

pia de los poderes públicos gallegos» que, con carácter de exclusividad, ha asumido la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 27.5 del Estatuto de Autonomía) o si, por el contrario, invaden el ámbito competencial reservado al Estado ex art. 149.1.6.º C.E.

Pues bien, el art. 149.1.6.º C.E. atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación procesal «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas». El citado precepto constitucional no permite, sin más, a éstas introducir en su Ordenamiento normas procesales, por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo, en ejercicio de sus competencias. Como pone de manifiesto la expresión «necesarias especialidades», las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas.

Pues bien, la aplicación de este criterio al caso presente conduce, inexorablemente, a la apreciación de la inconstitucionalidad de la Disposición adicional tercera de la Ley 13/1989, que encierra una alteración de la determinación del tipo de juicio declarativo correspondiente. En efecto, nada hay en dicha Ley que precise para su efectividad de estas innovaciones procesales, pues, no pueden merecer tal consideración la alegada superación de la perspectiva estrictamente forestal, o el reconocimiento de la titularidad de la propiedad y otros derechos reales limitados sobre esta clase de bienes a las comunidades de vecinos, así como tampoco las reglas de organización interna de éstas y, tanto menos, las medidas de protección y gestión cautelar, establecidas en el Título V de la Ley que, en cuanto habilitan el actuar de la Administración Pública, remiten, como efectivamente se hace en el art. 29.4, a la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo ex art. 9.4 L.O.P.J. Pues el argumento utilizado en el caso concreto sobre la mayor sencillez del procedimiento incidental sobre el declarativo, es tan válido para esta materia como para cualquier otra de las contempladas en la legislación procesal.

Si, pues, ninguna justificación nos ofrece la Ley 13/1989 del Parlamento gallego sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables a este tipo de litigios, si en los escritos formulados por los Letrados de la Junta de Galicia y de su Parlamento tampoco se ofrecen suficientes razones al respecto y si, en fin, de nuestro examen de la Ley recurrida tampoco se desprenden «necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo» de la Comunidad Autónoma de Galicia, habremos de convenir en la procedencia del recurso planteado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su consecuencia, declarar que el inciso «Vicepresidente: Un Magistrado de la Audiencia Provincial correspondiente» del art. 10 y la Disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 13/1989, de 10 de octubre, de Montes Vecinales en Mano Común, son contrarios al orden constitucional de competencias y, por tanto, nulos.

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

Dada en Madrid, a uno de julio de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Rubricado.

16570 *Pleno. Sentencia 128/1999, de 1 de julio de 1999. Conflicto positivo de competencia 1.204/1992. Promovido por la Diputación Regional de Cantabria en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto de competencia núm. 1.204/92, promovido por la Diputación Regional de Cantabria en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias. Han sido parte don Ernesto Vallejo Lobete, en representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, y el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 9 de mayo de 1992, tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado designado por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria formalizó ante este Tribunal conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, por estimar que los arts. 2, apartados 8, 10 y 11; 6, apartado 2; 17, apartado 2; 34, apartados 2 y 4; 38, apartado 2, y la disposición adicional séptima del Real Decreto 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias, vulneran las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Cantabria.

2. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

La representación autonómica, antes de analizar los preceptos concretos objeto de impugnación, realiza una exposición general sobre la normativa comunitaria en materia de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, que considera debe ser necesaria referencia para

valorar el Real Decreto 1.887/1991, objeto de este conflicto de competencia.

A tal fin, señala que en el momento de producirse la integración de España en las Comunidades Europeas estaba vigente el Reglamento (CEE) núm. 797/85, del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de las estructuras agrarias, el cual fue objeto de ejecución normativa en el orden interno por medio del Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. El Reglamento (CEE) núm. 797/85 fue sustituido por el Reglamento (CEE) núm. 2.328/91, del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Este Reglamento no hace sino recoger las diversas modificaciones sufridas por el anterior y reordenar su contenido.

El Reglamento (CEE) núm. 2.328/91 regula un sistema de ayudas a las estructuras agrarias que se caracteriza por varios rasgos caracterizadores específicos. En primer lugar, integra ocho líneas concretas de financiación (art. 2), regulando los requisitos que han de cumplir los beneficiarios de las mismas y la financiación máxima correspondiente. Los requisitos a cumplir son regulados en detalle para algunas líneas, mientras que para otras se permite su regulación por los Estados miembros. En segundo lugar, de las ocho líneas de financiación abiertas por el Reglamento comunitario, dos de ellas (las medidas de fomento de la reconversión y extensificación de la producción y las destinadas a inversiones en las explotaciones agrarias) deben ser aplicadas obligatoriamente por los Estados miembros, mientras que la puesta en marcha de las restantes queda al arbitrio de estos últimos. En tercer lugar, también destaca la representación autonómica que el citado Reglamento comunitario establece un sistema de cofinanciación de la Comunidad Europea y de los Estados miembros, de modo que éstos otorgan las ayudas y, tras ello, obtienen de aquélla los reembolsos correspondientes. La aportación comunitaria varía en función de las regiones, reembolsando como máximo el 50 por 100 para las zonas comprendidas dentro del objetivo núm. 1 del art. 1 del Reglamento (CEE) núm. 2.052/88. En España, dicho porcentaje se aplica respecto de las zonas desfavorecidas relacionadas en el anexo de la Directiva 86/466/CEE, mientras que para las restantes zonas la cofinanciación comunitaria sólo alcanza el 25 por 100. Por último, el art. 35 del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91 no prejuzga la posibilidad de que los Estados adopten medidas de ayudas suplementarias, dentro de ciertos límites.

La aplicación para España del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91 se ejecutó mediante el Real Decreto 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias, objeto del presente conflicto positivo de competencia, el cual sustituyó al anteriormente citado Real Decreto 808/1987. Para la representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Real Decreto 1.887/1991 supone una alteración considerable respecto del sistema que en su momento incorporó el Real Decreto 808/1987. Mientras que aquél hacía recaer sobre el Estado toda la carga financiera del Reglamento comunitario, el Real Decreto 1.887/1991 reduce la aportación financiera del Estado, la cual sólo se mantiene en el máximo posible para algunos supuestos, de modo que, correlativamente, prevé que el vacío financiero así generado sea cubierto mediante aportaciones de fondos propios de las Comunidades Autónomas. En cuanto a las competencias de éstas, se limitan a la tramitación, información y seguimiento de las ayudas (capítulo cuarto del Real Decreto 1.887/1991). Además, se les reconoce la posibilidad de ampliar las ayudas previstas en dicho Real Decreto y de desarrollar otros regí-

menes complementarios (Disposiciones adicionales tercera y cuarta).

Tras este planteamiento, se enuncia el doble ámbito material a que se circunscribe la formalización del conflicto. En primer lugar, se objeta la reducción de la aportación presupuestaria estatal en lo que se refiere a las subvenciones de capital para ayudar a las inversiones en las explotaciones agrarias en Planes de Mejora, por cuanto tal decisión estatal conlleva, si bien de modo opcional, la aportación financiera complementaria de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sin que ello signifique ningún reconocimiento adicional de competencias autonómicas sobre las admitidas de tramitación y seguimiento. En segundo lugar, se rechaza el carácter básico de determinados preceptos en la medida en que los mismos hayan de ser de aplicación a líneas de ayuda previstas en el Real Decreto impugnado que cuenten con aportaciones financieras de la Comunidad Autónoma de Cantabria o que la misma promulgue en esta materia.

3. Respecto al primero de los ámbitos materiales señalados, se impugnan los arts. 34, apartados 2 y 4; 38, apartado 2, y Disposición adicional séptima. Los preceptos citados prevén lo siguiente:

Artículo 34:

«2. Las Comunidades Autónomas podrán financiar las restantes ayudas mencionadas en este Real Decreto y en concreto las siguientes:

Subvenciones de capital según lo establecido en los artículos 11, 13 y 27.4.

Primas de primera instalación de agricultores jóvenes, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1.a), cuando se opte por subvención directa.

Ayudas a la introducción de la contabilidad y a agrupaciones de servicios en beneficio de las explotaciones agrarias, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21 al 26, ambos inclusive.

Becas para mejorar la cualificación provisional agrícola, de conformidad a lo establecido en los artículos 32 y 33.

Medidas no contempladas como acción común, que regule específicamente cada Comunidad Autónoma en base a su normativa y en el marco y contenidos genéricos de este Real Decreto.»

«4. El porcentaje de participación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la cobertura del conjunto de las ayudas concedidas en cada ejercicio, a excepción de las ayudas correspondientes al último guión del punto 2 de este artículo y de las ayudas previstas para zonas sensibles citadas en el punto 3 de este artículo que no se computarán a estos efectos, se establecerá en los Convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas, conforme a lo que se indica en el artículo siguiente.»

Artículo 38:

«2. La parte de la ayuda que financien las Comunidades Autónomas será pagada directamente por ellas en su totalidad.»

Disposición adicional séptima:

«Para el año 1992 el porcentaje global de la participación financiera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a establecer en los Convenios bilaterales con las Comunidades Autóno-

mas, será del 70 por 100. Este porcentaje podrá revisarse a la baja en años sucesivos hasta alcanzar el 50 por 100 en 1996.»

Los preceptos reproducidos, a juicio de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, merecen dos tipos de reproche, que se les dirigen, exclusivamente, en cuanto dichos preceptos se refieran a subvenciones de capital para inversiones en explotaciones agrarias en Planes de Mejora. Los reproches son los siguientes:

A) Se parte de que el Real Decreto 1.887/1991 regula diversas líneas de ayuda, las cuales no son financiadas en su totalidad por el Estado, sino que, costeando éste una parte de las mismas (art. 34.1), las restantes pueden ser financiadas por las Comunidades Autónomas que voluntariamente suscriban con aquél los oportunos Convenios de colaboración (art. 34.2).

No se objeta el citado Real Decreto en lo que se refiere a las ayudas que corren a cargo del Estado ha de financiar, sino en cuanto a las ayudas que corresponde financiar a las Comunidades Autónomas y, en concreto, a las subvenciones para inversiones agrarias en Planes de Mejora, única línea de ayudas a que se contrae la controversia, según antes se ha expuesto.

Teniendo en cuenta la limitación de la aportación global del Estado al programa, que se sitúa en el 70 por 100 del mismo en 1992 (Disposición adicional séptima), se reprocha la limitación unilateral en el porcentaje de la aportación del Estado a las subvenciones de capital a las inversiones con Planes de Mejora. La limitación de la aportación estatal puede ser completada por las Comunidades Autónomas (art. 34.2), si bien de modo voluntario. Sin embargo, esa voluntariedad no obvia la presión social que habrá de soportar la Comunidad Autónoma de Cantabria a fin de que se complete la financiación. Este sistema se contrapone al anteriormente vigente, regulado en el Real Decreto 808/1987, en el cual el Estado cubría toda la financiación del programa de ayudas estructurales.

La reducción de la aportación estatal supone un aumento de la desigualdad comparativa entre habitantes de las diversas Comunidades Autónomas, así como con respecto a otros países comunitarios, vulnerando los arts. 138 y 139 C.E., efecto que, en opinión de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se deriva de que el Reglamento comunitario configura estas ayudas como obligatorias.

La decisión unilateral de involucrar a las Comunidades Autónomas en la financiación de las ayudas no puede encontrar apoyo jurídico, según la representación autonómica, en los Convenios bilaterales previstos en el art. 35 de la norma impugnada, ya que según la doctrina constitucional (SSTC 18/1982, 80/1985 y 96/1986) dichos Convenios no permiten atraer competencias ni imponer obligaciones financieras. Por tanto, si la Comunidad Autónoma de Cantabria decidiera no realizar aportación financiera alguna, el Estado debería cubrir hasta el 100 por 100 de la financiación posible.

En conclusión, la decisión unilateral del Estado de disminuir su aportación de fondos presupuestarios a estas ayudas vulnera, en especial, los arts. 148.1, 150.2 y 156 C.E.

B) Respecto de las subvenciones que el Estado «invita» a financiar a las Comunidades Autónomas, éstas, en caso de aceptar su participación financiera, habrán de hacerlo respetando el marco normativo establecido para las ayudas que financia el Estado. Dicho marco es, en opinión de la representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, absolutamente restrictivo de sus competencias, pues sólo le reconoce un mínimo desarrollo normativo, que afecta a las siguientes cuestiones: extensión de las ayudas a agricultores de edad

comprendida entre cincuenta y seis y sesenta años [art. 5 b)]; ampliación de la renta del trabajo por unidad de trabajo-hombre (art. 6.2); ayudas a edificios de uso agrario situados fuera de los núcleos urbanos (art. 9.7); determinación, dentro de la serie de posibilidades abierta, de las inversiones a realizar y prioridad de las mismas (art. 8.2); condiciones adicionales a cumplir por los ganaderos de vacuno (art. 13.3), y condiciones de las agrupaciones asociadas (art. 15.6). Sin embargo, esas posibilidades de desarrollo normativo son mínimas, sobre todo porque existe otra normativa estatal complementaria que limita las estrechas posibilidades mencionadas.

Por todo lo expuesto, la representación autonómica considera que se vulnera la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en cuanto que el Gobierno debe limitarse a regular en su totalidad o en su práctica totalidad las ayudas que haya de financiar, mientras que las ayudas que corren a cargo de los fondos autonómicos deben ser las Comunidades Autónomas quienes las regulen y ejecuten. O sea, la competencia material ha de ir indefectiblemente conexas a la competencia financiera. No siendo este el caso de los preceptos impugnados, se está vulnerando la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, según se deriva de las SSTC 144/1985, 179/1985, 146/1986, 88/1987 y 201/1988.

4. El segundo grupo de preceptos respecto de los cuales se argumenta la invasión del acervo competencial de la Comunidad Autónoma de Cantabria es el constituido por los arts. 2, apartados 8, 10 y 11; 6, apartado 2, y 17, apartado 2. Los arts. 2, apartados 8, 10 y 11, y 6, apartado 2, contienen determinadas definiciones (pequeño productor de leche de vaca, primera instalación, capacitación profesional suficiente y renta de trabajo por unidad de trabajo-hombre), que es necesario cumplir por parte de los solicitantes de las ayudas previstas en el Real Decreto impugnado. En cuanto al art. 17, apartado 2, regula el momento en que se debe solicitar la ayuda para la primera instalación de los agricultores jóvenes. Dichos preceptos han sido calificados de normativa básica por la Disposición adicional octava del Real Decreto 1.887/1991.

Respecto de estos preceptos, la representación autonómica concreta el alcance de la controversia. No se objeta su contenido cuando el mismo sea de exclusiva aplicación a las ayudas a las que se aplica la financiación estatal. Se impugnan en cuanto que, al ser calificados como normas básicas, pretendan imponerse a las ayudas que financie la Comunidad Autónoma de Cantabria, es decir, a las ayudas de carácter estructural diferentes a las del Real Decreto 1.887/1991, a las ayudas complementarias de las previstas en dicho Real Decreto e, incluso, a nuevos solicitantes, según prevén las Disposiciones adicionales primera, tercera y cuarta.

La tacha común que se predica de los preceptos impugnados de este bloque normativo es su excesiva concreción y detalle, así como que se contengan en una norma de naturaleza reglamentaria. En todos los casos, tales preceptos desarrollan las definiciones contenidas en la normativa comunitaria, restringiendo las opciones que se encuentran abiertas en dicha normativa. Por tanto, se reclama para la Comunidad Autónoma de Cantabria la competencia para ejecutar el Reglamento (CEE) núm. 2.328/91 en lo relativo a las ayudas que se satisfagan con cargo a los fondos propios de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo argumentado, la representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria concluye su escrito de alegaciones, solicitando que el Tribunal declare que las competencias controvertidas contenidas en los pre-

ceptos impugnados corresponden a dicha Comunidad Autónoma

5. Mediante providencia de 26 de mayo de 1992, la Sección Cuarta de este Tribunal admitió a trámite el conflicto positivo de competencia y acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo, acordó comunicar a la Sala Tercera del Tribunal Supremo la incoación del conflicto, por si ante la misma se impugnare el Real Decreto 1.887/1991, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Cantabria».

6. Con fecha 19 de junio de 1992, el Abogado del Estado presentó en el Registro de este Tribunal las alegaciones correspondientes, en las que se opone a la demanda con los argumentos que a continuación se resumen.

Tras hacer referencia a la doble cuestión que se plantea en este conflicto, se centra primero en el análisis del bloque integrado por los arts. 34, apartados 2 y 4; 38, apartado 2, y Disposición adicional séptima. Para el Abogado del Estado, la principal tacha que opone la Comunidad Autónoma de Cantabria a estos preceptos es la de que conllevan una reducción en la aportación presupuestaria del Estado a la financiación de las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias. Sin embargo, considera que esa Disposición no puede ser objeto de un conflicto de competencias. Fundamenta este planteamiento en que, según exige el art. 63.1 LOTC, para que pueda existir un conflicto competencial, la disposición reglamentaria o el acto administrativo del Estado debe afectar al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma, lo cual no se produce en este caso, ya que se está realizando un planteamiento meramente preventivo y cautelar (SSTC 67/1983, 95/1984, 166/1987 y 201/1990), en la medida en que en el suplico de la demanda se explicita que los antedichos preceptos no respetan las competencias autonómicas por no establecer la obligatoriedad del Estado de asumir la totalidad de la financiación correspondiente a las ayudas que deban otorgarse en la Comunidad Autónoma de Cantabria. También plantea otra objeción de índole procesal, ya que el art. 34, apartados 2 y 4, incluido en la demanda, no fue objeto del requerimiento previo de incompetencia, con lo que se ha incumplido el art. 63.3 LOTC. Tras ello, pone de manifiesto que la Comunidad Autónoma de Cantabria no fundamenta que los preceptos de este bloque vulneren sus competencias, ni específicamente los arts. 138, 139 y 156.1 C.E.

Sin perjuicio de lo expuesto, entra después a valorar los preceptos concretos sobre los que se traba el conflicto. Al respecto, señala que el art. 34, apartados 2 y 4, del Real Decreto 1.887/1991 no impone obligatoriamente la intervención financiera autonómica, ya que la letra del apartado 2 es bien expresiva al respecto: sólo faculta («podrán») a las Comunidades Autónomas a financiar. Y el apartado 4, en la medida en que prevé la posibilidad de que se realicen Convenios entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas, tampoco invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ni su autonomía financiera.

En cuanto al art. 38, apartado 2, resulta coherente que el mismo prevea que las Comunidades Autónomas paguen directamente las ayudas que financien, lo cual es respetuoso con el ámbito de sus competencias.

Tampoco la Disposición adicional séptima, que limita la participación financiera del Estado en los Convenios bilaterales que se puedan celebrar con las Comunidades Autónomas al 70 por 100, anunciando su revisión futura a la baja, supone quiebra alguna de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, manifiesta que el Real Decreto 1.887/1991 no contiene una regulación cerrada a la intervención autonómica en relación con las ayudas que financia el Estado, sino que respeta sus competencias normativas y de gestión: las competencias normativas, porque las Comunidades Autónomas pueden modular las inversiones a financiar, los objetivos y las prioridades de las ayudas (arts. 5 b, 6.2, 8.2, 13.3 y 15); por lo que se refiere a las competencias de gestión, el capítulo cuarto del Real Decreto impugnado garantiza a las Comunidades Autónomas las facultades de tramitación, información y seguimiento.

En conclusión, el Real Decreto 1.887/1991 ha sido dictado al amparo de la competencia del Estado en materia de agricultura (art. 149.1.13.^a C.E.) y no menoscaba las competencias autonómicas normativas o de gestión. El marco contenido en aquél se justifica por la necesidad de una regulación común que desarrolle para toda España las medidas de ayuda previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables en materia de estructuras agrarias (STC 79/1992) y dicho marco respeta la doctrina constitucional en materia de subvenciones (SSTC 13/1992 y 79/1992).

7. En cuanto a la segunda cuestión planteada, rechaza que los arts. 2, apartados 8, 10 y 11; 6, apartado 2, y 17, apartado 2, invadan el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria al aplicarse necesariamente por su condición de normas básicas a todo el sistema de ayudas a la mejora de las estructuras agrarias.

Frente a los argumentos expuestos por la representación autonómica, descarta la exigencia de que dichas normas básicas se recojan necesariamente en norma de rango legal, pues su regulación en normas de rango infralegal puede producirse cuando, atendida su naturaleza, fuere irrazonable su inclusión en normas con fuerza de ley (SSTC 33/1984, 158/1986, 69/1988 y 182/1988). En este caso, las necesidades de una rápida aplicación de la normativa comunitaria así lo aconsejan, sin perjuicio de su posterior control por este Tribunal (STC 48/1988) y de que la «nota de estabilidad o generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta» (STC 89/1987). La uniformidad que, sin embargo, se impone respecto de los conceptos de «pequeño productor de leche de vaca», «primera instalación», «capacitación profesional» y «renta de trabajo por unidad de trabajo-hombre», persiguen la viabilidad del sector agrícola en todo el ámbito del Estado. Lo mismo ocurre con el plazo para la solicitud de ayudas para la primera instalación de jóvenes agricultores.

Descarta, asimismo, que el Reglamento (CEE) núm. 2.328/91 pueda servir de parámetro de constitucionalidad de los preceptos que se declaran básicos, pues sólo pueden servir de pauta al respecto las reglas internas de distribución de competencias (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). Los preceptos impugnados han sido dictados al amparo de la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (art. 149.1.13.^a C.E.), que cubre los criterios de ordenación de sectores económicos concretos e incluye las medidas singulares que resulten necesarias para alcanzar los fines propuestos (STC 95/1986).

Por último, que el Real Decreto 1.887/1991, a diferencia del Real Decreto 808/1987, anteriormente vigen-

te, expresa los preceptos que constituyen normativa básica, no constituye un argumento para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos sobre los que se formaliza el conflicto, ya que con ello el Estado no ha hecho sino ejercer sus competencias.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones solicitando que en su día se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado.

8. Por providencia de 29 de junio de 1999, se señala el siguiente día 1 de julio del mismo año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia ha sido promovido por la Comunidad Autónoma de Cantabria frente a diversos preceptos del Real Decreto 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias. Dicho Real Decreto, dictado con el fin de aplicar en España la normativa comunitaria relativa a la reforma de las estructuras agrarias, regula diversas líneas de ayuda cofinanciadas entre la Comunidad Europea y el Estado español, si bien la financiación allegada por este último puede ser complementada por la de las Comunidades Autónomas que, voluntariamente, suscriban los correspondientes Convenios de colaboración con aquél. En concreto, la participación financiera del Estado se dirige, en principio, a las líneas de ayuda consistentes en la bonificación de intereses de los préstamos concertados con las Entidades de Crédito, mientras que la de las Comunidades Autónomas se encauza mediante subvenciones directas.

La Comunidad Autónoma de Cantabria, promotora del conflicto, considera que sus competencias estatutarias en materia de «agricultura y ganadería», así como su «autonomía financiera», resultan vulneradas en dos aspectos concretos por el citado Real Decreto 1.887/1991. En primer lugar, por cuanto que la norma reglamentaria impugnada prevé que el Estado no financie la totalidad de las líneas de ayuda incluidas en el programa, contemplando, correlativamente, la participación voluntaria de las Comunidades Autónomas en su financiación con fondos propios de éstas. La impugnación por esta causa se extiende a los arts. 34, apartados 2 y 4, y 38, apartado 2, y a la Disposición adicional séptima. En segundo lugar, se rechaza que algunos preceptos tengan el carácter de normativa básica cuando los mismos se refieran a ayudas que deban ser financiadas con recursos presupuestarios de la Comunidad Autónoma de Cantabria. En este bloque se incluye la impugnación relativa a los arts. 2, apartados 8, 10 y 11; 6, apartado 2, y 17, apartado 2.

2. La presente controversia se refiere, pues, a subvenciones agrarias vinculadas a programas de reforma estructural que guardan conexión con la normativa de la Unión Europea en esta materia.

La política comunitaria europea en materia de estructuras agrarias tiene como objetivo «contribuir a acelerar la adaptación de las estructuras agrarias de cara a la reforma de la política agraria común», según el segundo considerando del Reglamento CEE 2.328/91, del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, vigente en el momento de la formalización del presente conflicto. A este fin, dicho Reglamento comunitario, continuando las orientaciones iniciadas por el Reglamento CEE 797/85, del Consejo, de 12 de marzo de 1985, establece una «acción común», esto es, un marco general de líneas de ayuda cofinanciadas conjuntamente por la Comunidad Europea y los Estados, dirigidas a apoyar financieramente determinadas medidas conducentes a reformar

las estructuras de producción y comercialización, mejorando su eficacia. Por ello, los Estados miembros deben aplicarlas obligatoriamente en algunos casos, mientras que, «por lo que se refiere a otras medidas, parece oportuno dejar a los Estados miembros la posibilidad de elegir si las ponen o no en práctica, en función de la situación de los agricultores» (considerando undécimo).

La política de estructuras comunitaria comenzó a aplicarse en España mediante el Real Decreto 808/1987, de 19 de junio, por el que se establece un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Este Real Decreto fue derogado por el Real Decreto 1.887/1991, sobre el que se traba el presente conflicto.

El Real Decreto 1.887/1991 supone la aplicación en España de la «acción común», de carácter estructural, contenida en el Reglamento (CEE) núm. 2.328/91, antes citado. Su aspecto más novedoso, en relación con la regulación anterior contenida en el Real Decreto 808/1987, radica en la posibilidad de que la financiación que debe ser aportada por el Estado español, a fin de poder obtener la cofinanciación comunitaria, en forma de reembolsos [arts. 29 a 33 del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91], sea aportada por el Estado y por las Comunidades Autónomas. Aunque el Real Decreto 808/1987 preveía también esta posibilidad de cofinanciación por parte de las Comunidades Autónomas (Disposición adicional primera), la misma se concebía de modo residual. El Real Decreto 1.887/1991 configura «un nuevo modelo de corresponsabilidad en el que participan el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas, para lo que se suscribirán Convenios bilaterales entre ambas Administraciones», en términos de su exposición de motivos. Debe señalarse que su sistema de ayudas, que se concreta en una doble modalidad técnica, «subvención directa limitada a tramos reducidos de inversión... y bonificación de intereses de los préstamos que financien las inversiones no subvencionadas», no se extiende a la totalidad de las medidas incluidas en el Reglamento citado, sino, específicamente, a las siguientes: explotaciones agrarias con Plan de Mejora; primera instalación de agricultores jóvenes; introducción de la contabilidad; agrupaciones de servicios; inversiones forestales en superficies agrarias; zonas sensibles; cualificación profesional, y adquisición de fincas (art. 4 y Disposición transitoria segunda del Real Decreto 1.887/1991).

Importa destacar que el Real Decreto 1.887/1991 fue objeto de diversas modificaciones, así como de alguna derogación parcial, a través de los Reales Decretos 378/1993, de 12 de marzo; 851/1993, de 4 de junio; 62/1994, de 21 de enero, y 51/1995, de 20 de enero. Finalmente, fue derogado mediante Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias. Este último ha sido modificado, a su vez, por los Reales Decretos 1.153/1997, de 11 de julio, y 989/1998, de 22 de mayo, modificaciones todas ellas que se derivan de los cambios habidos en la normativa comunitaria, toda vez que el Reglamento (CEE) núm. 2.328/91 ha sido sustituido por el Reglamento (CEE) núm. 950/97, del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

3. Tras lo expuesto, y antes de iniciar el estudio de los aspectos que se debaten en este proceso, debemos resolver dos cuestiones previas de carácter procesal. La primera de dichas cuestiones ha sido planteada por el Abogado del Estado y se refiere al art. 34, apartados 2 y 4, precepto éste que ha sido objeto de impugnación formal en el presente conflicto y que, sin embargo, no fue incluido en el requerimiento de incompetencia diri-

gido al Gobierno de la Nación, incumpliendo con ello, en su opinión, el art. 63.3 LOTC.

Analizando el Acuerdo del Gobierno de Cantabria, de 27 de febrero de 1992, en el que se formalizó el requerimiento de incompetencia, y no obstante apreciarse que su formulación se efectúa en términos que adolecen de una cierta imprecisión sobre los preceptos que constituyen su objeto, es claro que no existe referencia expresa alguna en aquél al art. 34, apartados 2 y 4, del Real Decreto 1.887/1991, aludiéndose, sin embargo, al art. 35. El Gobierno de la Nación consideró, efectivamente, a este último precepto entre los impugnados, pero no al art. 34, apartados 2 y 4, según se acredita en su Acuerdo de contestación al requerimiento. Sin embargo, en el escrito de interposición del conflicto positivo de competencia figura el art. 34, apartados 2 y 4, no haciéndolo el art. 35.

Esta cuestión previa debe ser resuelta de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, según la cual hemos manifestado que «los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo», sin perjuicio de que, por razones que no es preciso recordar ahora, este Tribunal «venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. No obstante, no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa... (pues) es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas... Y tampoco es aceptable el argumento fundado en la conexión entre los preceptos mencionados y no mencionados en el requerimiento... puesto que no es lícito exigir del Gobierno que presuma tal tipo de conexión lógica ni las intenciones de extender el objeto del litigio por parte de quien formula el requerimiento o, mucho menos, que descubra el error material imputable a este último. Por eso, dado que de acuerdo con el art. 63.3 LOTC, se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia» (STC 104/1989, fundamento jurídico 2.º).

Por tanto, teniendo en cuenta la doctrina reproducida y que, según antes se dijo, no existe referencia alguna en el requerimiento del Gobierno de Cantabria al art. 34, apartados 2 y 4, del Real Decreto 1.887/1991, debemos declarar que el objeto de este conflicto no se extiende a dicho precepto.

4. Tras ello, es necesario plantear y resolver una segunda cuestión de orden procesal. Se trata de valorar los efectos que sobre este conflicto positivo de competencia pueda haber producido el hecho de que la norma sobre la que se traba el conflicto, el Real Decreto 1.887/1991, tras sufrir diversas modificaciones, se encuentre hoy derogada, según hemos expuesto en el fundamento jurídico 2.º

Para realizar la valoración antedicha, debemos partir de la reiterada doctrina de este Tribunal, a cuyo tenor «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad

competencial sigue o no viva entre las partes (por todas, SSTC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993 y 155/1996)» (STC 147/1998, fundamento jurídico 3.º). En este sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior «no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes —como aquí ocurre— sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio» (STC 182/1988, fundamentos jurídicos 1.º). De otro lado, también hemos dicho que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996)» (STC 147/1998, fundamento jurídico 5.º).

Esto es precisamente lo que ha sucedido en el presente caso, ya que no se ha desistido del presente conflicto, no obstante la derogación del Real Decreto 1.887/1991 por el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias (el cual también ha sido modificado ya dos veces). El análisis del contenido de este último permite llegar a la conclusión de que la controversia planteada subsiste también en la normativa hoy vigente. En efecto, respecto al primer bloque de cuestiones planteadas, la Disposición adicional séptima del Real Decreto 1.887/1991 establece que el porcentaje global de participación financiera estatal para el programa «será del 70 por 100. Este porcentaje podrá revisarse a la baja en años sucesivos hasta alcanzar el 50 por 100 en 1996». Y el art. 29 del Real Decreto 204/1996 señala que la financiación estatal para el conjunto de las ayudas en él reguladas, que coinciden sustancialmente con las del Real Decreto 1.887/1991, será el «50 por 100 en 1997 y en años sucesivos». Por tanto, el reparo opuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria a que el Estado no financie el 100 por 100 de todas las ayudas, sino sólo una parte, y se prevea la posibilidad de que la financiación restante sea cubierta voluntariamente por las Comunidades Autónomas, permanece en la normativa posterior.

Otro tanto ocurre con el segundo bloque de cuestiones planteadas. Los conceptos de pequeño productor de vacuno, primera instalación y renta unitaria de trabajo, se formulan en el Real Decreto 204/1996 en unos términos (anexo 1, apartados 11, 14 y 19) que resultan similares, por su grado de detalle y semejanza, a los que han sido impugnados. Lo mismo ocurre, en fin, con el momento en que debe presentarse la solicitud de ayuda para la primera instalación de los agricultores jóvenes (art. 13.2).

En conclusión, aunque el Real Decreto 204/1996 contiene modificaciones respecto del Real Decreto 1.887/1991, objeto de este conflicto, como consecuencia de los cambios habidos, a su vez, en la normativa comunitaria, lo cierto es que los reparos formulados respecto del Real Decreto impugnado se plantean también en la normativa hoy vigente, por lo cual puede afirmarse que no ha desaparecido el objeto del conflicto, si bien «dado que la nueva normativa no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa,

debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado» (STC 147/1998, fundamento jurídico 5.º).

En aplicación de esta doctrina, debemos considerar que el referido cambio normativo no ha producido una desaparición del objeto del presente conflicto, pues, tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo, persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida, por lo que debemos acometer su enjuiciamiento.

5. Procede ya efectuar la valoración del primer bloque de preceptos que han sido impugnados. Se trata del art. 38, apartado 2, y de la Disposición adicional séptima. El primero determina que «la parte de la ayuda que financien las Comunidades Autónomas será pagada directamente por ellas en su totalidad». Por su parte, la Disposición adicional séptima establece que «para el año 1992 el porcentaje global de la participación financiera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a establecer en los Convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas, será del 70 por 100. Este porcentaje podrá revisarse a la baja en años sucesivos hasta alcanzar el 50 por 100 en 1996».

Los reproches que la representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria dirige a estos preceptos, se formulan, exclusivamente, en relación con una de las líneas de ayuda que se relacionan en el art. 2 del Real Decreto 1.887/1991: las ayudas a inversiones en explotaciones agrarias en Planes de Mejora, en la modalidad de subvención. Quedan fuera, pues, del objeto litigioso las restantes líneas de ayuda contempladas en dicho art. 2, de un lado, y las propias ayudas a inversiones en explotaciones agrarias en Planes de Mejora cuando la modalidad técnica sea la de bonificación de intereses de los préstamos obtenidos a tal fin, de otro.

A partir del principio antes expuesto de que las ayudas estructurales reguladas por el Real Decreto 1.887/1991 son ayudas cofinanciadas entre la Comunidad Europea y los Estados miembros, pudiendo alcanzar la aportación estatal un nivel máximo para cada tipo de ayuda y según su modalidad técnica (subvención directa o bonificación de los intereses de los préstamos que se concedan por las Entidades de Crédito), la representación autonómica reprocha a los mencionados preceptos reglamentarios que la financiación estatal no cubra la totalidad del costo financiero del programa susceptible de cofinanciación comunitaria. Así, argumenta que mientras que el anterior Real Decreto 808/1987 establecía la asunción por parte del Estado del coste financiero completo de la aplicación a España de la política de estructuras comunitaria, el Real Decreto 1.887/1991 ha reducido unilateralmente la aportación financiera global del Estado y, en concreto, en relación con las ayudas sobre las que se traba el conflicto: ayudas a las inversiones agrarias en Planes de Mejora, en la modalidad de subvención directa. Estas ayudas no serán sufragadas por el Estado, sino por las Comunidades Autónomas que así lo decidan.

Por tanto, según la representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, la reducción de la aportación estatal se pretende compensar, hasta alcanzar el 100 por 100 cofinanciable por la Comunidad Europea, mediante la participación financiera de las Comunidades Autónomas, que, con carácter voluntario, suscriban Convenios de colaboración a tal efecto con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Disposición adicional séptima, en relación con los arts. 34, apartado 3, y 35 del Real Decreto 1.887/1991). Es decir, se sitúa a esta Comunidad Autónoma ante la siguiente alternativa: o bien ante su no participación en la financiación de las ayudas controvertidas, lo que haría a los agricultores y ganaderos cántabros de peor condición que otros europeos y los de las Comunidades Autónomas que decidan suscribir los antedichos Convenios de coo-

peración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, o bien en la obligación de realizar las correspondientes aportaciones de sus propios fondos, a fin de no sufrir la presión social que se produciría en caso contrario, con lo cual se estaría condicionando y vulnerando su autonomía financiera. Por tanto, dado que la totalidad de las ayudas debe financiarse por imperativo del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91, se reclama que el Estado deba financiar la totalidad del coste financiero de la aplicación en España del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91. Al no hacerlo, los preceptos impugnados vulnerarían los arts. 14, 138, 139, 148.1, 150.2 y 156 C.E.

Por su parte, el Abogado del Estado discrepa de este planteamiento, pues, en su opinión, el Real Decreto 1.887/1991 ha sido dictado al amparo de la competencia estatal regulada en el art. 149.1.13.ª C.E. y cumple los requisitos formales y materiales exigibles a la normativa básica. Considera que el reproche dirigido a la reducción de la financiación estatal no es susceptible de convertirse en causa de un conflicto competencial, pues no existe, realmente, *vindicatio potestatis*, citando en apoyo de su posición las SSTC 67/1983, 95/1984, 166/1987 y 201/1990. Además, señala que la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria no se ve alterada por los preceptos impugnados, ya que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren Convenios bilaterales con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Disposición adicional séptima) en nada merma ni las competencias autonómicas ni su autonomía financiera, como tampoco lo hace la previsión del art. 38, apartado 2, de que la parte de ayuda que financien las Comunidades Autónomas sea pagada directamente por ellas en su totalidad, que es coherente con el orden constitucional de distribución de competencias. Por último, considera que la vulneración de los arts. 148.1, 150.2., 156, 138 y 139 C.E., alegada por la representación autonómica, no se justifica con razonamiento alguno.

6. Dejando para un momento posterior el análisis de la alegada vulneración del art. 156 C.E., debemos descartar que, en este proceso constitucional, la Comunidad Autónoma de Cantabria pueda apoyar su pretensión, que hace valer en relación con la Disposición adicional séptima, en la vulneración de los arts. 14, 138 y 139 C.E., puesto que es claro que los mismos no contienen atribución competencial alguna, y así lo ha dicho ya este Tribunal (STC 52/1988, fundamento jurídico 3.º). Otro tanto ocurre con el art. 148.1 C.E., puesto que es en el Estatuto de Autonomía, en virtud del principio dispositivo contenido en dicho precepto, donde se contienen las habilitaciones competenciales cuya vulneración podrá ser alegada. El art. 150.2 C.E., por su parte, regula un supuesto que ninguna relación guarda con este conflicto positivo de competencia, por lo que también se rechaza que pueda traerse aquí su pretendida transgresión.

En conclusión, «en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnados que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias» (STC 122/1989, fundamento jurídico 5.º).

7. Despejadas las anteriores cuestiones procesales, es necesario iniciar la resolución del presente conflicto positivo de competencia, determinando la materia o materias en que se incardinan los artículos objeto del conflicto, señalando que a partir de ahora las referencias que se hagan a los preceptos estatutarios deben tener en cuenta que en el momento actual se encuentra vigen-

te la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

A) Es evidente, y ello no lo discuten las partes de este proceso, que, al tratarse de cuestiones relativas a la regulación y aplicación de diversas líneas de ayudas a los agricultores y ganaderos españoles, los preceptos controvertidos del Real Decreto 1.887/1991 se inscriben en la materia «agricultura y ganadería», materia en la que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha asumido competencia exclusiva, «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 24.9 E.A. Cant.). Sobre la citada competencia estatal de «ordenación general de la economía», que se vincula al art. 149.1.13.^a C.E., la doctrina constitucional «tiene establecido que bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984 y 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, "se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico" (STC 112/1995)» (STC 21/1999, fundamento jurídico 5.^o).

Realizado el encuadramiento competencial de los preceptos reglamentarios que constituyen el objeto de este conflicto positivo de competencia, y antes de proceder a su enjuiciamiento, debemos hacer también referencia a anteriores pronunciamientos de este Tribunal que resultan de aplicación al caso.

B) En relación con las subvenciones agrarias, en concreto, existe ya una dilatada doctrina (SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989, 79/1992, 29/1994, etc.). En todos estos pronunciamientos, se han consolidado una serie de principios, que fueron objeto de recapitulación general para todo tipo de subvención en la STC 13/1992.

La determinación sustancial de esta doctrina es que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues «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 puede 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 y 145/1989)» (STC 13/1992, fundamento jurídico 4.^o).

Partiendo de este planteamiento general, para materias como las de «agricultura y ganadería», directamente implicadas en este conflicto, también se declaró en la misma Sentencia que «el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones generales 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» [STC 13/1992, fundamento jurídico 8.^o b)].

C) Estos principios generales no resultan alterados por el hecho de que las ayudas sobre las que se trata el conflicto dispongan de financiación comunitaria, a través de la Sección Orientación del F.E.O.G.A. [art. 2.2 del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91], pues, las normas para resolver este conflicto habrán de ser «exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias» (STC 79/1992, fundamento jurídico 1.^o).

8. Debemos examinar a continuación si la alegada vulneración del principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria (art. 156 C.E., en relación con el art. 45 E.A. Cant.) puede ser sometida a enjuiciamiento en este tipo de proceso, en el que, como hemos dicho, sólo pueden dilucidarse impugnaciones referidas al orden constitucional de competencias (art. 63.1 LOTC).

El Abogado del Estado rechaza que en este caso exista una verdadera *vindicatio potestatis*, puesto que la Comunidad Autónoma impugna, simplemente, la reducción de la aportación de fondos estatales a los programas de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias y ello no permite deducir que se transgreden las competencias autonómicas. La representación procesal de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por su parte, relaciona directamente la infracción de su autonomía financiera con la de sus competencias exclusivas en materia de agricultura (art. 24.9 E.A. Cant.). La singularidad de la controversia planteada en este extremo se refiere a la conexión entre dicha limitación presupuestaria y la participación autonómica en la financiación del programa; es decir, a la incidencia en las competencias sobre agricultura y ganadería de la Comunidad Autónoma de Cantabria de un sistema de ayudas que tiene como soporte la cofinanciación estatal y autonómica de las mismas.

Expuestas las posiciones de las partes y el alcance de la controversia, debemos admitir que la alegada vulneración del art. 156 C.E., en conexión directa con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de agricultura y ganadería, puede ser enjuiciada en un conflicto positivo de competencia. Es doctrina reiterada de este Tribunal que la citada conexión efectivamente existe, pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se configura como una garantía 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 4.^o). Este criterio se reiteró en las SSTC 96/1990, fundamento jurídico 14; 13/1992, fundamento jurídico 7.^o, y 237/1992, fun-

damento jurídico 6.º En concreto, la STC 13/1992 declaró que «la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas... se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyen los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 C.E. y art. 1.1 L.O.F.C.A.)». Y en la STC 68/1996, fundamento jurídico 10, dijimos que el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «en su vertiente de gasto, no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno “en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público”, sino también “para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias” (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º)».

La estrecha relación existente entre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas y su autonomía financiera resulta del hecho de que esta última, según el sistema diseñado por la L.O.F.C.A., «viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público... que por relación a la existencia de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda Autónoma» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

Este planteamiento sigue siendo válido en la actualidad, no obstante las modificaciones habidas en las fuentes de ingreso de las Comunidades Autónomas tras la aprobación, entre otras normas relevantes, de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de Modificación Parcial de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, y de las Leyes 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Medidas Fiscales Complementarias, y 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias.

Partiendo de lo expuesto, no puede descartarse que la reducción de los fondos estatales a los programas de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias implique, por su incidencia indirecta en la autonomía financiera autónoma, una transgresión de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de agricultura, ya que, justamente, la aportación estatal a dichos programas se concibe, según el propio preámbulo del Real Decreto 1.887/1991, en el marco de «un nuevo modelo de corresponsabilidad en el que participan el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas, para lo que se suscribirán Convenios bilaterales entre ambas Administraciones», y así se constata con la mera lectura de sus arts. 34 a 37 y Disposiciones adicionales primera y séptima, entre otras.

En conclusión, la disminución de la aportación financiera estatal, de un lado, y la incidencia de tal reducción en la contribución autónoma con sus propios fondos en los programas estructurales, de otro, son cuestiones que pueden ser debatidas en este procedimiento constitucional, valorando su repercusión sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ya que con ello se podrían estar vulnerando sus competencias en materia de agricultura y ganadería.

9. Así, pues, en la Disposición adicional séptima se debaten, según ya se ha dicho, dos cuestiones estrechamente relacionadas: la limitación de la dotación estatal al programa de ayudas comunitario de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias y la correlativa intervención autónoma en la financiación del citado programa. La resolución de las mismas requiere tener en cuenta que, como ya se advirtió en la STC 13/1992, fundamento jurídico 2.º, en las relaciones entre las potestades financieras del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que atender a 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». Es decir, se trata de compatibilizar ambas perspectivas, a fin de que «no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y autonomía de los entes territoriales».

Debemos partir de que el Estado, al amparo del art. 149.1.13.ª C.E., puede, en desarrollo y aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91, llevar a cabo una programación general para España de la «acción común» contenida en dicho Reglamento comunitario, ya que aquella competencia cubija «tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 213/1994, fundamento jurídico 4.º, entre otras muchas) y dicha competencia no resulta alterada por el hecho de que se trate de desarrollar un Reglamento comunitario, según hemos declarado con reiteración (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). Ciertamente, esta competencia estatal deberá ejercerse respetando la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como sus competencias exclusivas en materia de agricultura y ganadería, sólo limitadas por las competencias estatales de dirección de este sector económico ex art. 149.1.13.ª C.E.

Respecto de la limitación al 70 por 100 de la aportación del Estado al conjunto del programa, debemos señalar, matizando lo alegado por la representación autonómica, que el anterior Real Decreto 808/1987 también preveía (Disposición adicional primera) la posibilidad de que las Comunidades Autónomas intervinieran en la financiación del programa, si bien con un alcance distinto al que ahora consideramos. Sentado lo anterior, debemos descartar el alegato autonómico de que la Disposición adicional séptima, que estamos examinando, vulnera las competencias autonómicas por ser obligatorio, en virtud del propio Reglamento (CEE) núm. 2.328/91, que se alcance en cada Estado el 100 por 100 de la financiación admisible. Aunque ya hemos dicho que «el Derecho Comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales (SSTC 132/1989, 65/1990, 28/1991, 64/1991 y 111/1993, entre otras)» (STC 137/1998, fundamento jurídico 3.º), no podemos desconocer que también hemos declarado, en el fundamento jurídico 4.º de la STC 13/1998, que «la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5.º)», por lo que prestar atención a la normativa comunitaria aplicable «puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente... el esquema interno de distribución de competencias».

En este caso, debemos hacerlo así, puesto que el citado Reglamento comunitario constituye el marco normativo que es objeto de desarrollo por parte del Real Decreto 1.887/1991. Pues bien, no puede deducirse de dicho Reglamento ninguna obligación acerca de que los fondos que aporten los Estados miembros para instrumentar los programas de reforma estructural deban alcanzar necesariamente el máximo de la financiación permitida, aunque, lógicamente, los reembolsos europeos serán superiores cuanto mayores sean aquéllos. Por tanto, debemos resolver esta cuestión valorando

exclusivamente las reglas del bloque de la constitucionalidad.

Partiendo de lo expuesto, es doctrina de este Tribunal que 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 preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo tercero del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

Desde esta perspectiva, la autonomía presupuestaria del Estado, que le permite realizar políticas tendentes a alcanzar sus objetivos políticos, sociales y económicos, así como la libertad de escoger y priorizar las mismas, conduce a que pueda optar, legítimamente, por destinar a este programa comunitario una mayor o menor financiación. En definitiva, dicha limitación no es más que la materialización del «ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria (arts. 66.2 y 134.1 C.E.)» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º). Nada cabe, pues, reprochar a la Disposición adicional séptima en este extremo.

10. En estrecha conexión con la limitación de la participación financiera estatal, se encuentra la segunda cuestión planteada: la cofinanciación autonómica necesaria para cubrir el 100 por 100 del programa y, en concreto, la financiación de las subvenciones de capital a las inversiones en explotaciones agrarias en Planes de Mejora.

Antes de nada, debemos señalar que la posibilidad de que el Estado establezca un marco normativo sobre mejora de sus estructuras agrarias, que prevea la cofinanciación estatal y autonómica, se engloba en la competencia estatal de dirección económica del sector agrario (art. 149.1.13.ª C.E.).

Teniendo en cuenta la necesidad de establecer preferencias entre objetivos diversos y la escasez de recursos presupuestarios, siempre presente, no es objetable, desde la perspectiva constitucional ni desde la estatutaria, que el Estado busque incrementar los recursos propios con los que puedan aportar las Comunidades Autónomas, sobre todo porque la especificidad financiera de la política europea de «estructuras», en relación con la de «mercados», se sustenta en la cofinanciación de la Comunidad Europea y de los Estados. Por ello, es conforme con el orden interno de competencias que el Estado pretenda incrementar la propia financiación para estos programas con los de las Comunidades Autónomas, y que lo haga mediante una programación que tienda a alcanzar los topes máximos que admita la normativa comunitaria, pues, de esta forma, los fondos reembolsables procedentes del F.E.O.G.A., Sección Orientación, permitirán que España se beneficie de los máximos niveles de aportación procedentes de dicha Sección.

Dicho esto, hay que precisar de inmediato que el marco interno de cofinanciación se debe sujetar a ciertas reglas, igualmente imprescindibles, en garantía de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de sus propias competencias. Ello es especialmente necesario cuando, como en este caso, el Estado desarrolla normativamente los Reglamentos comunitarios de reforma de las estructuras agrarias, estableciendo sistemas que suponen la implicación de las Comunidades Autónomas en los compromisos asumidos por aquél ante las instituciones europeas, compromisos que, por su incidencia en los recursos presupuestarios propios de aquéllas, deberían contar con el máximo grado de conformidad por parte de las mismas, manifestada, incluso, con carácter previo a su efectiva puesta en práctica.

El sistema de cofinanciación previsto en el Real Decreto 1.887/1991 se configura mediante la celebración

de Convenios bilaterales de cooperación. Sobre estos instrumentos, hemos confirmado reiteradamente su idoneidad en lo relativo a la aplicación a sus fines de las subvenciones estatales incluidas en los Presupuestos Generales del Estado (por todas, STC 13/1992, fundamentos jurídicos 7.º, 8.º y 10).

Sin embargo, la resolución de la presente controversia competencial no puede plantearse a partir de la doctrina contenida en dicha resolución acerca de esta técnica cooperativa. En efecto, en la STC 13/1992 valoramos los Convenios de colaboración como una fórmula válida para la distribución de los fondos estatales entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos. No obstante, tales Convenios tienen en el Real Decreto 1.887/1991 un alcance, en parte, diferente, puesto que sirven, no sólo para realizar el reparto de las subvenciones estatales entre las Comunidades Autónomas, sino también para «incorporar los compromisos presupuestarios a asumir» por parte de éstas [art. 35.1 b)]. Tal diferencia significativa implica que debamos enjuiciar esta modalidad de convenio de colaboración con mayor cautela, a fin de evitar que se vulneren las competencias de las Comunidades Autónomas.

11. En este sentido, el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige, en lo esencial, la garantía de dos principios complementarios: la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla (STC 79/1992), y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica. En cuanto al primer principio, el Estado debe territorializar, por Comunidades Autónomas, todas las dotaciones presupuestarias relativas a las líneas de ayuda, o modalidades técnicas de las mismas, que decida financiar, y debe hacerlo mediante criterios objetivos relacionados con las orientaciones que persiga. En cuanto al segundo principio, las Comunidades Autónomas no están obligadas a aportar una financiación complementaria. Del mismo modo que el Estado, en virtud de su soberanía financiera, puede decidir las líneas que apoya y el volumen de su aportación, las Comunidades Autónomas pueden decidir, libremente también, contribuir financieramente o no a los mismos fines, pues su autonomía financiera se refiere a «su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º). Sin embargo, la opción autonómica de cofinanciar o no el programa estatal no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le correspondan para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie. De modo que no resultaría conforme con el orden constitucional de distribución de competencias condicionar la financiación estatal a una efectiva cofinanciación autonómica. El establecimiento de diferencias entre Comunidades Autónomas en cuanto a la financiación estatal que éstas hayan de percibir, en función de su decisión libre de cofinanciar o no, vulneraría su autonomía financiera y menoscabaría sus competencias en materia de agricultura y ganadería, al mermar sus ingresos presupuestarios, concebidos, como hemos dicho, «con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación» (STC 13/1992) vinculadas al gasto público.

Si ninguna tacha cabe oponer a la Disposición adicional séptima desde la perspectiva de la limitación de los recursos globales del Estado destinados a estas ayudas estructurales, a la misma conclusión se llega desde la óptica de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, según los términos que hemos expuesto. En efecto, en esta Disposición adicional no se hace ninguna referencia a las subvenciones de capital

en explotaciones agrarias en Planes de Mejora, sino tan sólo a la aportación global del Estado al conjunto del programa, que se trasladará a los Convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas. La territorialización de los fondos estatales, distribuyéndolos entre las Comunidades Autónomas mediante Convenio, como ya se ha dicho, ha sido considerada por este Tribunal con una fórmula idónea (SSTC 152/1988, 13/1992, 79/1992, etcétera). En este caso, el art. 35 del Real Decreto 1.887/1991, que no ha sido impugnado, establece el marco de la cofinanciación, mediante el instrumento del Convenio bilateral anual, el cual sirve como instrumento de la territorialización de las dotaciones del Estado y de la participación financiera autonómica, que ha de presumirse voluntaria, pues nada en el texto indica otra cosa, sin que de esa voluntariedad se derive merma de la aportación necesaria del Estado.

En conclusión, en el Convenio bilateral anual que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación suscriba con la Comunidad Autónoma de Cantabria se concretará cuanto afecte a las subvenciones de capital a que se ciñe la controversia, siendo legítimo que el Estado financie o no dicha modalidad de ayuda, quedando en libertad la Comunidad Autónoma para financiarla entera o parcialmente, cuando el Estado no lo haga. En todo caso, el Estado no puede recurrir al Convenio bilateral anual con la Comunidad Autónoma de Cantabria para condicionar su aportación a esta modalidad subvencional al hecho de que dicha Comunidad Autónoma también la cofinancie: si el Estado decide financiar esta modalidad de ayuda, todas las Comunidades Autónomas tienen derecho a la financiación correspondiente y, por tanto, la Comunidad Autónoma de Cantabria deberá recibir la financiación que se derive de los criterios objetivos de distribución territorial, destinándolos a los fines previstos en la normativa estatal, aunque decida no contribuir con sus propios fondos.

Nada hay, en definitiva, en la Disposición adicional séptima que permita extraer de su redacción la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, puesto que no existe condicionamiento alguno de la financiación autonómica por la del Estado.

12. La representación procesal de la Comunidad Autónoma de Cantabria opone a la misma Disposición adicional séptima una segunda tacha. Se trata de que en caso de que aquélla decidiera conceder, con su financiación propia, subvenciones de capital a las inversiones en explotaciones agrarias con Planes de Mejora, debería hacerlo con la misma normativa reguladora contenida en el Real Decreto 1.887/1991, es decir, con la normativa relativa a las líneas que apoya el Estado, con lo cual no se tienen en cuenta sus competencias normativas en materia de agricultura y ganadería, que le deben permitir establecer una regulación propia acorde con sus condiciones específicas.

Este planteamiento no puede ser aceptado. Supone extender el conflicto de competencia a toda la Sección Primera del capítulo segundo (arts. 5 a 16) del Real Decreto 1.887/1991, que no ha sido objeto de este conflicto positivo de competencia, ni de requerimiento de incompetencia, salvo en lo relativo al carácter básico de determinadas definiciones contenidas en sus arts. 2, apartados 8, 10 y 11, y 6, apartado 2. Estos aspectos serán analizados específicamente con posterioridad, pero ahora sólo cumple descartar esta genérica alegación, por suponer una ampliación improcedente del objeto conflictual.

Por todo lo expuesto, no se aprecia vulneración alguna de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria por parte de la Disposición adicional séptima del Real Decreto 1.887/1991.

13. Por su parte, el art. 38, apartado 2, prevé que «la parte de la ayuda que financien las Comunidades Autónomas será pagada directamente por ellas en su totalidad». Ya hemos dicho que resulta constitucional que el Estado financie sólo algunas líneas de ayuda y que prevea que otras puedan ser financiadas por las Comunidades Autónomas que lo deseen. El art. 38, apartado 2, se refiere, precisamente, a este supuesto y declara que las Comunidades Autónomas han de pagar las ayudas que, voluntariamente, decidan financiar, lo que, en principio, no conlleva vulneración material alguna de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Podría considerarse que el citado art. 38, apartado 2, regula una fase de la tramitación, como se deriva de su propio título, la del otorgamiento o pago, de las subvenciones financiadas por las Comunidades Autónomas, regulación que conculcaría las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por cuanto ya hemos declarado en la STC 69/1982, fundamento jurídico 2.º, que las normas de tramitación «no son básicas ni de obligado respeto por parte de la Comunidad». Criterio que hemos confirmado después, al señalar que «nada obsta, en principio, a que una Comunidad Autónoma dicte una disposición para la ejecución o aplicación en su territorio de una norma de Derecho comunitario, siempre que tenga la competencia sobre esa ejecución, en la materia de que se trate, y el contenido de la disposición no invada o menoscabe las competencias del Estado» (STC 79/1992, fundamento jurídico 6.º G).

Sin embargo, en puridad, el precepto no regula el procedimiento o sistema de pago de estas ayudas autonómicas, sino que, simplemente, determina la Administración que debe realizar dicho pago, al igual que lo hace el art. 38, apartado 4, respecto de otras ayudas financiadas por el Estado, atribuyéndolo a la Secretaría General de Estructuras Agrarias. Una vez considerado que no resulta contrario a la Constitución que el Estado disminuya su aportación financiera a los programas de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias y que la Comunidad Autónoma de Cantabria puede, voluntariamente, aportar sus propios fondos a dichos programas, complementando los estatales en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos precedentes, ninguna vulneración de la competencia autonómica se produce por el hecho de que el art. 38.2 determine que la parte de la ayuda que financie la Comunidad Autónoma de Cantabria será pagada por ella misma.

En suma, el precepto no hace sino clarificar a los solicitantes cuál ha de ser la Administración que debe subvenir al pago de las diversas modalidades de ayudas reguladas en este Real Decreto. El precepto, así interpretado, es constitucional.

14. El segundo grupo de preceptos a que se extiende la presente controversia competencial es el constituido por los arts. 2, apartados 8, 10 y 11; 6, apartado 2, y 17, apartado 2. La Comunidad Autónoma de Cantabria rechaza el carácter básico de los mismos y, por tanto, que su contenido deba ser tenido en cuenta, necesariamente, por las normas autonómicas que regulen ayudas para la mejora de las estructuras agrarias con cargo a sus propios fondos. Por tanto, no se objeta que los preceptos antedichos se apliquen a las líneas de ayuda del Real Decreto 1.887/1991 que el Estado financia con sus dotaciones presupuestarias.

Los citados artículos regulan diversas cuestiones, fundamentalmente definiciones relativas a diversos requisitos de necesario cumplimiento para acceder a las ayudas, así como el plazo para formular las solicitudes de las mismas. Para la representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dicha regulación, por su grado de detalle, supone el vaciamiento de la competencia

normativa autonómica en materia de agricultura y ganadería. Este argumento principal se refuerza con otros complementarios. Así, desde la perspectiva formal, se cuestiona su inclusión en una norma de carácter reglamentario. Materialmente, se indica que los preceptos impugnados son más minuciosos y restrictivos que los preceptos correspondientes del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91, que regula la «acción común». Asimismo, se señala que la anterior normativa, constituida por el Real Decreto 808/1987, no declaraba básicos tales preceptos.

Para el Abogado del Estado, por el contrario, los preceptos impugnados establecen criterios uniformes para todo el territorio nacional que resultan necesarios para alcanzar los fines del Real Decreto 1.887/1991, criterios que se integran en el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.13.^a C.E. Rechaza que sea una exigencia general, no sometida a excepciones, el que las normas básicas deban contenerse en normas de rango legal, así como que el Derecho comunitario constituya canon de valoración de la constitucionalidad de estos artículos. Por último, considera irrelevante a los efectos de esta controversia que el Real Decreto 808/1987, anteriormente vigente, no contuviera declaración expresa de los preceptos considerados básicos.

15. Debe descartarse el primer argumento esgrimido por la representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria para rechazar su carácter básico, esto es, el relativo a su regulación en norma reglamentaria y no de rango legal. Así se deriva de la reiterada doctrina de este Tribunal, según la cual, «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley... Por tanto, la propia ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica [SSTC 69/1988, fundamento jurídico 5.º, reiterada entre otras; 80/1988, fundamento jurídico 5.º; 213/1994, fundamento jurídico 10, y 197/1997, fundamento jurídico 5.º b)]» (STC 118/1998, fundamento jurídico 16).

Como excepción a dicho principio de ley formal, nuestra doctrina viene admitiendo «que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto algunos de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases (SSTC 69/1988, fundamento jurídico 5.º; 227/1988, fundamento jurídico 32, y 213/1994, fundamento jurídico 10)». Sin embargo, esa dispensa excepcional no carece de garantías formales, puesto que también hemos declarado al respecto que «no puede entenderse, como regla general, que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecución de la Ley tengan carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas (STC 227/1988, fundamento jurídico 32)» (STC 118/1998, fundamento jurídico 16).

De acuerdo con la doctrina reproducida ha de admitirse, pues, que, de modo excepcional, las bases estatales puedan incluirse en normas reglamentarias con rango de Real Decreto. De hecho, este Tribunal ya ha admitido en su STC 213/1994, recaída en un conflicto de competencia trabado, precisamente, contra el Real Decreto 808/1987, antecedente inmediato del Real Decreto ahora enjuiciado, que «en la materia que nos ocupa, podemos decir que el Real Decreto 808/1987 reúne en la

forma excepcional requerida en dicha Sentencia, las condiciones necesarias, también desde el punto de vista formal, para ser considerado adecuado al orden constitucional de competencias: la naturaleza de la materia hace del mismo complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación económica general de la actividad económica» (STC 213/1994, fundamento jurídico 7.º). Este pronunciamiento, que aplica la doctrina general sobre las bases a la normativa estatal en materia de estructuras agrarias inmediatamente anterior al Real Decreto 1.887/1991, resulta aplicable también ahora. Por tanto, nada cabe oponer desde esta perspectiva formal al carácter básico de los preceptos que se analizan, máxime cuando la Disposición adicional octava los declara expresamente básicos.

La Comunidad Autónoma de Cantabria también argumenta, en apoyo de su posición, aún desde esta perspectiva formal, que el Real Decreto 808/1987 no hacía referencia explícita a su carácter de norma básica. Sin embargo, ya hemos visto como, con independencia de que el Tribunal siempre pueda valorar el carácter materialmente básico de los preceptos, la STC 213/1994 nada opuso desde la perspectiva formal a aquel Real Decreto, lo que priva de apoyo a este argumento de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

16. Los arts. 2, apartados 8, 10 y 11, y 6, apartado 2, contienen las definiciones de «pequeño productor de leche de vaca», «primera instalación» y «capacitación profesional suficiente», así como el modo de cómputo de «la renta del trabajo por unidad de trabajo-hombre» en relación con la «renta de referencia».

Materialmente, la Comunidad Autónoma de Cantabria rechaza el carácter básico de los preceptos por ser tan detallados que le impiden establecer modulaciones en su contenido, que respondan a sus peculiaridades específicas. En apoyo de este planteamiento, argumenta que las definiciones sobre las que se traba el conflicto son más restrictivas que las del propio Reglamento (CEE) núm. 2.328/91, que el Real Decreto 1.887/1991 ejecuta. Sin perjuicio de que valoremos el argumento principal, este alegato de apoyo no puede ser admitido, pues, como hemos reiterado en el fundamento jurídico 9.º, el Derecho comunitario no constituye pauta válida sobre la constitucionalidad de las normas en este tipo de procesos.

En cuanto al contenido material de estos artículos, la STC 213/1994 ya apreció el carácter básico de las definiciones contenidas en el art. 2 del Real Decreto 808/1987, que constituían el inmediato antecedente de las definiciones que ahora se cuestionan, señalando, al respecto, que «como dijimos en la STC 79/1992 (fundamento jurídico 6.º), definiciones como las contenidas en los diversos apartados de dicho art. 2 (agricultor a título principal, capacidad profesional suficiente, unidad de trabajo-hombre, renta de referencia) condicionan relevantemente el alcance de las ayudas comunitarias, por lo que su regulación por el Estado, con el fin de lograr una aplicación sustancialmente igual (y lo más extensamente posible) de dichas ayudas en todo el territorio nacional, no excede de sus competencias básicas y de coordinación en el sector» (STC 213/1994, fundamento jurídico 6.º).

Basta repasar el citado art. 2 del Real Decreto 808/1987 para apreciar que el contenido de las definiciones allí declaradas básicas guarda un alto grado de coincidencia, con las lógicas modulaciones, con las ahora controvertidas. Sin embargo, debemos tener en cuenta para valorar el carácter básico o no de estos preceptos que el pronunciamiento contenido en la STC 213/1994, al cual hemos hecho referencia, no resuelve la cuestión actualmente planteada, en la medida

en que lo que se dilucidaba en aquel asunto era el carácter básico de unos preceptos que ordenaban la financiación estatal de un programa de ayudas comunitario. En aquella decisión, confirmamos el carácter básico de una regulación que condicionaba el otorgamiento de las ayudas estatales, mientras que ahora no se cuestiona por la Comunidad Autónoma de Cantabria su carácter básico para las ayudas financiadas con fondos estatales, sino, exclusivamente, tal carácter básico cuando la financiación se realice con fondos autonómicos. Por tanto, la controversia se sitúa, así, en un plano distinto.

En su resolución, debe descartarse, en primer lugar, que el hecho de que la financiación se realice con fondos autonómicos excluya toda posibilidad de sujeción de los mismos a normativa básica alguna. Este planteamiento, realizado por la representación procesal autonómica, convertiría al hecho de financiar en un poder autónomo e independiente del sistema constitucional de distribución de competencias, lo cual ha sido reiteradamente rechazado por este Tribunal respecto al poder de gasto del Estado y, por la misma razón, debe serlo ahora para la financiación autonómica, pues la subvención no es un título delimitador de competencias.

Ahora bien, descartado este planteamiento, ciertamente la normativa básica estatal no presenta la misma virtualidad cuando opera sobre subvenciones que provienen de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado, ya que a través de ellas el Estado ejerce sus opciones concretas de dirección de los diversos sectores económicos, que cuando se trata de financiación autonómica propia. Esta última, como expusimos antes, permite a las Comunidades Autónomas elegir sus propias opciones, atendiendo a sus especificidades de modo legítimo, en cuanto que la «compatibilidad entre la unidad económica y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico»; intervenciones que, en la misma decisión, sometimos a ciertos límites, cuales son que «la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad, que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de los españoles» (STC 88/1986, fundamento jurídico 6.º).

En este caso, partiendo de que el propio Real Decreto 1.887/1991 admite la financiación autonómica del programa de modernización estructural, aquella financiación se proyecta sobre una materia, como es la agricultura y ganadería, que es de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Por tanto, esta Comunidad Autónoma puede, en principio, elaborar políticas de modernización de su agricultura, atendiendo a sus peculiaridades y con su financiación propia. Si consideramos, además, que la igualdad básica de los españoles queda salvaguardada por el marco común asegurado por la financiación estatal y que las ayudas autonómicas tendrían también como marco a la normativa comunitaria, directamente aplicable, que asegura cierta homogeneidad de las opciones, es claro que los principios de unidad y diversidad quedan suficientemente atendidos, sin que la normativa básica estatal deba proyectar su dimensión imperativa sobre las disposiciones autonómicas cuya aplicación deba realizarse con fondos de la propia Comunidad Autónoma.

De otro lado, no puede dejar de señalarse que el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras

estructurales y modernización de las explotaciones agrarias, que derogó el Real Decreto 1.887/1991, sobre el que se traba este conflicto, declara en su Disposición adicional primera lo siguiente: «El presente Real Decreto tiene el carácter de normativa básica en cuanto se refiere a ayudas estatales de conformidad con lo establecido en el art. 149.1.13.ª C.E....». Puesto que este último Real Decreto también se sustenta en un sistema de cofinanciación estatal y autonómica (arts. 29, 30, 32, 33 y 34), es lo cierto que las definiciones (art. 2, en relación con su anexo I) equiparables a las impugnadas en el presente conflicto sólo son básicas en cuanto se refieren a las ayudas financiadas a cargo de dotaciones del Estado. Es decir, el Real Decreto 204/1996, hoy vigente, posibilita que las Comunidades Autónomas establezcan en sus propias normas un marco conceptual específico. Así se deriva de su art. 29.2 b), que prevé la posibilidad de que en los Convenios bilaterales entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas figuren, entre las «medidas a adoptar por cada Administración», las relativas a «los desarrollos normativos necesarios». Por tanto, también la normativa hoy vigente ha considerado que las definiciones que condicionan la obtención de las ayudas sólo sean de aplicación a las que se nutran de fondos estatales.

Por todo ello, debemos concluir que los arts. 2, apartados 8, 10 y 11, y 6, apartado 2, no son básicos cuando se trate de programas autonómicos financiados con sus recursos y que constituyan aplicación de los Reglamentos comunitarios correspondientes.

17. El art. 17 regula las ayudas a la primera instalación de los agricultores jóvenes. El art. 17, apartado 2.º, último precepto que resulta impugnado, establece que «la solicitud de ayuda deberá presentarse antes de su primera instalación y dentro de los tres meses posteriores a la misma». La Comunidad Autónoma de Cantabria rechaza su carácter básico cuando se trate de ayudas financiadas con cargo a sus propios recursos.

Ciertamente, este precepto no es, en contra de lo que pudiera parecer en principio, de naturaleza exclusivamente procedimental, sino que tiene un alcance sustantivo en la medida que trata de asegurar que la ayuda se otorgue a jóvenes agricultores que aún no han accedido a su primera instalación a fin de que materialicen la misma. Por tanto, excluye de la ayuda a los jóvenes agricultores que se hubieran instalado como tales antes de la entrada en vigor de la norma. Respecto de los tres meses de límite posterior, este plazo tiene una finalidad coordinadora y homogeneizadora. Sin embargo, debemos dar la razón a la Comunidad Autónoma de Cantabria, dados los términos en que se produce su reivindicación, pues debe ser esta Comunidad Autónoma quien establezca el criterio procedente cuando se trate de su propia financiación, según se ha razonado en el fundamento jurídico anterior. Por tanto, el art. 17, apartado 2, no es básico, cuando se trate de ayudas financiadas por la Comunidad Autónoma de Cantabria

18. Queda por realizar una última precisión sobre el alcance de las declaraciones efectuadas en los fundamentos jurídicos anteriores acerca de los arts. 2, apartados 8, 10 y 11; 6, apartado 2, y 17, apartado 2. La representación autonómica solicita su declaración de nulidad. Sin embargo, no resulta posible acceder a dicha declaración, en esencia, por las dos razones siguientes:

En primer lugar, porque la Comunidad Autónoma sólo impugna dichos preceptos en la medida en que pretendan configurarse como normativa básica respecto de las ayudas financiadas por la propia Comunidad, pero no cuestiona que tengan tal naturaleza respecto de las ayudas que deban otorgarse con cargo a fondos del

Estado, razón por la cual dichos preceptos siempre serían de aplicación a este último supuesto.

Y, en segundo lugar, porque ha de tenerse en cuenta, «como ya se ha hecho en otros casos (SSTC 75/1989, 13/1992, 79/1992, etc.), que se puede estar afectando a situaciones jurídicas internas consolidadas y a las relaciones financieras del Estado con la Comunidad Europea» (STC 148/1998, fundamento jurídico 9.º). Además de la incidencia en los intereses generales, la anulación de estos preceptos podría causar perjuicios, también en Cantabria, a quienes han obtenido subvenciones en virtud del Real Decreto impugnado, el cual, de otro lado, se refiere a ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos. Por ello, la pretensión del Gobierno de Cantabria puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los mencionados preceptos impugnados.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 1.204/92, promovido por la Diputación Regional de Cantabria frente al Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias, y, en consecuencia:

1.º Declarar que los arts. 2, apartados 8, 10 y 11; 6, apartado 2, y 17, apartado 2, de dicho Real Decreto vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por carecer de carácter básico cuando se trate de ayudas financiadas con fondos propios de dicha Comunidad Autónoma.

2.º Rechazar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a uno de julio de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

16571 *Pleno. Sentencia 129/1999, de 1 de julio de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 19/1994. En relación con el art. 211, párrafo segundo, del Código Civil, en la redacción dada por la Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña

María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 19/94, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 6 de Orihuela (Alicante), en relación con el art. 211, párrafo segundo, del Código Civil, en la redacción dada por la Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela. Han comparecido el Fiscal general del Estado y el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Garrido Falla, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En fecha 4 de enero de 1994 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 6 de Orihuela (Alicante) al que se adjuntaba testimonio de actuaciones correspondientes a los autos de jurisdicción voluntaria núm. 498/93 y Auto de 3 de diciembre de 1993, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 211, párrafo segundo, del Código Civil, en la redacción dada por la Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela, por posible infracción de los arts. 17.1 y 24.1 y 2 de la Constitución.

2. Los términos de la cuestión planteada, según resulta del Auto de planteamiento y documentación adjunta, se cifran en lo siguiente:

a) Al desarrollar funciones de protección social con un menor, una trabajadora social del Ayuntamiento de Albatera (Alicante), reparó en que la madre del niño presentaba diversas alteraciones psíquicas, razón por la cual solicitó informe del centro de salud de Albatera. En dicho informe se señaló que la examinada padecía síndrome esquizofrénico, que suponía peligrosidad social, por lo que la trabajadora social solicitó del Juzgado su internamiento en un centro psiquiátrico para que recibiese el adecuado tratamiento.

b) Por el Juzgado se practicaron distintas diligencias encaminadas a determinar la situación económica, social, sanitaria y familiar de la persona implicada. Tales diligencias incluyeron el desplazamiento a su vivienda de una comisión judicial, de la que formaba parte el médico forense, que la examinó, y concluyeron, en definitiva, con un dictamen del médico forense del Juzgado en el que se señalaba que la examinada presentaba «síntomatología correspondiente a un cuadro psicótico agudo, con ideación delirante». Tras otras consideraciones, se concluía que resultaba conveniente el internamiento de la examinada.

c) Por providencia de 8 de octubre de 1993, el Magistrado-Juez planteó la posible contradicción de lo dispuesto en el art. 211, párrafo segundo, del Código Civil con lo previsto en los arts. 24.1, 24.2 y 17.1 de la Constitución, dando traslado de los autos al Ministerio Fiscal y a los promotores del procedimiento para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad. Evacuado el trámite, se dictó Auto de 3 de diciembre de 1993, por el que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal.

3. En opinión del órgano judicial, el precepto cuestionado viola el derecho a no padecer indefensión, garan-