convenio a que alude el apartado B-2 referido, mientras se mantuviera la misma normativa reguladora del Fondo. A falta de dicho Convenio nada hay que oponer a la constitucionalidad de la partida impugnada, único objeto de este recurso, a la que no se puede imputar lo que la Generalidad de Cataluña considera un incumplimiento del Real Decreto 1010/1981.

d) Organismo 207 (Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música), Programa 456.A (Música), Concepto 751: Transferencias de capital a Comunidades Autónomas para la construcción de auditorios de música.

Reclama la Generalidad que estas subvenciones sean territorializadas y que su concesión le corresponda a Cataluña, sin perjuicio de la normativa general estatal que deba regirlas. Pero esta impugnación no se comprende, pues precisamente lo que se deduce de la partida recurrida es la transferencia de los recursos a las Comunidades Autónomas, para el indicado fin.

Es más, esta partida constituye una forma de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio de competencias que son concurrentes y dirigidas a objetivos comunes de promoción de la cultura, cooperación que, según doctrina reiterada de este Tribunal, resulta altamente conveniente cuando se trata de llevar a cabo medidas de fomento, en esta y en otras materias en que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan competencias.

J) De la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo).

a) Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Programa 411.A (Dirección y Servicios Generales de Sanidad), Concepto 226.04: Gastos en bienes corrientes y servicios, para apoyar y colaborar en los gastos que ocasione el Plan de prevención de enfermedades infecto-contagiosas y drogadicción en instituciones penitenciarias y otras, mediante Convenios con los Ministerios de Justicia y Defensa; Concepto 226.07: Idem para la inclusión de la educación para la salud en el currículum de formación de docentes y discentes mediante Convenio con el Ministerio de Educación y Ciencia.

Reclama la Generalidad la gestión de estos fondos en Cataluña, ya que tiene transferidos tanto los Servi-

cios sanitarios como los penitenciarios y educativos, y aduce también que se la ha ignorado en la asignación de estos fondos. Sin duda, la gestión de los recursos públicos destinados a los Servicios transferidos corresponde a la Generalidad de Cataluña. No obstante, como dijéramos respecto del Concepto 480 del Programa 144.A del Ministerio de Justicia (Servicio 04 de la Sección 13), relacionado con el 226.04, según indica la representación de la Generalidad, es preciso recordar que el Estado mantiene la titularidad y gestión de los servicios sanitarios, penitenciarios y educativos en buena parte del territorio nacional. Por eso, las partidas en sí no vulneran competencia alguna de la Comunidad Autónoma, pues han de entenderse referidas a los Servicios de competencia estatal, sin que sea posible deducir de su enunciado que afecten a los Servicios transferidos. En cuanto a la queja de que la Generalidad no recibe fondos por estos conceptos, no puede dirigirse contra las referidas partidas presupuestarias, sino que atañe más bien al problema general de la financiación de las Comunidades Autónomas, que no corresponde examinar aquí.

b) Servicio 01, Programa 411.A, Concepto 483: Transferencias a familias e Instituciones sin fines de lucro para becas para formación y perfeccionamiento sanitario y bolsas de viaje y estudios para el intercambio personal e institucional de información en materia sanitaria.

La Generalidad de Cataluña demanda que se tengan en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas a la hora de asignar estas becas. Pero, de nuevo, hay que hacer observar que esa demanda sería atendible si las becas en cuestión se dirigieran también a aquellas Comunidades Autónomas que tienen transferidos los servicios de sanidad, siendo así que el enunciado de la partida no permite confirmar este extremo.

c) Servicio 02 (Secretaría General Técnica), Programa 411 (citado), Concepto 481: Transferencias a familias e Instituciones sin fines de lucro para becas y bolsas de viaje motivadas por actividades de cooperación e intercambio con otros países en materia sanitaria.

Puede aplicarse a este concepto lo dicho en el epígrafe anterior, con el añadido de que en este caso se halla también en juego la actividad de cooperación internacional al desarrollo y, por tanto, las competencias del Estado que derivan del artículo 149.1.3 CE.

d) Servicio 02, Programa 126.F (Publicaciones).

La Generalidad impugna, en términos vagos, todos los créditos de este programa en el citado Servicio y, según parece, a falta de alegaciones específicas, porque dice no recibir fondos para estas asignaciones. La impugnación carece manifiestamente de fundamento, pues de nuevo tiene como base la idea de la pretendida insuficiencia de la financiación autonómica. Pero, sobre esta base argumental, carece de toda lógica impugnar partidas presupuestarias que el Estado destina a sus propios Servicios.

e) Servicio 07 (Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios), Programa 413.B (Educación y control de medicamentos y productos sanitarios), Conceptos 442 y 483.

Estos conceptos que se impugnan en la demanda no existen en los Presupuestos Generales del Estado para 1989.

f) Servicio 09 (Dirección General de Planificación Sanitaria), Programa 412.G (Acciones sanitarias especiales), Concepto 226.04: Gastos de bienes corrientes y servicios para toda clase de gastos, incluso de personal, que originen actuaciones relacionadas con la pro-

moción de estilos de vida sanos; Concepto 226.07: Idem para gastos que origine la realización de propuestas, estudios y acciones de información e intervención preventiva que ocasione la lucha contra el cáncer; Concepto 227.07: Idem trabajos realizados por otras Empresas para toda clase de gastos que origine la realización de actuaciones para combatir enfermedades infecciosas, tuberculosis y de transmisión sexual, orientadas a vacunaciones. Campañas de prevención y atención a grupos de alto riesgo y en especial a enfermedades cardiovasculares.

Las alegaciones relativas a estas partidas son exactamente las mismas, genéricamente realizadas, a las vertidas sobre las de los epígrafes anteriores. Por los mismos fundamentos generales, asimismo, su impugnación debe ser desestimada.

g) Servicio 09, Programa 412.G, Conceptos 484 a 489: Transferencias a familias e Instituciones sin fines de lucro para subvenciones con destino a financiación de trasplantes de órganos, Cruz Roja, Instituciones que atiendan a enfermos del SIDA e información, prevención, detección y tratamiento del SIDA, promoción de donación de sangre y programa de vigilancia de malformaciones congénitas, así como enfermedades de transmisión sexual.

Hemos de confirmar ahora lo ya declarado en el fundamento jurídico 12 respecto a la impugnación de las partidas equivalentes de los Presupuestos Generales del Estado para 1988.

h) Servicio 09, Programa 412.G, Concepto 781: Transferencias de capital a familias e Instituciones sin fines de lucro para construcción, acondicionamiento y equipamiento de hospitales dependientes de Instituciones sin fines de lucro.

Respecto de esta partida hay que llegar a la misma conclusión que ya expusimos en el fundamento jurídico 12 sobre la partida equivalente de los Presupuestos Generales del Estado para 1988.

i) Servicio 09, Programa 412.G, Concepto 751: Transferencias de capital a Comunidades Autónomas para construcción, acondicionamiento, remodelación, mejora y equipamiento de centros regionales de hemoterapia y centros de hemodiálisis públicos.

En este caso la Generalidad de Cataluña cuestiona que se haya especificado con excesivo detalle el destino de las transferencias, lo que produce una vulneración de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad interior, contempladas en el artículo 17.1 del EAC. Sin embargo, el Estado, al que compete la responsabilidad sobre las bases y la coordinación de la política sanitaria en su conjunto, en virtud del artículo 149.1.16 CE, puede planificar actuaciones generales o especiales garantizando su ejecución mediante la aportación de fondos destinados a esos fines genéricos, aunque ello suponga interferir la planificación que las propias Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo en su propio ámbito de competencia, siempre que no se sobrepasen las reservadas al Estado.

En lo que se refiere a la previsión de transferencias para Centros regionales de hemoterapia y hemodiálisis, no se puede decir que el Estado haya excedido al ámbito de sus competencias, pues, por una parte, la trascendencia de acciones sanitarias especiales para ese objeto justifica la adopción de decisiones básicas estatales al respecto y, por otra, la partida presupuestaria deja en manos de las Comunidades Autónomas un amplio margen de decisión para concretar el destino específico de las transferencias.

j) Servicio 09, Programa 413.A (Planificación sanitaria), Concepto 442: Transferencias corrientes a Empresas públicas y otros entes públicos: Subvenciones a Centros docentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia y Sanidad y Consumo, con objeto de promover el desarrollo de cursos de Estomatólogos, Odontólogos e incrementar la formación de Higienistas y Protésicos Dentales; Concepto 483: Idem para toda clase de gastos, incluso de personal, que origine la formación continuada de personal sanitario, llevada a cabo mediante Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, o Sociedades científicas o cualquier otra Institución privada sin ánimo de lucro.

La Generalidad considera procedente la territorialización de la gestión de estas partidas. No obstante, es obvio que la primera no afecta a las competencias de Cataluña, pues se destina a Centros dependientes de la Administración de Estado. En cuanto a la segunda, sería procedente asignar la gestión de las subvenciones a la Generalidad cuando tengan como ámbito el territorio de Cataluña, algo que no resulta de la partida presupuestaria en sí misma considerada.

k) Servicio 09, Programa 413.A, Concepto 421: Transferencias corrientes al INSALUD para toda clase de gastos, incluso de personal, que ocasione la detección de anticuerpos del virus de inmunodeficiencia humana, así como del citado virus, mediante Convenio con la Dirección General de Planificación Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo (se distingue entre Servicios gestionados directamente, Subconcepto 01, y Servicios con gestión transferida, Subconcepto 02); Concepto 422: Idem para toda clase de gastos, incluso de personal, que origine el Plan de Prevención de Minusvalías (con la misma distinción de Subconceptos); Concepto 423: Idem para toda clase de gastos, incluso de personal, que origine el Plan de Atención al Embarazo (con la misma distinción de Subconceptos); Concepto 424: Idem para el programa de diagnóstico prenatal (con idéntica distinción de Subconceptos); Concepto 425: Idem para el programa de acción contra la hepatitis B, así como área neonatal y del embarazo y grupos de riesgo (con idéntica distinción de Subconceptos); Concepto 426: Idem para asistencia sanitaria a domicilio (con la misma distinción de Subconceptos); Concepto 427: Idem para formación continuada del personal sanitario (con la misma distinción de Subconceptos); Concepto 428: Idem para el plan de salud buco-dental (con la misma distinción de Subconceptos); Concepto 429: Idem para los planes de prevención y control de enfermedades cardiovasculares y cáncer (distinguiendo en uno y otro plan los Servicios gestionados directamente —Subconceptos 01 y 11—, y los Servicios con gestión transferida —Subconceptos 02 y 12—).

La impugnación de estas partidas se apoya sustancialmente en los mismos fundamentos jurídicos que la de los conceptos equivalentes de los Presupuestos Generales del Estado para 1988.

Como dijimos respecto de estos últimos y es preciso reiterar ahora, el Estado ostenta en la materia el título de intervención que le confiere el artículo 149.1.16 y 17 CE, siempre que no exceda de las bases y coordinación de la sanidad. Del examen de las partidas presupuestarias, que se refieren a determinados planos y programas de acciones sanitarias especiales, obviamente sin indicar su extensión y alcance, no es posible prejuzgar que el Estado se haya extralimitado en el ejercicio de sus competencias, en cuanto a la adopción de tales programas. De donde se sigue que la consignación de recursos presupuestarios específicamente

destinados a su financiación no vulnera el orden constitucional y estatutario de competencias.

La única excepción a esa regla viene constituida por el concepto 427, relativo a gastos de toda clase, incluso de personal, para formación continuada de personal sanitario. Más que ante la financiación específica de una acción sanitaria especial, nos encontramos aquí —Subconcepto 02— con una partida referida al funcionamiento regular de servicios transferidos, en el que la consignación presupuestaria centralizada a un órgano de la Administración estatal, el INSALUD en este caso, como una mera instancia de intermediación financiera, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña y por ello debe declararse inconstitucional.

Por lo que se refiere a las demás partidas de este capítulo el problema planteado, aquel sobre el que insiste la representación de la Generalidad, es el de las competencias para la gestión de las transferencias impugnadas y, más en concreto, el de cómo deben realizarse esas transferencias. La Generalidad impugna que se lleve a cabo por intermediación del INSALUD y mediante Convenios con la Dirección General de Planificación Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Sobre el primer argumento, hay que dar la razón a la Generalidad de Cataluña. Sin duda la gestión de los recursos en cuestión, en el ámbito territorial de Cataluña, corresponde a la Generalidad, en virtud de las competencias que ha asumido por disposición del artículo 17 del EAC. Indiscutible, esta premisa que el tenor de los propios conceptos presupuestarios vienen a reconocer, al distinguir entre servicios gestionados directamente por el INSALUD y servicios transferidos, no se entiende por qué las transferencias se destinan al INSALUD en vez de a la entidad gestora de la Comunidad Autónoma, para que ésta, en ejercicio de su autonomía, las gestione como estime procedente, respetando la unidad de Caja de la Seguridad Social, su finalidad y la normativa estatal básica. La intermediación del INSALUD, aparte de plantear problemas de eficacia administrativa, a las que el recurso de la Generalidad alude, invade las competencias de la Comunidad Autónoma para la gestión de las dotaciones que le corresponden por tales conceptos, en conexión con las potestades de autoorganización de sus servicios. De ahí que estas partidas, en concreto los subconceptos de las mismas relativos a los servicios transferidos, deban considerarse en sí mismas contrarias al orden de competencias.

En cambio, no puede ser estimada la alegación que objeta la consignación efectiva de los créditos mediante Convenio con el Ministerio de Sanidad y Consumo. Sin duda, ésta no es la única forma de poner a disposición de la Generalidad los fondos que le corresponden y, como es evidente, no puede utilizarse la exigencia de Convenio para privar a la Generalidad de sus competencias de gestión. Pero en una materia en que el Estado tiene reservadas competencias sobre las bases y la coordinación, la fórmula del Convenio puede ser válida y útil para asegurar la acción conjunta de las instituciones estatales y autonómicas. Siempre, claro es, que los Convenios se ajusten a los principios y límites que hemos resumido con carácter general en el fundamento jurídico 10.

l) Servicio 10 (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas), Programa 313.G (Plan Nacional sobre Drogas), Concepto 453: Transferencias a Comunidades Autónomas para toda clase de gastos derivados de sistema estatal de información sobre toxicomanías; Concepto 454.01: Idem para toda clase de gas-

tos de desarrollo de programas de prevención para colectivos de alto riesgo en medios socioeducativos para menores de dieciocho años; Concepto 454.02: Idem para programas de rehabilitación en medios sociolaborales para mayores de dieciocho años; Concepto 455: Idem para toda clase de gastos derivados de mantenimiento de unidades de desintoxicación de drogadictos; Concepto 456: Idem para toda clase de gastos derivados de desarrollo de programas de rehabilitación de reclusos toxicómanos.

La impugnación de todas estas partidas se funda en la consideración de que se ha expresado con excesivo detalle, incluso a nivel de subconcepto, la finalidad de las partidas previstas, lo que excede de las competencias del Estado sobre las bases de la sanidad y supone una invasión de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Ahora bien, el Plan Nacional sobre Drogas, cuya existencia y validez en términos generales no cuestiona la recurrente, se desglosa lógicamente en un conjunto de programas que forman un todo inescindible con los propios objetivos del plan, máxime si se tiene en cuenta la trascendencia y dificultad que entraña la lucha contra la droga. En este sentido, no puede decirse que las especificaciones de aquellos programas, es decir, su mero desglose, al que acompaña naturalmente la correspondiente financiación específica, constituya una extralimitación de las competencias del Estado sobre las bases y —no se olvide— la coordinación de la sanidad. Dicho sea sin prejuzgar el desarrollo normativo que de los programas se pueda hacer en ejecución de dichas partidas, por lo que el recurso de inconstitucionalidad debe ser desestimado en estos aspectos.

ll) Servicio 10, Programa 313.G, Concepto 401: Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro, para organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, para el desarrollo de programas de ámbito estatal en el marco de las prioridades del Plan Nacional sobre Drogas.

Entiende la Generalidad de Cataluña que esta partida debe ser territorializada en favor de las Comunidades Autónomas con competencias de ejecución en materia de sanidad. En principio habría que darle la razón, si no fuera porque las subvenciones van destinadas al desarrollo de programas «de ámbito estatal». Evidentemente, no basta con calificar de esta manera un programa por el hecho de que se desarrolle en todo o en buena parte de territorio nacional, si puede igualmente desarrollarse en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, para atraer las competencias de fomento a la órbita del Estado. Si así fuera se podría producir una alteración artificial del orden de competencias atribuyendo a cualquier programa esa calificación. Pero es también evidente que existen programas que, por su naturaleza o características intrínsecas, no admiten la compartimentación de su gestión en cada Comunidad Autónoma, o en los que su gestión descentralizada supone graves riesgos de ineficacia para el logro de los objetivos propuestos. En estos casos excepcionales los programas «de ámbito estatal» forman parte de las competencias básicas del Estado o, en todo caso, desbordan las propias de las Comunidades Autónomas. Por estas razones y dado que no es posible deducir de la partida presupuestaria mayores precisiones, se impone declarar su constitucionalidad y desestimar la impugnación.

m) Servicio 10, Programa 313.G, Concepto 422: Transferencias corrientes al INSALUD para toda clase

de gastos, incluso de personal, que originen las unidades de desintoxicación en servicios transferidos.

Por las mismas razones expuestas en el anterior epígrafe *k*), procede declarar que esta partida presupuestaria es contraria al orden constitucional de competencias.

*n*) Servicio 11 (Secretaría General de Asistencia Sanitaria), Programa 412.F (Dirección y coordinación de la asistencia sanitaria), Concepto 421: Transferencias corrientes al INSALUD para gastos que origine la adscripción, puesta en marcha y funcionamiento de sus servicios de asistencia psiquiátrica y salud mental (hospitalarios y extrahospitalarios) (distinguiendo entre servicios gestionados directamente —Subconcepto 421.10— y servicios de gestión transferida —Subconcepto 421.02—); Concepto 423: Idem para todos los gastos que origine la asistencia religiosa católica en sus centros hospitalarios conforme al acuerdo suscrito entre los Ministerios de Justicia y Sanidad y Consumo y la Conferencia Episcopal Española (con la misma distinción de subconceptos); Concepto 427: Idem para todos los gastos, incluso de personal, que origine la protección radiológica y la puesta en marcha de unidades de TP radiológica (con la misma diferenciación de subconceptos).

En los Conceptos 421 y 427 nos encontramos no con partidas destinadas a desarrollar programas incluidos en la planificación sanitaria, sino con transferencias destinadas al funcionamiento regular de los servicios de la Seguridad Social que, en parte, han sido transferidos a las Comunidades Autónomas. Por ello, la consignación presupuestaria centralizada en favor del INSALUD, como órgano de mera intermediación financiera para la distribución de los fondos a los servicios transferidos a la Generalidad de Cataluña, es contraria al orden de competencias y, por ello, inconstitucional.

En lo que respecta al Concepto 423, el condicionamiento finalista que en esta partida se establece (asistencia religiosa católica en los centros hospitalarios) es constitucionalmente legítimo (art. 16.3 CE). Lo que es reprochable, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, es la intermediación del INSALUD para la distribución de los fondos a los servicios que han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, en este caso a Cataluña. Además, estas dotaciones deberán integrarse en la denominada financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas en aquellos casos en que normativamente se haya establecido la citada asistencia como obligación propia dentro del régimen general de prestación del servicio sanitario, por tratarse de dotaciones destinadas a la cobertura del funcionamiento regular de los servicios.

Por estas razones, como declarábamos en el fumen-to jurídico 12 respecto de las partidas equivalentes de los Presupuestos Generales del Estado para 1988, las partidas presupuestarias mencionadas han de declararse inconstitucionales.

*ñ*) Servicio 11, Programa 412.F, Concepto 422: Transferencias corrientes al INSALUD para todos los gastos, incluso de personal, que origine la asistencia sanitaria de los afectados por el síndrome tóxico; Concepto 424: Idem, al INSALUD para investigación sanitaria FISSS; Concepto 425: Idem, al INSALUD para todos los gastos, incluso de personal, que origine la investigación sanitaria sobre el síndrome tóxico y materias relacionadas, FISSS.

Al igual que ya dijimos respecto de partidas equivalentes de los presupuestos para 1988, se trata de partidas presupuestarias para el desarrollo de programas

de investigación y asistencia sanitaria conexas a un plan nacional de asistencia a los afectados por el denominado «síndrome tóxico» en que, por su naturaleza y características, resulta justificada, de acuerdo con nuestra doctrina, su consignación centralizada en los Presupuestos Generales del Estado, tanto para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica y de coordinación de la sanidad como para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

Otra cosa es que la Generalidad pretenda una financiación adicional de sus servicios de asistencia sanitaria por estos conceptos. Pero, sin entrar a conocer si esa financiación adicional es o no jurídicamente procedente, lo que no compete dilucidar a este Tribunal, es obvio que su ausencia no puede imputarse a unas partidas presupuestarias mediante las que el Estado ejerce legítimamente sus competencias dentro de las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE).

*K*) De la Sección 27 (Ministerio de Asuntos Sociales).

*a*) Servicio 01 (Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales), Programa 313.L (Servicios Sociales del Estado), Concepto 481: Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro para los fines de interés social regulados en el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio.

La consignación presupuestaria a que se refiere este concepto específico responde a la asignación tributaria establecida legalmente (Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, disposición adicional quinta, apartado 1) constituida por un porcentaje, fijado en cada Ley de Presupuestos, de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y que ha de destinarse «a fines religiosos y a otros fines de interés social que se determinarán reglamentariamente» de acuerdo con la voluntad manifestada por sujetos pasivos en su declaración del impuesto.

Las materias a que se refieren estas ayudas o subvenciones se incluyen, por expresa prescripción legal, en el concepto de asistencia social, sobre el que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas, pero nada impide, ciertamente, que el Estado destine una parte de sus recursos a la asistencia social, máxime si ésta es la voluntad expresada por los contribuyentes como sucede en este caso con los recursos procedentes del IRPF destinados a los fines de interés social que regula el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio.

Es evidente que el Estado puede intervenir en este campo cuando le habiliten para ello otros títulos competenciales específicos. Por ejemplo, el que atañe a las relaciones internacionales (art. 149.1.8 CE), cuando se trata de programas internacionales de ayuda. De hecho, una parte de los recursos a que se refiere el Real Decreto 825/1988 se destina a programas de cooperación internacional al desarrollo (art. 2, segundo párrafo). Pero estos recursos, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1 del citado Real Decreto, se consignan en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores (Sección 12, Servicio 03, Programa 134.A, Concepto 481, de los Presupuestos Generales para 1989, que no ha sido impugnado). La partida a que ahora nos referimos está destinada, en cambio, por la directa remisión que hace del Real Decreto 825/1988, a «programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamen-

tales y entidades sociales, siempre que tengan ámbito estatal y carezcan de fin de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y en general actividades de solidaridad social ante situaciones de necesidad».

Del tenor mismo de la disposición reglamentaria a la que se remite la partida presupuestaria impugnada se desprende que se trata de programas o planes de ayudas que, por su naturaleza y objetivos y por el carácter de las instituciones o entidades receptoras de las ayudas, tienen una dimensión de ámbito nacional no vinculados a una política de la acción gubernamental, lo que justifica su consignación centralizada en los Presupuestos Generales del Estado; y ello tanto por las dificultades de regionalizar o territorializar subvenciones o ayudas dirigidas a fines de interés social como las que se especifican en el citado Real Decreto, conexos lógicamente, como debe ser, al desarrollo de programas o planes nacionales que por sus dimensiones o por sus efectos sólo pueden realizarse en el ámbito estatal, como por la necesidad de asegurar su plena efectividad y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional. Por ello debe ser desestimada la impugnación y declarada la constitucionalidad de la partida.

b) Servicio 01, Programa 313.L, Concepto 486: Transferencia a familias e instituciones sin fines de lucro para financiación de programas mediante convenios-programas.

Entiende la Generalidad de Cataluña que la materia de asistencia social es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por lo que no está justificado asignar los recursos presupuestarios para subvenciones destinadas a esa finalidad a un órgano de la Administración del Estado, debiendo territorializarse los créditos correspondientes. Sin embargo, como declaró este Tribunal en la STC 146/1986 (fundamento jurídico 7.º), puede ser legítima alguna intervención estatal directa en la gestión de la concesión de ayudas en materia de asistencia social, pero ello «sólo en la medida en que los programas correspondientes, por su carácter estatal, no pudieran "regionalizarse" en su gestión». Es decir, en aquellos casos en que el ámbito del programa por su naturaleza, efectos y dimensión desborde las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas, de forma que sólo puedan conseguirse razonablemente sus objetivos mediante una gestión centralizada por parte de órganos de la Administración del Estado. No basta, sin embargo, para justificar constitucionalmente la centralización de estas subvenciones, la mera calificación como estatal del programa, sino que, al tratarse de una excepción a la regla de la competencia autonómica exclusiva en materia de asistencia social, la intervención estatal ha de estar debidamente justificada en la imposibilidad de la consecución del objetivo previsto sin esa gestión centralizada.

En el presente caso, del carácter genérico de la partida presupuestaria no cabe deducir esa excepcionalidad constitucionalmente exigible al destino de la partida impugnada, ni ello se puede deducir tampoco del contexto en la que se enmarca, ni por el Abogado del Estado se ofrecen datos que lleven a la conclusión de que tal restricción resultaría implícita de la propia rúbrica presupuestaria. Por ello, ha de declararse inconstitucional, por contrario al orden competencial, la presente partida en la medida en que no incluye única-

mente programas que exijan una gestión centralizada y justifiquen por ello la consignación directa de las subvenciones en favor de organismos de la Administración del Estado.

c) Servicio 01, Programa 313.L, Concepto 781: Transferencias de capital a familias e instituciones sin fines de lucro para la supresión de barreras arquitectónicas.

En apelación, asimismo, de los fundamentos expuestos en el anterior epígrafe b), se debe concluir que esta partida supone una extralimitación de las competencias del Estado y vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de asistencia social, pues parece evidente que no existe impedimento para la descentralización de programas destinados a la supresión de barreras arquitectónicas. El Estado carece, pues, de competencias en este aspecto, por lo que ha de declararse la inconstitucionalidad de la partida presupuestaria.

d) Servicio 03 (Dirección General de Acción Social), Programa 313.L, Concepto 451: Transferencias corrientes a Comunidades Autónomas para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales, mediante convenios-programa con las Comunidades Autónomas; Concepto 457: Idem a Comunidades Autónomas para proyectos propios o concertados con Corporaciones Locales e instituciones sin fines de lucro en desarrollo de programas piloto para situaciones de necesidad.

Estas partidas prevén la intervención del Estado, mediante convenios-programa con las Comunidades Autónomas o mediante subvenciones condicionadas en un campo en el que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social concurre con la competencia básica del Estado sobre el régimen local (STC 214/1989). Por consiguiente, como ha quedado dicho, la vía del convenio-programa, como fórmula cooperativa para articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas, no supone un condicionamiento constitucionalmente ilegítimo que invada las competencias de las Comunidades Autónomas, en este caso la de Cataluña, por lo que las partidas son constitucionales.

e) Servicio 03, Programa 313.L, Concepto 486: Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro, para financiar programas estatales e internacionales.

Conforme a lo expuesto en los epígrafes anteriores, esta partida no puede estimarse, en sí misma, contraria al orden constitucional de competencias. Naturalmente, no se prejuzga con ello la legitimidad de la gestión estatal de estas subvenciones, que depende de que los programas a que van destinadas no pueden regionalizarse en su gestión, lo que habrá de quedar justificado en cada caso. Pero el concepto presupuestario, ceñido a «Programas estatales e internacionales», debe declararse conforme al orden constitucional de competencias. Esta declaración es aún más fuerte en el caso del Subconcepto 02 de esta partida (para programas de refugiados y asilados concertados con Cruz Roja y Comisión Española de Ayudas al Refugiado), en virtud de las competencias que reserva al Estado el artículo 149.1.2 CE.

f) Organismo 208 (Instituto de la Juventud), Programa 455.A (Promoción y Servicios a la Juventud), Concepto 226.09. Gastos diversos en bienes corrientes y servicios: Otros gastos.

La Generalidad de Cataluña impugna esta partida, que es el principal capítulo de los gastos del Instituto de la Juventud, porque, a pesar de su apariencia, no re-

sulta aventurado entender que a través de ella se atiende a actividades tales como vacaciones, ayudas, premios o becas, que interfieran las competencias de la Comunidad Autónoma. Se funda esta impugnación en el artículo 9.26 del EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencia exclusiva sobre «juventud».

Un título competencial tan genérico e indeterminado como el señalado, que obviamente tiene relación con el artículo 48 CE, según el cual «los Poderes Públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural», habilita a la Generalidad para llevar a cabo actuaciones tendentes a ese objetivo, siempre que no invada otras competencias del Estado. Pero no puede considerarse un obstáculo para que el propio Estado persiga ese mismo objetivo constitucional, a lo que está también obligado, ejercitando sus propias competencias sectoriales, en la medida en que puedan ser utilizadas para la «promoción de la juventud». En este sentido, es evidente que el Estado tiene algunos títulos competenciales —desde las relaciones internacionales a la legislación civil y laboral, desde los servicios educativos a los culturales o inclusive servicios sociales que no fueran regionalizables, etc.— a través de los que puede desarrollar lo que podríamos definir como su política de promoción de la juventud. Por lo demás, la partida se destina a la financiación de gastos corrientes del Organismo. De ahí que la impugnación deba ser desestimada.

g) Organismo 208, Programa 455.A, Concepto 481: Transferencias corrientes a asociaciones juveniles y entidades de ámbito nacional prestadoras de servicios a la juventud; Concepto 781: Transferencias de capital a asociaciones juveniles de ámbito nacional prestadoras de servicios a la juventud.

En opinión de la Generalidad, estas Transferencias vulneran su competencia establecida en el artículo 9.26 del EAC, porque es contraria a la «natural articulación» de los movimientos juveniles, que habría de ir «de abajo a arriba», financiándose las entidades superiores con las aportaciones voluntarias de los grupos de base. En cambio, con estas subvenciones se potencia la «creación de infraestructuras centralizadas», cuyos gastos no alcanzan a financiar las actividades de los niveles inferiores, situación que se agrava porque las subvenciones que el Estado concede a las organizaciones juveniles suelen ser muy superiores a las que pueden otorgar las Comunidades Autónomas.

Pero toda esta argumentación de la Generalidad cae por su base porque, como hemos dicho, no son sólo las Comunidades Autónomas las que pueden establecer su política de la juventud, sino también el Estado, siempre que no interfiera el ejercicio de las competencias autonómicas. De estas competencias no se deduce necesariamente el modelo de articulación de los movimientos juveniles que la Generalidad considera «natural». Y tampoco se ve en qué medida las ayudas a las asociaciones de ámbito estatal interfieren o menoscaban el ejercicio de las competencias autonómicas, salvo que se trate de ayudas destinadas al fomento de actividades o servicios determinados que se reconduzcan a esa esfera de competencias, algo que los conceptos presupuestarios recurridos no indican. Por tanto, la impugnación también debe desestimarse en este punto.

14. Impugna la Generalidad de Cataluña dos preceptos del articulado de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989 (arts. 55 y 45, res-

pectivamente), que con idéntico contenido normativo, disponen lo siguiente: «Durante 1988 (1989), las pensiones asistenciales que, en virtud de la Ley de 21 de julio de 1969 y del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, puedan reconocerse, con cargo a créditos de acción social, a quienes reúnan los requisitos legales establecidos, se fijarán en la cuantía de 17.200 pesetas (19.400) pesetas íntegras mensuales, abonándose dos pagas extraordinarias del mismo importe que se devengarán en los meses de junio y diciembre. Podrán ser beneficiarios en las ayudas por ancianidad, quienes hayan cumplido sesenta y ocho (sesenta y siete) años de edad, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos.»

Entiende la representación de la Generalidad de Cataluña que los mencionados preceptos vulneran la competencia exclusiva plena de Cataluña en materia de «Asistencia Social» asumida por virtud del artículo 9.25 EAC, sin que le quede al Estado ninguna facultad normativa o ejecutiva, por lo que al fijar una cuantía a las prestaciones mensuales, así como el límite de edad de los beneficiarios, han invadido su competencia y, en consecuencia, el Estado debe transferir directamente a la Generalidad de Cataluña la parte necesaria de los créditos presupuestarios habilitados para que sea la Comunidad Autónoma la que efectúe el pago individualizado a los beneficiarios.

Aceptando que tales pensiones se incluyen en la materia de «asistencia social», entendida como el conjunto de acciones y técnicas de protección que quedan fuera del sistema de la Seguridad Social (STC 146/1986, fundamento jurídico 2.º), y que la referida materia es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 148.1.20 CE y 9.25 EAC), y dado que la simple habilitación de créditos en los Presupuestos Generales del Estado —según doctrina reiterada— no constituye un título competencial propio y universal que autorice al Estado a invadir la competencia exclusiva autonómica, ni a ejercer una competencia paralela o concurrente sobre la misma materia asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma, es preciso determinar si existe algún título competencial o algún precepto constitucional que habilite al Estado para esta concreta intervención en la materia de asistencia social.

Ya hemos advertido en los fundamentos jurídicos anteriores que la inexistencia de un título competencial basado en el «poder de gastar» no impide al Estado el ejercicio de toda acción social o económica mediante la vía subvencional canalizando sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares, para lo que puede estar legitimado constitucionalmente por virtud de otros títulos competenciales en razón a la función a la que el Estado —junto a los demás Poderes Públicos— viene compelido por el artículo 9.2 CE de promoción de la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra, reafirmando la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 CE). Máxime cuando se trata, como es aquí el caso, de medidas prestacionales tendentes a asegurar un «mínimo vital» para los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida, lo que se inserta lógicamente en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, que el artículo 149.1.1 atribuye al Estado como competencia exclusiva.

Examinando desde esta doctrina el presente supuesto hemos de concluir que las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas

encuentran claro apoyo competencial —como señala el Abogado del Estado— en el artículo 149.1.1, en conexión con el artículo 50, ambos de la Constitución, que habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, en el presente caso, asegurando, con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos, lo que se justifica, además, por las propias limitaciones económicas que harían inviable, desde la consideración misma del principio de solidaridad, una configuración diversificada de las condiciones de edad de los beneficiarios y de la cuantía de tales pensiones asistenciales en el territorio nacional.

Cosa distinta será el modo en que hayan de ejecutarse y gestionarse los fondos presupuestarios destinados a tales ayudas, que habrá de hacerse en todo caso —como ya se ha dejado dicho— respetando las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, mediante una distribución de tales fondos del Estado entre todas las Comunidades Autónomas conforme a módulos o criterios objetivos de reparto o bien mediante Acuerdos o Convenios singulares ajustados a la Constitución.

15. La disposición adicional duodécima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 da nueva redacción al artículo 20.1 de la Ley 6/1977, de 4 de enero, sobre Fomento de la Minería, estableciendo que podrán otorgarse determinadas subvenciones por el «Ministerio de Industria y Energía, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, y dentro de las cantidades que para esta finalidad se les asignen en los Presupuestos Generales del Estado, y sin perjuicio de lo que establezcan las Leyes de Presupuestos sobre procedimientos de gestión presupuestaria...». Entiende la representación de la Generalidad de Cataluña que siendo el otorgamiento de esas subvenciones un típico acto ejecutivo y tratándose de subvenciones destinadas a industrias sometidas a la legislación de minas, dada la competencia que Cataluña ostenta en las materias de «régimen minero y energético» y de «industria» (arts. 10.5 y 12.1.2), debe declararse la inconstitucionalidad de la referida disposición adicional duodécima.

El otorgamiento de subvenciones a las empresas mineras en los términos que prevé el artículo 20.1 de la Ley 6/1977 en su nueva redacción es, en efecto, un acto ejecutivo que, en principio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.5 y 12.1.2 del EAC, a la Generalidad correspondería efectuar respecto de las empresas mineras que desarrollen su actividad en el ámbito territorial de la referida Comunidad Autónoma. No obstante, el reconocimiento de la competencia autonómica para la gestión y otorgamiento de las subvenciones, una vez que no consta que concurra ninguna de las circunstancias que excepcionalmente posibilitan que el Estado retenga la competencia de ejecución —por todas, STC 201/1988, fundamento jurídico 4.º—, no significa que la previsión impugnada deba ser declarada inconstitucional. En primer lugar, porque no todas las Comunidades Autónomas han podido asumir las competencias que en las referidas materias de minería e industria corresponden a Cataluña, lo que, en todo caso, determinaría únicamente la ineficacia y no aplicabilidad directa del precepto impugnado en su ámbito territorial, pero en modo alguno su inconstitucionalidad; y, en segundo lugar, porque la propia disposición adicional duodécima, tras atribuir genéricamente al Ministro de Industria el otorgamiento de las

subvenciones, no deja de puntualizar que ese otorgamiento lo es «sin perjuicio de lo que establezcan las Leyes de Presupuestos sobre procedimientos de gestión presupuestaria». Procedimientos de gestión presupuestaria que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Ley de Presupuestos para 1988, añadiendo un nuevo Título IX a la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, incorporan, en relación concreta a los créditos de subvenciones vinculados a servicios estatales traspasados a las Comunidades Autónomas, un conjunto de reglas que respetan las competencias de gestión y administración que a éstas corresponden (actual art. 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

En consecuencia, la disposición adicional duodécima no prejuzga, sino todo lo contrario, que la competencia ejecutiva para el otorgamiento de las subvenciones para el fomento de la minería cuestionadas no corresponda a la Generalidad de Cataluña respecto de las empresas radicadas en su ámbito territorial, sin que, por lo demás, el hecho de que el ejercicio de esa competencia quede sujeta a determinadas reglas —las contenidas en el señalado artículo 153 de la Ley General Presupuestaria— suscite dudas de constitucionalidad, tal como ya se expuso anteriormente reiterando la doctrina de la STC 96/1990 (fundamento jurídico 16).

16. Finalmente, se impugna también la Disposición final primera en su último inciso («... y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977») de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, por cuanto tal previsión no se ajustaría, a juicio de la Generalidad de Cataluña, a los requisitos establecidos en el artículo 82 de la CE, entre los que se prevé que la delegación deberá ser otorgada «para una materia concreta» con determinación del «ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación». Y, asimismo, la autorización al Gobierno para adaptar el nuevo texto refundido de la Ley General Presupuestaria «a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977» supone un cierto grado de innovación impropio de la técnica de la delegación legislativa, que, en la medida en que suponga una autorización para innovar libremente el ordenamiento, excederá de lo permitido por la CE.

El artículo 82.3 y 5 CE establece, en efecto, que la delegación legislativa —en este caso, para refundir varios textos legales en uno solo— «habrá de otorgarse al Gobierno (...) para materia concreta...» y «... determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos». Pues bien, la Disposición final primera impugnada —que prorrogó durante el ejercicio de 1988 la autorización al Gobierno contenida en la Disposición final tercera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, «haciéndola extensiva a las modificaciones introducidas en esta Ley, así como la adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977»— no supone extralimitación alguna de los señalados requisitos a los que queda condicionada la técnica de la delegación legislativa, al ser incuestionable que la autorización dada al Gobierno queda circunscrita a «materia concreta» y no supone, sin embargo, autorización alguna para innovar libremente el ordenamiento.

Que se trata de «materia concreta» es evidente, tal como se desprende inequívocamente de la rúbrica con que se acompaña la propia Disposición final primera («refundición de la Ley General Presupuestaria», siendo, pues, el contenido material —actual o futuro— de dicha Ley —que, en términos generales, encuentra su punto de referencia en la materia de «Hacienda General y Deuda del Estado» a la que se refiere el artículo 149.1.14 CE— precisión suficiente, al remitir a un sector delimitado de intervención legislativa y administrativa que no puede ser tachado de inequívoco o indefinido por su amplitud y generalidad.

Y por lo que respecta a la posibilidad de innovar libremente el ordenamiento, consecuencia de los términos en que se ha otorgado la autorización al Gobierno, tampoco cabe entender que con la expresión «adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977» se haya venido a sancionar efectivamente esa posibilidad, en cuyo caso, en efecto, habría que estimarla inconstitucional. Es cierto —y así se reconoce expresamente en el preámbulo del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que, en uso de la autorización cuestionada, se aprobó el texto refundido de la Ley General Presupuestaria— que la Disposición final primera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 no sólo prorrogó la autorización prevista en la Disposición final tercera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, para elaborar un texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, «al que se incorporarán, con autorización para regularizar, actualizar y armonizar, las disposiciones legales vigentes de carácter permanente en materia de gestión presupuestaria contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos posteriores a la entrada en vigor de la citada Ley General Presupuestaria», sino que, a la vez, amplió esa autorización, haciéndola extensiva, además, a «la adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977». De este modo —según se relata en el mismo preámbulo—, a la vista del dictamen del Consejo de Estado de 24 de septiembre de 1987, que estimó que el anteproyecto de texto refundido elaborado excedía de los límites de la autorización inicialmente otorgada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, se optó por ampliar la autorización a fin de que la misma se extendiese cuanto fuese necesario para que la actualización de la Ley General Presupuestaria pudiera tener el alcance que requería, dotándola así de la necesaria cobertura legal. Por ello, en la Disposición final primera que se impugna, la inicial autorización al Gobierno se completó con la referencia a la «adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977».

Hubo, por tanto, ampliación de la autorización al Gobierno, pero no menos cierto es que no puede concluirse que la misma infringiera el artículo 82.5 CE, ya que dicha ampliación —mediante la expresión ahora impugnada— únicamente lo fue por relación a las Leyes objeto de refundición, que no quedaron ya, pues, ceñidas a las disposiciones de las Leyes anuales de Presupuestos, sino a todas las disposiciones relativas a la materia propia de una Ley General Presupuestaria, aun cuando estuviesen contenidas en cualesquiera otras Leyes. Habría bastado, además, con tal precisión, sin necesidad de recurrir a la expresión que se impugna, para evitar las dudas que sobre su constituciona-

lidad se han planteado, porque no es aceptable entender que el término «adaptación a la Constitución» encierra un alcance distinto a los términos utilizados por el artículo 82.5 CE —«regularizar, aclarar y armonizar»—, que, siendo entre sí sustancialmente equivalentes, permiten, incluso, en la tarea refundidora, introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido.

Que el resultado último deba ser, además, un texto refundido adaptado a la Constitución es, pues, una precisión que, en todo caso, podrá merecer el calificativo de innecesaria por superflua —máxime si se tiene en cuenta que difícilmente se puede lograr esa adaptación procediendo a la regularización, aclaración o armonización de las disposiciones objeto de la refundición si éstas no se acomodan y ajustan, en sí mismas consideradas, a aquélla—, pero que en modo alguno cabrá tacharla, por tal motivo, de inconstitucional, al no ser admisible, de otra parte, la apriorística interpretación de que el objetivo de lograr un texto refundido adaptado a la Constitución venga a dotar al Gobierno de facultades en orden a «innovar libremente el ordenamiento», lo que, en su caso, si así fuese y efectivamente se hubiere materializado en el ejercicio por el Gobierno de la autorización otorgada, habría supuesto un exceso de los límites materiales previstos por el artículo 82.5 CE a la delegación legislativa. Por ello, si se prescinde del uso que de la autorización se haya hecho, no es posible sostener la inconstitucionalidad de una previsión que sólo lo sería de aceptar la hipotética interpretación en la que la Generalidad de Cataluña trata de apoyar su pretensión.

17. Por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad de determinadas partidas presupuestarias contenida en los fundamentos jurídicos 12 y 13 de esta Sentencia. La anulación de tales partidas presupuestarias podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas y particularmente a la política económica y financiera del Estado. Por otra parte, dichas partidas presupuestarias se refieren a ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos. Dadas las anteriores circunstancias y como ya se hiciera en la STC 75/1989, la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de inconstitucionalidad de aquellas partidas presupuestarias que han invadido sus competencias, sin necesidad de anular los citados preceptos presupuestarios ni menos todavía las subvenciones ya concedidas al amparo de los mismos. Por todo ello, el alcance de los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad acordada se limita a los futuros ejercicios presupuestarios posteriores a la fecha de publicación de esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

#### 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:

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 17, por invadir las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña, las partidas presupuestarias correspondientes al estado de gastos:

De los Presupuestos Generales del Estado para 1988:

A) De la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo):

a) Del Servicio 09, Programa 413.A, artículo 42, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 12, apartado A), *f*).

b) Del Servicio 11, Programa 412.F, artículo 42, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 12, apartado A), *h*).

De los Presupuestos Generales del Estado para 1989:

A) De la Sección 18 (Ministerio de Educación y Ciencia):

a) Del Servicio 06, Programa 422.D, el Concepto 442, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 13, apartado D), *e*).

B) De la Sección 26 (Ministerio de Sanidad y Consumo):

a) Del Servicio 09, Programa 413.A, los Conceptos 421.02, 422.02, 423.2, 424.02, 425.02, 426.02, 427.02, 428.02, 429.02 y 429.12, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 13, apartado J), *k*).

b) Del Servicio 10, Programa 313.G, el Concepto 422, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 13, apartado J), *m*).

c) Del Servicio 11, Programa 412.F, los Conceptos 421.02, 423.02 y 427.02, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 13, apartado J), *n*).

C) De la Sección 27 (Ministerio de Asuntos Sociales):

a) Del Servicio 01, Programa 313.L, el Concepto 486, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 13, apartado K), *b*).

b) Del Servicio 01, Programa 313.L, el Concepto 781, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 13, apartado K), *c*).

2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a 6 de febrero de 1992.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.