

facultades y de las que, en virtud de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística, se ejercitan en el Decreto objeto del presente conflicto.

El Gobierno de la Nación no impugna el Decreto en su conjunto, lo que equivale a reconocer —como así es— que en sus diferentes preceptos se atiende a las facultades que sobre el uso normal de los dos idiomas oficiales en Cataluña le atribuye el art. 3.3 del EAC. Lo que se impugna, al margen y prescindiendo del contenido de las reglas que se establecen en el art. 3, es la competencia de la Generalidad para determinar el texto que debe prevalecer cuando surja alguna duda de interpretación de las escrituras públicas otorgadas en castellano y en catalán, por corresponder al Estado dicha competencia de conformidad con las que, sobre «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas» y «ordenación de los instrumentos públicos», le atribuye el art. 149.1.8.^a de la Constitución.

Entiendo que, efectivamente, la competencia controvertida corresponde al Estado por lo siguiente:

Es cierto que, como se razona en la Sentencia, las reglas contenidas en el art. 3 del Decreto en conflicto, se refieren a las escrituras públicas otorgadas en los dos idiomas y que dichas escrituras «no son ni contienen normas jurídicas, y que, por tanto, su interpretación no queda comprendida, desde la perspectiva del art. 149.1.8.^a de la Constitución entre las competencias del Estado». Más también es cierto que en las escrituras públicas se insertan actos, contratos o negocios jurídicos de muy distinto contenido y naturaleza, cuya finalidad es, por regla general, la de producir los efectos jurídicos concertados por los otorgantes de conformidad con la libre autonomía de su voluntad. Voluntad que no puede ser sustituida imperativamente, ni aun en el supuesto —único contemplado, naturalmente, por las reglas cuestionadas— de que las partes no hayan previsto el valor preferente de uno de los textos en que está redactada la escritura.

Las dudas que surjan entre los dos textos que, en principio, habrán de tener el mismo valor, puesto que por la voluntad de ambos

otorgantes se han utilizado las dos lenguas sin establecer ninguna preferencia entre ellas, no pueden resolverse más que de mutuo acuerdo entre las partes, sin que, a pretexto de las facultades que sobre normalización lingüística tiene la Generalidad, pueda dictar reglas de interpretación que atribuyan diferente valor a las utilizadas en plano de igualdad. La falta de acuerdo entre las partes deja expedita, como se dice en la Sentencia (fundamento jurídico 4, apartado 4.^o), «la formalización de una eventual discrepancia en sede jurisdiccional», pero a esta solución para despejar las dudas ha de llegarse, en su caso, sin una previa determinación valorativa de uno de los textos en detrimento del otro, porque para esa determinación previa no tiene competencia la Generalidad de Cataluña en virtud de sus facultades de garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas, sino que corresponde a quien la ostente para establecer las reglas relativas a la aplicación, eficacia e interpretación de las normas jurídicas atinentes a la relación o al negocio jurídico de que se trate en cada caso. De ahí la extralimitación competencial en que ha incidido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al establecer las citadas reglas que, como ya hemos dicho, por referirse a materia propia de la interpretación y eficacia de las normas jurídicas aplicables, corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.8.^a de la Constitución. La invasión de esta competencia estatal hace innecesario el examen del otro título —ordenación de los instrumentos públicos— invocado también por el Abogado del Estado.

Por tanto, en mi criterio, sostenido con mayor amplitud en la deliberación de esta Sentencia, el fallo ha debido declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado en lo concerniente, exclusivamente, a las reglas a), b) y c) del art. 3 del Decreto 125/1984, de 17 de abril, dictado por el Departamento de Justicia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Madrid a veinticuatro de abril de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Rubricado.

11622 Pleno. Sentencia 75/1989, de 24 abril. Conflictos positivos de competencia 838/1984, 839/1984, 840/1984, 841/1984, 882/1985 y 883/1985 (acumulados). Promovidos por la Junta de Galicia, en relación, los cuatro primeros, con otras tantas Ordenes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de fecha 19 de julio de 1984, y los otros dos en relación con otras tantas Ordenes del mismo Ministerio de fecha 31 de mayo de 1985.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueiral, don Carlos de la Vega Benayas, 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 y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 838/1984, 839/1984, 840/1984, 841/1984, 882/1985 y 883/1985, promovidos todos ellos por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Heriberto García Seijo, los cuatro primeros contra Ordenes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de fecha cada una de 19 de julio de 1984, y los otros dos contra Ordenes del mismo Ministerio de 31 de mayo de 1985. Ha sido parte el Gobierno, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 30 de noviembre de 1984 tiene entrada en este Tribunal escrito del Letrado don Heriberto García Seijo, quien, en nombre de la Junta de Galicia, debidamente autorizado por Acuerdo del Ejecutivo autonómico y tras haberse formulado el oportuno requerimiento al Gobierno de la nación no atendido por éste, formula conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la nación por estimar que la Orden de 19 de julio de 1984 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones («Boletín Oficial del Estado» de 2 de agosto) sobre convocatoria de concurso de subvenciones a fondo perdido para la promoción y comercialización del turismo rural, viola las competencias propias de la Comunidad Autónoma Gallega en materia de la promoción y ordenación del turismo (art. 27.21 E.A.G.) y de desarrollo y

ejecución de programas genéricos o estimuladores de la ampliación de actividades productoras e implantación de nuevas Empresas (art. 30.1.7 E.A.G.). Dicho conflicto fue registrado con el núm. 838/1984 y admitido a trámite por providencia de 5 de diciembre de 1984, en la que se acordó dar traslado del mismo al Gobierno y publicar la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Galicia».

2. El día 30 de noviembre de 1984 tiene entrada en este Tribunal escrito del Letrado don Heriberto García Seijo, quien, en nombre de la Junta de Galicia, debidamente autorizado por Acuerdo del Ejecutivo autonómico y tras haberse formulado oportuno requerimiento al Gobierno de la nación, no atendido por éste, formula conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la nación por estimar que la Orden de 19 de julio de 1984 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones («Boletín Oficial del Estado» de 2 de agosto) sobre concurso de subvenciones a fondo perdido para la reforma de establecimientos hoteleros de explotación familiar, viola las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma Gallega en materia de promoción y ordenación del turismo. Dicho conflicto fue registrado con el núm. 839/1984 y admitido a trámite por providencia de 5 de diciembre de 1984, en la que se acordó dar traslado del mismo al Gobierno y publicar su formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Galicia».

3. El día 30 de noviembre de 1984 tiene entrada en este Tribunal escrito del Letrado don Heriberto García Seijo, quien en nombre de la Junta de Galicia, debidamente autorizado por Acuerdo del Ejecutivo autonómico y tras haberse formulado el oportuno requerimiento al Gobierno de la nación, no atendido por éste, formula conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la nación por estimar que la Orden de 19 de julio de 1984 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones («Boletín Oficial del Estado» de 2 de agosto) sobre concurso para la concesión de ayudas a los proyectos de construcción de campings a realizar en el año 1984, viola las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma para la promoción y la ordenación del turismo dentro de su territorio (art. 27.21 E.A.G.). Dicho conflicto fue registrado con el núm. 840/1984 y admitido a trámite por providencia de 5 de diciembre de 1984, en la que se acordó dar traslado del mismo al Gobierno y publicar la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Galicia».

4. El día 30 de noviembre de 1984 tiene entrada en este Tribunal escrito del Letrado don Heriberto García Seijo, quien, en nombre de la Junta de Galicia, debidamente autorizado por Acuerdo del Ejecutivo autonómico y tras haberse formulado el oportuno requerimiento al Gobierno de la nación, no atendido por éste, formula conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la nación por estimar que la Orden de 19 de julio de 1984 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones («Boletín Oficial del Estado» de 2 de agosto) sobre convocatoria de concurso y subvenciones a fondo perdido para el fomento de las ofertas turísticas especializadas, viola las competencias

exclusivas de la Comunidad Autónoma Gallega en materia de promoción y ordenación del turismo (art. 27.21 E.A.G.) y en materia de promoción del deporte y adecuada utilización del ocio (art. 27.22 E.A.G.). Dicho conflicto fue registrado con el núm. 841/1984 y admitido a trámite por providencia de 5 de diciembre de 1984, en la que se acordó dar traslado del mismo al Gobierno y publicar su formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Galicia».

5. Por escrito de 20 de diciembre de 1984, el Abogado del Estado solicita la acumulación de los anteriores conflictos, habiendo mostrado su conformidad con la acumulación solicitada el Abogado de la Junta de Galicia. Por Auto de 14 de marzo de 1985, el Pleno del Tribunal acordó la acumulación de los conflictos 839/1984, 840/1984 y 841/1984 al 838/1984, alzando la suspensión del plazo que concedió al Gobierno para la formulación de alegaciones.

6. El día 5 de octubre de 1985 tiene entrada en este Tribunal escrito del Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de la Junta de Galicia, quien, en nombre de ésta, debidamente autorizada por Acuerdo del Ejecutivo autonómico y tras haberse formulado el oportuno requerimiento al Gobierno de la nación, no atendido por éste, formula conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la nación, por estimar que la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 31 de mayo de 1985 («Boletín Oficial del Estado» de 8 de junio), sobre convocatoria de subvenciones a fondo perdido para la promoción y comercialización del turismo rural, viola las competencias y exclusivas que corresponden a la Comunidad Autónoma Gallega en materia de promoción y ordenación del turismo. Dicho conflicto fue registrado con el núm. 882/1985 y admitido a trámite por providencia de 16 de octubre de 1985, en la que se acordó dar traslado del mismo al Gobierno y publicar su formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Galicia».

7. El día 5 de octubre de 1985 tiene entrada en este Tribunal escrito del Jefe del Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional de la Junta de Galicia, quien, en nombre de ésta, debidamente autorizada por Acuerdo del Ejecutivo autonómico y tras haberse formulado el oportuno requerimiento al Gobierno de la nación, no atendido por éste, formula conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la nación, por estimar que la Orden de 31 de mayo de 1985 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones («Boletín Oficial del Estado» de 8 de junio), por la que se convoca concurso de subvenciones a fondo perdido para la mejora y modernización, dotación de instalaciones complementarias e incorporación de nuevas tecnologías en estaciones termales, viola las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de promoción y comercialización del turismo dentro de su ámbito territorial y de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior. Dicho conflicto fue registrado con el núm. 883/1985 y admitido a trámite por providencia de 16 de octubre de 1985, en la que se acordó dar traslado del mismo al Gobierno de la nación y publicar su formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Galicia».

8. Por escrito de 8 de noviembre de 1985, el Letrado del Estado solicita la acumulación de los conflictos 882/1985 y 883/1985 y los precedentemente acumulados 838, 839, 840 y 841/1984, no formulando alegaciones al respecto la Junta de Galicia. Por Auto de 6 de febrero de 1986, el Pleno del Tribunal acordó acumular los conflictos 882 y 883/1985 a los registrados con los núms. 838, 839, 840 y 841/1985, ya acumulados por Auto de 14 de marzo de 1985.

9. Las seis demandas coinciden sustancialmente en su argumentación, que puede sintetizarse así:

El art. 27.21 del Estatuto de Autonomía de Galicia, de conformidad con el art. 148.1.18 de la Constitución, reconoce como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia la promoción y la ordenación del turismo, lo que significa, de conformidad con el art. 37.2 de dicho Estatuto que corresponde a la Comunidad Autónoma, en relación con la expresada materia, la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección. Esa competencia exclusiva en materia de turismo no está sometida a reserva, condicionamiento ni limitación alguna, habiendo recibido la Comunidad Autónoma el traspaso de funciones en materia de promoción y ordenación del turismo (Reales Decretos 212/1979, de 26 de enero, y 2418/1982, de 24 de julio).

Por ello corresponde a Galicia la competencia exclusiva en la función ejecutiva de promoción del turismo, materia no atribuida expresamente al Estado. Dentro de la promoción del turismo ha de entenderse incluida la actividad de fomento. Por tanto, la legitimación y la titularidad competencial en favor de la Comunidad Autónoma en materia de turismo se produce por esta doble vía de los arts. 27.21 y 37.2 del Estatuto.

Aunque el fomento comporta medidas de carácter económico, en lo que resulta imprescindible establecer un mecanismo de cooperación o colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para su ordenación racional, solidaria y justa, las subvenciones serían regionalizables y las autonomías regionales deberían disponer y repartir los

fondos. El que el Poder Central, sin límite alguno y por su propia y exclusiva discrecionalidad, asuma el instrumento de las ayudas a la promoción del turismo, invadiendo competencias exclusivas de Galicia, puede convertirse, además, en fuente de arbitrariedades al poder primar a unas Comunidades Autónomas sobre otras, siendo la previa armonización necesaria para mantener la proporcionalidad en la distribución de las ayudas, pues el interés general supracomunitario sólo puede arbitrarse constitucionalmente a través del instrumento armonizador del art. 150.3 de la Constitución.

En los asuntos 838/1984, 839/1984 y 882/1985 se invocan también como títulos complementarios, aunque sin desarrollarlos, los referidos a programas genéricos estimuladores de la ampliación de actividades productivas en comarcas reprimidas o en crisis (art. 30.1.7 E.A.G.) y el fomento de la actividad económica en Galicia (art. 30.1.1 E.A.G.). En el asunto 841/1984 se invoca la competencia exclusiva en materia de la adecuada utilización del ocio (art. 27.22 E.A.G.). En el asunto 883/1985, la competencia de la Comunidad Autónoma Gallega en el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (art. 33.1 E.A.G.).

En relación con las órdenes impugnadas, se afirma que son instrumento de promoción del turismo, que desarrollan y regulan una típica actividad de fomento y, por tanto, incurrir en vicio de incompetencia al incidir abiertamente en el ámbito de la competencia exclusiva configurada en el art. 27.21 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Se invoca la jurisprudencia constitucional según la cual, existiendo normas habilitantes de una potestad reglamentaria, corresponde a los poderes autonómicos la regulación de las subvenciones y, por tanto, de sus requisitos o presupuesto, de su contenido y del régimen de cumplimiento, incluidos los mecanismos de control dentro de lo que es su competencia, sin que la subvención pueda erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la misma (STC 39/1982). De este modo, las dotaciones presupuestarias no son mecanismos de atracción de competencias que corresponden a las respectivas Comunidades Autónomas, a las que deben ser distribuidas con arreglo a los baremos predeterminados, sin que el Real Decreto 1996/1980, de 3 de octubre, que regula competencias que actualmente no corresponden al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, pueda justificar una asignación presupuestaria destinada al fomento turístico con postergación de la Comunidad Autónoma, sin que las consideraciones presupuestarias constituyan *per se* mecanismos de atribución de competencias como pretenden las órdenes que se impugnan, al margen de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Se recuerdan las vías constitucionales establecidas para la coordinación y planes sistemáticos y se insiste en que la Ley de Presupuestos no puede convertirse en un instrumento de apoderamiento o asunción estatal de competencias autonómicas, y que la aplicación de tales partidas presupuestarias por el Estado no puede amparar un despojo de competencias de la Comunidad, vulnerando la propia Constitución, como intentan las órdenes impugnadas.

Además el carácter «indisponible» de las competencias de la Comunidad Autónoma impide al Estado convertir las ayudas o subvenciones en instrumento habilitante de una competencia que no le corresponde, pues ni le corresponde la convocatoria de un concurso de ayudas (art. 1 de las Ordenes impugnadas), de acuerdo a la citada STC 39/1982, ni determinar la finalidad o destino de la ayuda (art. 2 de las Ordenes impugnadas), que constituye un elemento característico y definitorio de la actividad de fomento. Tampoco corresponde al Estado, por ser actividades de indudable carácter ejecutivo, los preceptos de las ordenes impugnadas que regulan la gestión de las ayudas, el régimen de cumplimiento y los mecanismos de control.

Además se da la circunstancia de que las Ordenes impugnadas no contienen criterio alguno acerca de la distribución territorial de las dotaciones o ayudas, que queda a la exclusiva discrecionalidad del Poder Central, pudiéndose primar a unas Comunidades Autónomas respecto a otras en la distribución de los fondos o ayudas, mientras que la interdicción de la arbitrariedad (art. 9 C.E.) debería llevar a la proporcionalidad en la distribución de los fondos o ayudas, lo que conduce de nuevo al tema de la necesaria previa armonización supracomunitaria para la consideración del interés estatal o general.

Finalmente, el Real Decreto de transferencias, aunque formaliza un Acuerdo adoptado en Comisión Mixta, carece de virtualidad y de habilitación constitucional para limitar o restringir el alcance de una competencia constitucional o estatutaria o para reservar al Estado servicios o Competencias.

En los correspondientes suplicos de las seis demandas se solicita se reconozca que la competencia controvertida está atribuida a la Comunidad Autónoma de Galicia dentro de su ámbito territorial, que, en consecuencia, la correspondiente orden está viciada de inconstitucionalidad, debiendo calificarse como nula de pleno Derecho, y que las dotaciones económicas que convocan constituyen una competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en cuanto a su ejecución y administración con la derivada obligación de su convocatoria, concesión, gestión e inspección en el ámbito territorial autónomo.

10. El Abogado del Estado inicia sus alegaciones recordando las actuaciones llevadas a cabo conjuntamente por el Estado y las Comuni-

dades Autónomas en materia de partidas presupuestarias relacionadas con la actividad turística, como se había aceptado el reparto de los distintos conceptos presupuestarios, salvo algunos concretos, por ser una innovación para el presupuesto de 1984, siendo ello aceptado por el representante de la Junta de Galicia.

Pasa a continuación a examinar las Ordenes ministeriales objeto de los presentes conflictos, indicando como rasgos característicos de las mismas su finalidad económica, para corregir el fenómeno de la estacionalidad del turismo español, su finalidad selectiva, como experiencia piloto con una finalidad orientadora de acción política futura, con subvenciones íntegramente a cargo del Estado, sujetas al régimen de ordenación de gastos y pago del Estado, y previendo una coordinación con las Comunidades Autónomas, quienes podrán informar los expedientes, siendo vinculante el informe de carácter negativo.

Para el Abogado del Estado las pretensiones incluidas en el suplico de todos y cada uno de los escritos son incompatibles, pues una misma norma no puede ser nula de pleno derecho para sólo desplazar la titularidad de unos fondos y de las funciones de gestión inherentes a ellos, si es nula lo es a todos los efectos y si es válida lo es con arreglo a las normas de competencia y procedimiento que en la misma se instituyen, de modo que la pretensión de la Junta de Galicia supone algo más que la reivindicación de una competencia y la simple declaración de la invalidez de las normas, por las que se instituyen, pues supone el deseo de subrogación en las dotaciones económicas previstas y la intervención exclusiva de su gestión. Si ésta es la *causa petendi*, la pretensión congruente con ella habría de consistir en que se reconociera la competencia autonómica a que figurase en los presupuestos del Estado unas partidas y que a ese reconocimiento se agregara la declaración de que la Comunidad Autónoma tuviera derecho a un determinado porcentaje, pero para ello la Comunidad Autónoma carece de competencia, y en este sentido no se discutirían competencias turísticas, sino la propia autonomía presupuestaria del Estado en la determinación del concepto y cuantía de las partidas incluidas en el presupuesto del Estado. Pero si lo que se pretende es el reconocimiento de las competencias turísticas de la Comunidad, el conflicto carecería de sentido, puesto que las Ordenes objeto de conflicto no tratan de limitar ninguna competencia autonómica en beneficio de la estatal, sino ejercitar una competencia propia sin perturbar en la más mínima medida el ejercicio de las que competen a la Comunidad Autónoma.

La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de la Comunidad no significa la absoluta exclusión del Estado en la adopción de normas o de actos de ejecución que incidan sobre la materia turística, dada la competencia general del Estado para las bases y coordinación de la planificación general de la economía, siendo el turismo un sector muy relevante en la economía española, como el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en su STC 125/1984. Esta competencia diferenciada del Estado puede desplegarse autónomamente sobre cualquier campo o materia, con la sola finalidad de que el fin perseguido responda a un objetivo de planificación económica, acción planificadora que no queda constreñida a una simple enunciación de postulados normativos, sino que alcanza también a la coordinación, que habilita también para la adopción de medidas concretas (SSTC 1/1982, de 28 de enero, y 42/1983, de 20 de mayo).

Todas las disposiciones impugnadas contemplan un tipo de turismo poco extendido y enmarcado fuera de los estándares habituales de la actual oferta turística, lo que justifica la oportunidad de una acción planificadora y coordinadora general que rebasa los límites de acción de una Comunidad Autónoma, lo que podría lícitamente estructurarse en la adopción de medidas generales y permanentes de policía y de fomento, pero también a través de una técnica subvencional selectiva en forma de concurso para la selección de los mejores proyectos. El Estado puede articular medidas de fomento para conseguir la atracción de determinados tipos de corrientes turísticas y también ha de poder ejercitar aquellas facultades que tiendan previamente a definir los módulos de acción que sean más útiles y adecuados para actuar ulteriormente en su caso, las medidas planificadoras. La acción planificadora no excluye sino que presupone el ensayo, el análisis y la proyección de lo que pueda o deba planificarse.

Entrando ya en el contenido de las Ordenes ministeriales impugnadas el correcto enfoque de su impugnación hubiera debido consistir en pretender la pura y simple inaplicación de sus preceptos al territorio de la Comunidad Autónoma, con lo que la impugnación hubiera quedado sin causa, si las Ordenes hubieran exceptuado de su aplicación dicho territorio, con el resultado absurdo y discriminatorio de perjudicar arbitrariamente a determinados ciudadanos. Tampoco resolvería el problema atribuyendo la competencia resolutoria a las Comunidades Autónomas, puesto que las Ordenes ministeriales no pretenden ni asegurar la subvención de un determinado número de proyectos ni cómo hayan de distribuirse las subvenciones en función de su localización geográfica y puede suceder que todos los concursos queden desiertos, que sólo se seleccione uno o varios, y en este caso afectar incluso a una misma localización. De ahí que además de infundada sea de imposible realización el que la Comunidad Autónoma conceda las subvenciones,

dado el carácter estatal del concurso a cargo de los presupuestos del Estado.

Finalmente se hacen algunas consideraciones sobre la «competencia subvencional» como posible competencia diferenciada. Se reconoce que la consideración presupuestaria no puede actuar como criterio delimitador de competencias, pero ello no significa que la capacidad de gastos de un ente público haya de encontrar necesariamente una tipificación clara, directa y mediata en algunos de los diversos ámbitos competenciales que le están atribuidos, de ahí que pueda admitirse una competencia subvencional, dotada al menos en principio de una cierta autonomía, como emanación de la autonomía patrimonial de que están dotados todos los entes territoriales para la prosecución de sus propios intereses. Así, pues, la subvención se viene a perfilar con una acción dotada de cierta autonomía, pues si no atrae competencias por el hecho de establecerse u otorgarse (STC 39/1982, de 30 de julio) es lógico que tampoco las invada. Sin embargo, la acción subvencional no puede contravenir o perjudicar el legítimo ejercicio o el contenido de una competencia ya expresada en mandatos concretos, como sería el caso que se subvencionaran actuaciones que, con arreglo a la normativa legítimamente dictada por otro, estuvieran prohibidas o limitadas en términos incompatibles con la subvención.

En el presente caso las Ordenes ministeriales objeto de conflicto, al reconocer que el informe desfavorable de la Comunidad Autónoma determine sí o no la descalificación del proyecto y excluya la posibilidad de su selección, hace inviable que contravengan una norma material autonómica resultante de una competencia ejercida legítimamente, lo que ni siquiera se alega por la parte que pretende hacer suyo el propio contenido de la acción subvencional y sustituir al ente concedente en el acto de su concesión. Además este límite de la acción subvencional no jugaría en el caso del ejercicio de una acción planificadora de signo económico, ya que la esencia de la planificación comporta la sujeción de unos subsistemas a las directrices de un sistema general. En el caso de autos ninguna de las demandas conflictuales acusa la más mínima indicación sobre aquella posible contradicción.

Ninguno de los criterios inferibles de la STC 125/1984, en virtud de los cuales sería detectable una invasión competencial, pueden darse en el presente caso, ni el paralelismo o concurrencia de criterio de ordenación (pues la Junta de Galicia no ha acreditado la convocatoria de subvenciones piloto en el marco de la acción de fomento a que se refieren las expresadas Ordenes ministeriales) ni tampoco se trata de una acción de fomento permanente que permita un control directo o indirecto de la acción de fomento, sino de medidas llamadas a agotar definitivamente su eficacia con el acto de concesión de la subvención, por lo que ni aun fuera del marco de la competencia estatal para la planificación económica habría justificación para las pretensiones hechas valer.

Se solicita se dicte sentencia en la que se declare no haber lugar a las pretensiones hechas valer en los conflictos acumulados.

11. Por providencia del Pleno de 18 de abril de 1989 se señaló el día 21 de abril siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Las diversas Ordenes ministeriales objeto de los presentes conflictos positivos de competencia acumulados tienen todas ellas, como se señala en sus preámbulos y se deduce de sus contenidos, el objeto común de convocar, para los respectivos ejercicios presupuestarios, concursos para conceder subvenciones a fondo perdido a determinadas actividades privadas de carácter turístico: la promoción y comercialización del turismo rural (en los conflictos 838/84 y 882/85); la reforma de establecimientos hoteleros de explotación familiar (conflicto 839/84); el fomento de ofertas turísticas especializadas (conflicto 841/84); la mejora, modernización, dotación de instalaciones complementarias e incorporación de nuevas tecnologías en estaciones termales (conflicto 883/85), y ayudas a los proyectos de construcción de campings a realizar en el año 1984 (conflicto 840/84).

Para reivindicar su competencia con carácter exclusivo, la Junta de Galicia invoca como título competencial propio el de turismo. Además, en alguno de los conflictos, invoca otros títulos competenciales propios, aunque lo hace de forma marginal, sin ningún razonamiento explícito, y sin extraer de tal invocación consecuencia práctica alguna. Se trata de la adecuada utilización del ocio (conflicto 840/84), la sanidad interior (conflicto 883/85) o la ejecución en Galicia de programas estatales referidos a comarcas deprimidas (conflictos 838/84, 839/84 y 882/85). Podemos prescindir, sin embargo, de estos otros títulos competenciales no sólo porque sea dudoso que puedan invocarse en relación con las Ordenes ministeriales impugnadas, sino sobre todo porque tal invocación carecería de relevancia, dado que la materia objeto prevalente de tales disposiciones es, sin duda alguna, la del turismo, como reconoce la representación del Estado. También reconoce el Abogado del Estado que la materia de turismo es competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. En efecto, de acuerdo al art. 148.1 de la Constitución y en virtud del art. 27.21 de su Estatuto, Galicia ha asumido competencias exclusivas para «la promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad» sin que el art. 149 de la Constitución contenga reserva

competencial alguna sobre turismo interior en favor del Estado, ni tenga que «entrar aquí en juego la cláusula de reserva residual del art. 149.3 de la Constitución». Puesto que el Estatuto ha sido «cauce explícito de la asunción de competencias sobre turismo» (STC 125/1984, de 20 de diciembre).

El que la materia objeto de las Ordenes ministeriales controvertidas sea la de turismo, sobre la que Galicia tiene competencia exclusiva, no constituye, sin embargo, un «impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia» (STC 95/1986, de 10 de julio), no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas al turismo, pudieran caer bajo otros enunciados competenciales que el art. 149 de la Constitución confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la Constitución como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado (STC 95/1986, de 10 de julio). En consecuencia, hemos de analizar si las Ordenes ministeriales controvertidas podrían estar legitimadas en el ejercicio de otras competencias reconocidas al Estado.

2. En favor de dicha competencia estatal el Abogado del Estado invoca fundamentalmente tres razones: la de la necesidad de un tratamiento global de la promoción de la actividad turística en razón del interés general, la «competencia subvencional» derivada de la autonomía financiera del Estado y la competencia estatal para fijar las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 de la Constitución).

Las dos primeras razones pueden ser rechazadas sin necesidad de una argumentación detenida. En primer lugar, no cabe justificar una competencia estatal por la mera razonabilidad de la medida, ni por la conveniencia de adoptar estas medidas a nivel «supraautonómico», ya 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 articulados en la Constitución» (STC 146/1986, de 25 de noviembre), excluyéndose así que el ámbito de competencias autonómicas pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas.

Tampoco es admisible, según reiteradísima jurisprudencia de este Tribunal, la existencia de una «competencia subvencional», «diferenciada», resultante de la autonomía financiera del Estado. La subvención no es concepto que delimita competencias (STC 179/1985, de 19 de diciembre), ni núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los aspectos que pueda dar lugar la misma (STC 174/1985, de 25 de octubre), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (STC 179/1985, de 19 de diciembre) que «puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía; 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» (STC 95/1986, de 10 de julio). De este modo «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» (STC 146/1986, de 25 de noviembre). Como ya ha reconocido la STC 88/1987, de 2 de junio, la potestad de gasto público del Estado no puede alterar el sistema de distribución de competencias en materia de turismo que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Por tanto, la habilitación constitucional de subvenciones estatales «está condicionada al dato de que el Estado posea competencias que, necesariamente, serán concurrentes con las que ostenta la Comunidad Autónoma» (STC 201/1988, de 27 de octubre).

3. El Abogado del Estado ha invocado también al respecto la competencia estatal sobre planificación de la actividad económica del art. 149.1.13 de la Constitución. Se trataría aquí del otorgamiento estatal de subvenciones al servicio de una política sectorial en la que concurrían el correspondiente título específico de la Comunidad Autónoma sobre el sector económico del turismo y «las más genéricas competencias estatales sobre planificación y coordinación de la actividad económica» (STC 152/1988, de 28 de julio).

Este Tribunal ya ha reconocido que el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica. Como ha dicho la STC 152/1988, de 28 de julio, «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijen 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».

Este razonamiento es también aplicable al sector del turismo y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su expresa relación con la política económica general, en razón de la incidencia que la actividad turística tiene en el conjunto de la economía, su importancia relativa como factor de desarrollo económico y de creación de empresas y de empleos, y su especial trascendencia en nuestra balanza de pagos (STC 125/1984, de 20 de diciembre). La competencia exclusiva de Galicia en materia de promoción y ordenación del turismo no excluye así que el Estado, en el ejercicio de las competencias del art. 149.1.13 de la Constitución, pueda establecer las bases y la coordinación de este importante sector de la actividad económica.

Sin embargo, no cabe una interpretación extensiva de este título competencial estatal que permita absorber bajo él, como correspondiente al Estado, cualquier medida que tenga incidencia sobre los aspectos económicos de la actividad turística, vaciándose prácticamente de contenido la competencia exclusiva propia de la Comunidad Autónoma. La posibilidad del Estado de incidir sobre la materia de turismo «se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y sólo en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete» (STC 152/1988, de 20 de julio). El Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de turismo, ni tiene una competencia general e indeterminada de fomento del turismo paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, pues ello significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar de forma permanente el sistema ordinario de financiación autonómica. Sólo puede establecer medidas de fomento en tanto y por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica.

Por tanto, hemos de examinar si en el ejercicio de esa competencia estatal se ha respetado la competencia propia de Galicia en materia de turismo, o sea, si el Estado al establecer este tipo de subvenciones no se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias de bases y coordinación de la actividad económica y no ha invadido, anulado ni desconocido las competencias propias de Galicia en materia de turismo.

4. Las partes en conflicto no han realizado un examen particularizado de cada una de las Ordenes objeto de impugnación, y se han limitado a un examen global de las mismas, refiriéndose sólo marginalmente a algunos temas concretos. Todas las Ordenes impugnadas, al margen de la diversidad de objeto, tienen una misma estructura de contenido, por un lado se regulan unas ayudas a fondo perdido, se indica la finalidad específica de las mismas, precisándose que son para determinados gastos de inversión y se establece el porcentaje máximo de la ayuda en relación con el presupuesto de la inversión. Por otro lado, al mismo tiempo se convocan, en forma global las ayudas, se establece el procedimiento para la solicitud, la forma de concesión, de pago y de control de la realidad de la inversión, con una intervención decisiva de la Secretaría de Estado para el Turismo.

Ello permite distinguir dentro de estas órdenes dos cuestiones distintas, la de la regulación de las ayudas, y la de la convocatoria, concesión, gestión e inspección de las mismas.

En cuanto a lo primero, puede estimarse que el Estado ha definido las actuaciones protegibles, que constituyen el núcleo de las medidas consideradas y la forma de protección a través del ordenamiento de subvenciones, así como en el nivel relativo de esa ayuda en relación con el coste de la correspondiente inversión, y el volumen de recursos estatales que se aportan para estas ayudas. La regulación estatal de estos aspectos no invade por sí misma «competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución» (STC 152/1988, de 20 de julio).

Por otro lado, las ayudas estatales previstas se refieren a programas singularizados que presentan la suficiente importancia y autonomía dentro del turismo como para estimar que el condicionamiento específico de la subvención a los mismos responde a la finalidad de garantizar un objetivo de política económica, como es la de la potenciación de actividades turísticas especiales que complementan la oferta tradicional y que permiten corregir además la excesiva estacionalidad de nuestro turismo. Como la representación del Estado alega se trata de una promoción de actividades turísticas que ni se configura como paralela a la establecida por la Comunidad Autónoma, evitando así el riesgo de actuaciones estatales separadas y paralelas a las de la Comunidad Autónoma Gallega, ni tampoco impide, por su excesiva concreción, que la Comunidad Autónoma pueda desarrollar en el sector turístico 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 componentes del sistema económico general» (STC 101/1988, de 27 de octubre).

La previsión de estas subvenciones, definir las actuaciones protegibles, el nivel de protección y la aportación de recursos estatales ha de estimarse que entra dentro de las competencias que al Estado concede el art. 149.1.13 de la Constitución, pues le permite la realización de las correspondientes actuaciones que garantizan la consecución de los objetivos de la política económica nacional en el sector del turismo y ha de considerarse como un elemento indispensable «para alcanzar los fines de política económica en general propuestos» (STC 152/1988, de 20 de julio). Por consiguiente, la mera previsión de estas subvenciones y la regulación genérica de sus condiciones, al entrar dentro de la competencia del Estado de la ordenación general de la economía, no ha invadido las competencias de la Comunidad Autónoma, quien no podría reivindicar para sí misma esa regulación de alcance nacional.

5. Según se ha dicho, las Ordenes, además de regular las subvenciones, realizan una convocatoria centralizada de las mismas, con cuantías globalizadas para todo el Estado, y disponiendo que la concesión de las correlativas ayudas corresponderá a los órganos de la Administración del Estado.

La Junta de Galicia denuncia reiteradamente en cada una de las demandas que el Estado no haya utilizado los instrumentos constitucionalmente puestos a su disposición para coordinar las actividades de las Comunidades Autónomas en materia de turismo y que no haya realizado un reparto ponderado entre aquéllas de los correspondientes fondos presupuestarios, todo lo que hubiera permitido que la convocatoria, concesión, gestión e inspección de las correspondientes subvenciones establecidas por las Ordenes objeto de los conflictos, hubiese sido realizada por la Junta de Galicia, como le correspondía, en virtud de su competencia exclusiva en materia de turismo. Este planteamiento supone que la Junta de Galicia discute más que la competencia estatal para el establecimiento de estas subvenciones, la forma concreta de convocatoria y gestión de las mismas y reivindica para sí, fundamentalmente, la convocatoria, concesión, gestión e inspección de tales subvenciones, y, como paso previo para ello la distribución entre las Comunidades Autónomas de los correspondientes fondos presupuestarios.

De nuevo nos encontramos con el problema de si tiene sentido y es constitucionalmente admisible un sistema de gestión estatal de subvenciones centralizada en un sector económico que ha sido descentralizado atribuido a la competencia de las Comunidades Autónomas. Como ha dicho la STC 95/1986, la gestión directa por el Estado de tales medidas sólo sería constitucionalmente admisible si «resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al 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». En otro caso debe aplicarse la regla general de la transferencia a las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios de reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales, de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica, que, además en el presente caso, encuentra su apoyo competencial en el art. 149.1.13 de la Constitución, por lo que sólo cuando resulte estrictamente indispensable para alcanzar los fines de política económica general propuestos puede prever una intervención que pueda limitar competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, como son las existentes en materia de turismo.

Siendo la regla general la gestión autonómica de estas subvenciones, se ha de examinar si concurren en las Ordenes objeto de estos conflictos alguna de las circunstancias excepcionales que hagan imprescindible su concesión y gestión directa por parte del Estado, en virtud de la competencia que le reconoce el art. 149.1.13 de la Constitución.

El Abogado del Estado insiste, en primer lugar, en que no sólo se trata de una gestión parcialmente centralizada, en cuanto que las Ordenes objeto del conflicto conceden alguna intervención a las Comunidades Autónomas. La presentación de instancias se hace ante la Comunidad Autónoma, quien las tramitará ante la Administración Central con un informe motivado, que de ser negativo será vinculante. De la Comisión Calificadora forma parte un representante del órgano autonómico. La inspección del cumplimiento de la finalidad se hace por la Comunidad Autónoma. Se requiere informe favorable de ésta para poder autorizar la sustitución excepcional de los primitivos adjudicatarios. El carácter centralizado de la gestión se refiere aquí concretamente a que la concesión y el pago de las subvenciones se lleve a cabo directamente por los órganos de la Administración del Estado. Es sólo este último punto, obviamente, el que impugna la Comunidad Autónoma quien denuncia los peligros de desigualdades derivados del reparto por el Estado del importe global único de las ayudas. No basta, sin embargo, la existencia de un margen de intervención de la Comunidad Autónoma para justificar el que no haya habido invasión de competencia de la Comunidad Autónoma. Es cierto que en la STC 88/1987, referida a la materia de turismo, el Tribunal ha tenido en cuenta el respeto de la competencia autonómica «tanto para excluir de esa distribución a aquellas empresas o actividades que no considera

necesitadas o merecedoras de la ayuda, como para ponderar por medio de un informe no vinculante el mérito relativo de las que, estando situadas en su territorio, considera acreedoras a ellas». Sin embargo en el caso resuelto en dicha Sentencia se daban unas peculiares circunstancias derivadas de una situación transitoria regulada en el correspondiente Decreto de transferencias, que no se dan en el presente caso ni permiten generalizar la solución de que basta el reconocimiento de ciertas facultades de gestión de la Comunidad Autónoma para que se considere respetadas sus competencias exclusivas de ejecución.

El Abogado del Estado alega, además, en favor de la gestión estatal de las subvenciones el que las Ordenes impugnadas, aun siendo una excepción a la norma general de reparto y gestión autonómica de las subvenciones, se refieren a fondos presupuestarios asignados al Estado en el reparto de las partidas presupuestarias entre las Comunidades Autónomas. Tiene razón, sin embargo, la Junta de Galicia cuando sostiene que la mera asignación de fondos al Estado no justifica de por sí la gestión centralizada de dichos fondos, por el argumento anteriormente dicho de que tal asignación sólo conferiría una facultad de gasto público en manos del Estado, pero no podría convertirse en un título competencial autonómico.

Por último, el Abogado del Estado se refiere a la peculiaridad de los programas contenidos en las Ordenes ministeriales, su novedad, el carácter «piloto» de alguna de ellas, lo que justifica su escasa cuantía (tal sería el caso de los campings), y el referirse a áreas atípicas o marginales de la actividad turística cuyo desarrollo permitiría corregir deficiencias estructurales de nuestro turismo, y también ayudar a promocionar zonas económicas más deprimidas. Sin embargo, ninguna de estas razones justifica que el Estado pueda, en virtud de la competencia que deriva del art. 149.1.13 de la Constitución, asumir la gestión centralizada de estas subvenciones, pues la misma no resulta indispensable e imprescindible para asegurar la plena efectividad de la política económica en el sector, teniendo además en cuenta la escasa entidad de las ayudas, que muy limitado efecto podrán tener en la corrección de esas deficiencias estructurales. De modo que ni los objetivos concretos de las Ordenes, su referencia a áreas atípicas o marginales de la actividad turística, ni su pretendido carácter piloto que no se deduce del contenido de las Ordenes, justifica que el Estado asuma la convocatoria global y la gestión directa de estas ayudas.

No se ha tratado aquí de medidas excepcionales que traten de reequilibrar desigualdades regionales o sectoriales, sino de fomentar en general en todo el territorio nacional actividades turísticas distintas de las que constituyen la masificada oferta turística común. Se trata precisamente de una materia en la que las singularidades y peculiaridades regionales han de ser más relevantes y en las que la gestión directa de las ayudas por las Comunidades Autónomas resulta más necesaria para poder definir y llevar a cabo una política propia en relación con esos sectores turísticos marginales o atípicos, aplicando las medidas estatales pero adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, especialmente relevantes en esta materia, como ocurre por ejemplo con el caso del turismo rural, que en Galicia puede tener un significado y una relevancia muy distinta a otras Comunidades Autónomas.

En consecuencia, no concurren en las Ordenes objeto de estos conflictos circunstancias que hagan imprescindible su convocatoria, concesión y gestión directa por parte del Estado, por lo que las subvenciones que regulan deben ser objeto en Galicia de convocatoria, concesión, gestión e inspección por la Junta de Galicia, y ello sin perjuicio de que en dicha actuación haya de respetar la Comunidad la regulación estatal de las actuaciones protegibles, la forma y el nivel de protección y la aportación de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones para garantizar los objetivos de política económica general relativa a la promoción del turismo. Por su parte debe el Estado, al tomar la iniciativa de subvencionar las actividades por él escogidas, poner a disposición de las Comunidades Autónomas los fondos correspondientes para que cada una de ellas, en el ejercicio de sus competencias en materia de turismo pueda realizar la convocatoria, gestión, concesión directa e inspección de las correspondientes subvenciones.

Ha de concluirse, pues, afirmando que las Ordenes ministeriales de 19 de julio de 1984, objeto de los conflictos 838/84, 839/84 y 841/84, y las de 31 de mayo de 1985, objeto de los conflictos 882/85 y 883/85, han invadido competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, a la que corresponde la convocatoria, concesión, gestión e inspección de estas ayudas en el ámbito de su territorio.

La estimación parcial del conflicto, en lo que se refiere a la convocatoria, concesión, gestión e inspección de las ayudas, no permite, sin embargo, como solicita la Junta de Galicia, que declaremos la competencia de la Junta de Galicia para gestionar los fondos globalmente asignados por el Estado en sus Presupuestos Generales. La decisión de dedicar tales fondos a una finalidad de política económica general corresponde al Estado, y si lo hace, según se ha dicho, puede establecer las condiciones generales para las ayudas y debe prever una asignación de los fondos a las Comunidades Autónomas competentes en materia de turismo. Sólo compete a este Tribunal realizar esta declaración, pero no puede ni realizar esa distribución de fondos ni, desde luego, declarar que es competencia de la Comunidad Autónoma la

gestión de esos fondos globales en tanto que el Estado no proceda al reparto entre las Comunidades Autónomas de los mismos.

El art. 66 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al decidir sobre la titularidad de la competencia controvertida, confiere amplias facultades a este Tribunal en cuanto a acordar la anulación de la disposición objeto del conflicto y el alcance de dicha nulidad. Como la propia Junta de Galicia pone de relieve, la anulación de las Ordenes impugnadas podría suponer perjuicios, también en Galicia, a quienes hubiesen obtenido subvenciones en virtud de las Ordenes objeto de los presentes conflictos. Por otro lado, estas Ordenes se refieren a ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos. Dadas las anteriores circunstancias, la pretensión de la Junta de Galicia puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular las correspondientes Ordenes ni menos todavía las subvenciones ya concedidas al amparo de las mismas.

FALLO

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

Ha decidido

Que las Ordenes ministeriales de 19 de julio de 1984, objeto de los conflictos 838/84, 839/84, 840/84 y 841/84 y de 31 de mayo de 1985, objeto de los conflictos 882/85 y 883/85, han invadido competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, por corresponder a Galicia la convocatoria, concesión, gestión e inspección de tales subvenciones en el ámbito de su territorio.

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

Dada en Madrid a veintuno de abril de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—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.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en los conflictos de competencias acumulados núms. 838/84, 839/84, 840/84, 841/84, 882/85 y 883/85

He disentido en el presente caso de la opinión de la mayoría porque entiendo que no corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, sino al Estado, la convocatoria, concesión, gestión e inspección de las subvenciones a que las Ordenes impugnadas se refieren y que tales Ordenes no han invadido en absoluto el ámbito competencial propio de esa Comunidad Autónoma.

Las Ordenes en cuestión convocan sendos concursos públicos para solicitar subvenciones a cargo de partidas presupuestarias que figuran sin asignación nominativa, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que no contiene tampoco, respecto de ellas, precisión alguna que obligue a su distribución entre las distintas Comunidades Autónomas. Las convocatorias, abiertas a iniciativas o empresas situadas en cualquier lugar del territorio nacional, prevén que las solicitudes se tramitarán a través de la correspondiente Comunidad Autónoma, que deberá informarlas positiva o negativamente, siendo en este último caso el informe vinculante para la Administración Central. Es ésta (la Secretaría General de Turismo) la que otorga las subvenciones, pero lo hace a propuesta, en todos los casos, de una Comisión Calificadora de la que forman parte, entre otros, un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio residan solicitantes de las subvenciones. Es, por último, la Administración turística de la Comunidad Autónoma en donde actúa la empresa subvencionada, la que ha de certificar que la subvención ha sido afectada al fin previsto, haciendo así posible la liberación del aval que ha de prestarse al recibir la subvención.

La tesis, manifiestamente contradictoria, en la que se basa la impugnación de la Comunidad Autónoma es la de que, si bien en materia turística es indispensable la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma (o las Comunidades Autónomas, pues es ésta una de las pocas materias en las que todas tienen competencia exclusiva) esta colaboración sólo puede plasmarse en la distribución entre las diversas Comunidades Autónomas de las dotaciones presupuestarias asignadas al fomento del turismo. Esta tesis causa, por la contradicción interna que patentiza, considerable perplejidad, pues no se advierte cuál puede ser la competencia que autoriza al Estado a incluir en sus Presupuestos Generales unas sumas destinadas a llevar a cabo actuaciones de fomento en materia turística (tanto más si se acepta, como la Comunidad Autónoma parece aceptar, que esas dotaciones son admisibles incluso como dotaciones específicas, es decir,

no destinadas de modo genérico «al fomento del turismo», sino a subvencionar actuaciones perfectamente concretas) si al mismo tiempo se afirma que el Estado carece de toda competencia sobre tal materia por haber sido asumida ésta en exclusiva por la Comunidad Autónoma.

La decisión de la que disiento salva (o parece salvar, porque sus términos no son del todo claros), esta contradicción, mediante la apelación, una vez más, a un generoso entendimiento de lo dispuesto en el art. 149.1.13 C.E., considerando que el Estado está autorizado a destinar 7.800.000 pesetas para premiar proyectos de *camping-caravanning* (por ejemplo, Orden ministerial de 19 de julio de 1984) puesto que sólo él es competente para establecer las bases y llevar a cabo la coordinación de la planificación general de la actividad económica, pero que una vez hecho esto debe distribuir esa exigua suma entre nuestras 17 Comunidades Autónomas, a fin de que cada una de estas subvencione con la cantidad resultante el mejor proyecto a realizar dentro de su propio territorio.

Es claro que entender que una medida de este género guarda alguna relación con las bases o la coordinación de la planificación económica no puede hacerse sin violentar el sentido propio de los términos catalanos y que una vez emprendida esta vía, ya largamente transitada, habrá muy pocas decisiones con relevancia económica, por mínima que ésta sea, que no puedan ser incluidas dentro de esta competencia exclusiva del Estado. Este amplio entendimiento de la competencia estatal se combina, sin embargo, en la decisión mayoritaria con una interpretación también en extremo amplia (y a mi juicio, errada) de lo dispuesto en el art. 27.21 del Estatuto de Autonomía de Galicia para llegar a la conclusión de que debió corresponder a ésta la convocatoria de los concursos (aunque desde luego para los fines fijados por el Estado) y su resolución, de manera que la competencia exclusiva para fomentar el turismo en el territorio de Galicia significa la prohibición de que ninguna entidad pública (y, supongo, tampoco privada) pueda llevar a cabo actuación alguna destinada a tal fin. No se anulan, sin embargo, las Ordenes impugnadas, que, de ser objeto del conflicto, pasan a ser así simplemente pretexto del mismo, ni se cuestiona la constitucionalidad de la Ley atributiva de la competencia (esto es, de la Ley General de Presupuestos para 1984), como quizás hubiera debido hacerse de acuerdo con lo dispuesto en el art. 67 LOTC.

A mi juicio, es la inadecuada interpretación de la norma contenida en el Estatuto gallego la que obliga, de una parte, a dar un alcance desmesurado a la competencia exclusiva del Estado para las bases y la coordinación de la planificación general de la economía y lleva, de la otra, a negarle la posibilidad de adoptar una medida perfectamente legítima en el plano constitucional.

La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia (y de todas y cada una de las restantes) para promocionar el turismo dentro de su propio territorio no significa ni puede significar que el Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo español en cuanto tal, pues las actuaciones promocionales del género aquí contemplado no implican ejercicio alguno del poder (normativo o coactivo) dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. La distribución de los recursos presupuestarios entre el Estado y las Comunidades Autónomas deberá tener en cuenta, sin duda, las obligaciones a las que aquél y éstas, en razón de sus competencias respectivas, habrán de hacer frente y la ley presupuestaria podrá ser impugnada en cuanto olvide esa necesidad. Una vez efectuada esa distribución por el legislador, no cabe atacarla, sin embargo, a través de un conflicto de competencias trabado en torno a las medidas adoptadas por la Administración para gestionar, de acuerdo con la voluntad de las Cortes Generales, los fondos que ésta consigna a su disposición a través de una Ley que ni antes ni ahora es objeto de reproche constitucional, utilizando para ello el argumento (que no podría esgrimirse, ni frente a una entidad privada, frente a un Estado extranjero) de que sólo la Administración autonómica puede llevar a cabo acciones de fomento de las que puedan beneficiarse eventualmente algún residente en su territorio. Lo más que la Comunidad puede pretender es que esa actuación estatal, que en ningún caso impide u obstaculiza las que la Comunidad decida acometer, no fomente actuaciones que ella considera que no deben serlo, pero esta pretensión está ya atendida en las Ordenes impugnadas al hacer vinculante para la Administración Central el informe negativo de la Comunidad Autónoma. El *spending power*, la facultad de gasto no es ciertamente, como tantas veces hemos dicho, un título competencial más para el Estado, pero tampoco para las Comunidades Autónomas, cuyas competencias de fomento o promoción no pueden verse acrecidas cada vez que el Estado decide destinar parte de sus propios recursos al fomento de la industria turística nacional. Esta extensión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma más allá de los límites constitucional y estatutariamente establecidos, es la de que se produce al aceptar, en el presente caso, que es la Comunidad Autónoma la que ha de gestionar unas ayudas que sólo existen porque el Estado quiso crearlas y la que puede seguir produciéndose en el futuro en tanto no se rectifique el criterio de que la competencia exclusiva para fomentar una determinada materia significa también (y quizás sobre todo) la potestad de impedir que el Estado concorra a ese fomento.

Madrid a veinticuatro de abril de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado.—Francisco Rubio Llorente.—Rubricado.