

tos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, facilitando así la integración de unas y otras acciones en la globalidad del sistema, lo que incuestionablemente responde al contenido mismo asignado a la coordinación (por todas, STC 45/1991).

Cuestión distinta es que el ejercicio de la competencia estatal relativa a la coordinación general de la investigación científica y técnica pudiera haberse plasmado en la previsión normativa de fórmulas y medios distintos, incluso con un alcance y eficacia más intenso del que resulta de las que se han previsto, pero ello, obviamente, no da consistencia alguna a la pretendida inconstitucionalidad por razón de un vicio de incompetencia.

Del mismo modo es palmario que la Ley respeta íntegramente la actividad relativa a la investigación científica y técnica que la Generalidad de Cataluña pueda desarrollar, optando por mecanismos flexibles asentados en la voluntariedad y el acuerdo— de reconducción e integración de la misma a la que lleve a cabo la Administración estatal, sin que pueda afirmarse que la Ley venga a concentrar todos los recursos destinados a tal fin en el Estado, pues son los Presupuestos de una y otro los que, con arreglo a sus disponibilidades, atenderán a su financiación, no pudiéndose imputar al modelo adoptado por la Ley que se impugna el hecho de una, por lo demás hipotética, carencia de la Generalidad de Cataluña de recursos financieros para la adecuada efectividad y ejercicio de su competencia. Ello dependerá lógicamente de los recursos que, dentro de su autonomía financiera, permitan a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las competencias que le hayan sido atribuidas, pero siendo plenamente legítima, como ya se ha razonado, la actividad investigadora que promocioe y desarrolle el Estado, no cabe considerar que los fondos y recursos que a tal finalidad se destinen, vengan a menoscabar y vaciar de contenido a la correlativa competencia.

4. Similares razones a las que han fundamentado el rechazo de la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 1, 6, 7 y 12 de la Ley 13/1986, han de llevar, igualmente, a descartar la de los arts. 13, 14 a), 16 y disposiciones adicionales segunda, 2, séptima, 1 y novena, 2.

Frente a lo que se sostiene en los recursos, el art. 149.1.15.ª de la C.E., dado el alcance que debe darse a la competencia que al Estado le ha sido constitucionalmente atribuida para el fomento de la investigación científica y técnica, si ampara el mantenimiento de la titularidad estatal de los Centros de investigación, así como la creación de nuevos Centros y órganos dedicados a tal actividad, se hallen o no ubicados en el ámbito territorial de Cataluña.

Nada impide, en efecto, que el Estado, cuya competencia va más allá —insistimos nuevamente— de la estrictamente referida a la coordinación general, conserve la titularidad de dichos Centros y, por tanto, ejercite las facultades inherentes a la misma que en los preceptos impugnados se regulan, razón por la cual el alegato de que la Ley convierte a dichos Centros y Organismos en intransferibles queda privado de fundamento.

Cabe aun añadir que un modelo organizativo orientado a la consecución de la plena integración de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia, tratando con ello de reconducir el ya señalado régimen de concurrencia competencial plena y absoluta a cauces orgánicos que permitieran la adopción conjunta de una única política de fomento y promoción de la investigación científica y técnica, cual si se estuviese, pues, en presencia, tal como postula la Generalidad de Cataluña, de una «competencia común» del Estado y de las Comunidades Autónomas, habría demandado una regulación legal orientada en los criterios en los que precisamente se asientan las imputaciones de inconstitucionalidad dirigidas a los preceptos impugnados, pero lo cierto es que, con independencia de que esa decisión del Legislador estatal pudiera ser o no compatible con el sistema de asignación de competencias constitucionalmente establecido, ese no es, por muy razonable, eficaz y operativo que teóricamente pueda parecer, el modelo de articulación competencial que la C.E. ha dispuesto.

5. Queda, finalmente, por examinar la impugnación de la disposición adicional quinta que habilita al Ministro de Educación y Ciencia para regular la participación y representación de los científicos españoles agrupados en Sociedades científicas en el Consejo Internacional de

Uniones Científicas y en sus Uniones, así como en aquellas otras Uniones o Comisiones científicas internacionales que, por su carácter, exigieran tal regulación.

a) Desde la perspectiva de la distribución de competencias, se alega que el Estado no está habilitado ni por el num. 3, ni por el num. 15.ª del art. 149.1 de la C.E. para «regular la participación de las Academias y Asociaciones que tengan su sede central o desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña —como es el caso concreto, por ejemplo, del «Institut d'Estudis Catalans», que desde 1922 forma parte de la Unión Académica Internacional—, incurriendo así la referida disposición adicional quinta en exceso de competencia que invade y menoscaba la de la Generalidad de Cataluña (art. 9.7 y 24 del E.A.C.), quien es, en su caso si conviniere, la que habrá de acometer tal regulación.

La imputación de inconstitucionalidad, sin embargo, no es atendible. La disposición adicional quinta se limita a autorizar a un órgano de la Administración estatal el ejercicio de la potestad reglamentaria para regular la participación de las Sociedades científicas en determinadas Uniones o Comisiones científicas internacionales, lo cual, por sí mismo, ni supone una indebida reserva de una potestad ajena a la competencia estatal resultante del art. 149.1.15.ª de la C.E., ni viene a exceder de la competencia que, en todo caso, al Estado corresponde (art. 149.13.ª C.E.) respecto de aquellas Sociedades científicas de carácter estatal o gubernamentales en sus relaciones con Organizaciones e Instituciones internacionales resultantes de Tratados o Convenios de los que sea parte el Estado español.

Cuestión distinta es, lógicamente, que en el ejercicio de esa competencia puedan producirse extralimitaciones que menoscaben la competencia que a la Generalidad de Cataluña le reserva el art. 9.7 y 24 de su Estatuto de Autonomía, lo cual dependerá de muy diversos factores y circunstancias que no cabe ahora anticipar, como hipótesis, para cuestionar la legitimidad de la precisión legal cuestionada.

b) Esta última consideración ha de llevar, igualmente, a rechazar la inconstitucionalidad en la que, para el Parlamento de Cataluña, incurre dicha disposición adicional quinta, pues, sin perjuicio de que los derechos fundamentales consagrados en los arts. 20.1 a) y b) y 22 de la C.E. suponen efectivos límites a la competencia resultante del art. 9 (núms. 7 y 24) del E.A.C., no es dable aventurar que, como consecuencia de la potestad reglamentaria cuyo ejercicio por el Ministro de Educación y Ciencia se viene a autorizar, las Sociedades científicas quedan sujetas a un régimen de autorización incompatible con el derecho garantizado por el art. 22.1 de la C.E. y, además, como consecuencia también de esa intervención normativa, lesionados los derechos reconocidos por los apartados a) y b) del art. 20.1 de la misma Norma fundamental.

La disposición adicional quinta de la Ley 13/1986, ciertamente, no ampara —ni hay nada en su previsión que permita pensar que así pueda producirse— ninguna intromisión restrictiva o limitativa de los señalados derechos fundamentales, debiéndose estar, en todo caso, una vez más, al efectivo ejercicio que de la misma pueda hacerse. Consecuentemente, la disposición adicional quinta de la Ley 13/1986 tampoco puede considerarse inconstitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar los presentes recursos de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a once de junio de mil novecientos noventa y dos.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesus Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmado y rubricado.

presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

16498 Pleno. Sentencia 91/1992, de 11 de junio. Conflicto positivo de competencia 1.595/1987. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con diversos apartados de la Resolución de la Dirección General de Producción Agraria del MAPA, de 24 de julio de 1987, por la que se dictan normas sobre ayudas a la utilización de semillas controladas oficialmente.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, Vice-

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.595/1987, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, frente al apartado sexto, último párrafo, y al apartado octavo de la Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 24 de julio de 1987, por la que se dictan normas sobre ayudas a la utilización de semillas controladas oficialmente. Ha sido parte el Abogado del Estado y Ponente el Magistrado don Fernando García Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 4 de diciembre de 1987, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteo conflicto positivo de competencia contra el último párrafo del apartado sexto y contra el apartado octavo de la Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 24 de julio de 1987, por la que se dan normas sobre ayudas a la utilización de semillas controladas oficialmente. El conflicto se plantea tras haberse desestimado por el Estado el correspondiente requerimiento de incompetencia.

En su escrito dirigido a este Tribunal, expone el Abogado de la Generalidad que se trata una vez más de un conflicto que versa sobre medidas de fomento en materia de agricultura que, en su opinión, el Estado se ha apropiado ilícitamente, sustrayendo a la Generalidad de Cataluña su competencia sobre la disposición de las subvenciones en esa materia. En efecto, la Resolución que da origen al conflicto tiene por objeto instrumentar el procedimiento de solicitud y obtención de unos créditos subvencionados destinados a los agricultores y a las empresas dedicadas a la manipulación de semillas, con el fin de fomentar el empleo de semillas de calidad. En consecuencia, el asunto encaja de lleno en la materia de agricultura, sobre la que el art. 12.1.4 del E.A.C. atribuye a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.11 y 13 de la C.E. Es decir, a salvo la dirección de la actividad económica general que corresponde al Estado, la Generalidad, en su territorio, es competente para el resto de las intervenciones públicas en materia de agricultura, tal como se deduce de la STC 95/1986. Además, el Real Decreto 2033/1983, de 29 de junio, traspasó los servicios del Estado a la Generalidad en materia de producción y comercio de semillas y plantas de vivero. En ese Real Decreto se reconoce la competencia de la Generalidad para efectuar las operaciones de certificación de semillas y plantas de vivero y la competencia sancionadora en la materia. Asimismo, y en relación con la certificación de semillas y plantas de vivero, el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero y la Dirección General de Producción e Industrias Agroalimentarias de la Generalidad de Cataluña firmaron un Convenio de colaboración con fecha 11 de octubre de 1984.

La Resolución objeto de conflicto dice traer causa de una Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 20 de julio de 1987, que no ha sido publicada, con grave quebranto de la seguridad jurídica. En el apartado 6, último párrafo, de dicha Resolución se dispone que las Entidades financieras a las que se haya solicitado un crédito de los que se subvencionan por efecto de la Resolución, entregarán al solicitante del crédito destinado a la adquisición de semillas un documento visado por el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero que será puesto a disposición del productor de semillas para que éste pueda hacer efectivo el importe de la compraventa cubierta con el crédito subvencionado. Mediante la operación de visado se efectúa el control que la compraventa corresponde a semillas oficialmente controladas, control que compete a la Generalidad. El Gobierno ha manifestado, en su contestación al requerimiento, que el visado tiene por objeto evitar que se sobrepasen los fondos destinados a esta medida de fomento. Pero este control puede instrumentarse con una simple comunicación de las Comunidades Autónomas al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero. Además, el Gobierno puede ejercer esa forma de control, sin necesidad de atraer hacia el Estado la competencia, fijando los límites máximos de los créditos subvencionados que cada Entidad financiera puede conceder, al suscribir con ellas los oportunos concertos, tal y como se admite en la STC 95/1986, para un supuesto parecido. Por el contrario, el Estado no puede dificultar artificialmente la ejecución autonómica de la legislación estatal reguladora de una materia para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987). En el presente caso, se está ante una competencia de pura ejecución de la legislación estatal que rige estas subvenciones, función que sin duda corresponde a la Generalidad.

Lo mismo puede decirse de las funciones de incoación de expedientes sancionadores y de sanción, que el apartado octavo de la Resolución objeto del conflicto atribuye al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero. La primera de estas dos competencias ya fue reconocida a la Generalidad por el Real Decreto 2033/1988 y por el Convenio

de colaboración antes mencionado. En cuanto al acto de sanción, también corresponde a la Generalidad, por ser una medida de ejecución en materia de agricultura (art. 12.1.4 del E.A.C.) y porque también podría perseguir y sancionar cualquier tipo de fraude mediante el ejercicio de sus competencias de disciplina de mercado (art. 12.1.5 del E.A.C.).

Por todo lo expuesto, el Abogado de la Generalidad solicita que se declare que corresponde a esta última la competencia controvertida y se declaren nulos los preceptos impugnados. También solicita, mediante otra, que se solicite la remisión del expediente de la Orden de 20 de julio de 1987, a que se hace referencia en la Resolución objeto del conflicto para precisar, en su caso, su alcance competencial.

2. Admitido a trámite el presente conflicto positivo de competencia, por providencia de 17 de diciembre de 1987 y dado traslado al Gobierno para que presentara alegaciones, el Abogado del Estado las formuló con fecha 14 de enero de 1988. Asimismo, se recabó del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la remisión del expediente de elaboración de la referida Orden de 20 de julio de 1987, que fue cumplimentada el 21 de enero de 1988.

3. Considera el Abogado del Estado que las normas cuestionadas no vulneran las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en materia de semillas vegetales, ni extralimitan las competencias del Estado. La Resolución de 24 de julio de 1987 se limita a habilitar una línea de crédito bonificado destinada a fomentar la utilización de semillas de calidad, sin afectar a las competencias de certificación de semillas que la Generalidad ostenta. No puede alegarse, pues, que se infringe o limita esta última competencia autonómica. Por otra parte, reconociendo que la Resolución cuestionada encaja dentro del epígrafe competencial referido a la agricultura (arts. 148.1.7 C.E. y 12.1.4 E.A.C.), no cabe descartar intervenciones estatales plenamente legítimas en este ámbito, como se desprende de la STC 95/1986. La Resolución objeto de conflicto regula los aspectos de una medida de fomento relativa a uno de los elementos primarios del sector agrícola, como son las semillas, por lo que se encuadra en lo que puede calificarse como actividad de dirección del sector y, por tanto, de la actividad económica general. La Comunidad recurrente acepta casi todos los extremos de dicha regulación y las concretas facultades de intervención que impugna son medidas de vigilancia que se encomiendan a un Organismo autónomo de la Administración del Estado en la medida en que resultan imprescindibles para evitar que, mediante una concesión incontrolada de los créditos, se sobrepasen los límites presupuestarios o se planteen actuaciones irregulares. Ello obedece a que la Resolución prevé una cantidad máxima de 6.000 millones de pesetas para esta ayuda, que no ha sido repartida previamente entre las Comunidades Autónomas y que ha quedado adscrita al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, que es responsable de su correcta aplicación.

En consecuencia, solicita el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

4. Recibido el expediente solicitado del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se puso en conocimiento de las partes por providencia de 1 de febrero de 1988, para que pudieran formular alegaciones al respecto.

5. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 17 de febrero de 1988, manifiesta no tener nada que alegar, pero solicita que se le dé traslado de las manifestaciones que el Abogado de la Generalidad pudiera hacer como complemento de su escrito de demanda, para poder contestarlas en su caso.

6. Mediante escrito presentado el 18 de febrero de 1988, el Abogado de la Generalidad alega, una vez conocida la Orden comunicada de 20 de julio de 1987, que la misma es una más de las disposiciones del Estado sobre fomento de la agricultura y la ganadería que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre la materia. En tal sentido expone que son muy pocas las ocasiones en que el Estado ha procedido a la territorialización de las partidas presupuestarias destinadas a subvenciones a la agricultura y ganadería, pese al creciente importe de esta financiación condicionada y a las declaraciones en contrario de la STC 95/1986, según la cual aquella territorialización debería ser la regla general. Consecuentemente se ratifica en su criterio de que la Resolución objeto del presente conflicto vulnera el orden constitucional y estatutario de competencias.

7. Dado traslado de estas últimas alegaciones el Abogado del Estado, éste las contesta en escrito de 16 de marzo de 1988, en el que citándose al aspecto competencial, llama la atención sobre la práctica incorrecta de la parte contraria que, a su juicio, aprovechando la ocasión concedida, ha formulado un verdadero escrito de réplica. Pero, por entender que nada nuevo contiene, el Abogado del Estado se remite a sus alegaciones previas.

8. Por providencia de 9 de junio de 1992 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ambas partes reconocen, nos encontramos una vez más ante un conflicto positivo de competencia que tiene por objeto una disposición general del Estado mediante la que se instrumentan ciertas ayudas económicas a los particulares interesados, en materia de agricultura. En este caso, se trata de las destinadas a fomentar la utilización de semillas controladas oficialmente. El objeto del conflicto no es, sin embargo, toda la Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 24 de julio de 1987 que regula tales ayudas. La Generalidad de Cataluña no discute que el Estado pueda establecerlas y tampoco impugna la mayoría de las normas de aquella Resolución. Lo único que objeta es que, según su apartado sexto, último párrafo, para el pago del importe de las semillas a los productores por las Entidades financieras, se haya atribuido al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero la facultad de extender un documento visado en favor del solicitante de un crédito subvencionado destinado a la adquisición de semillas certificadas, facultad que a su juicio compete a la Generalidad, así como que, en el apartado octavo, se atribuya al mismo Instituto Nacional la incoación y resolución de los expedientes sancionadores por incumplimiento de esa normativa y de las normas sobre calidad de las semillas.

Antes de analizar las particularidades del caso y resolver sobre los concretos preceptos impugnados, conviene recordar la doctrina que este Tribunal ha venido sosteniendo reiteradamente en una pluralidad de decisiones sobre conflictos positivos de competencia relativos a disposiciones del Estado, reguladoras de subvenciones en materia de agricultura y ganadería (SSTC 95/1986, 96/1986, 201/1988, 145/1989, 188/1989 y últimamente 13/1992). Como se recuerda en la última Sentencia citada (fundamentos jurídicos, 4.º, 7.º, 8.º y 12.º G), en materia de agricultura, que es de la competencia específica de las Comunidades Autónomas y por lo que aquí interesa, de la Cataluña (art. 12.1.4 del E.A.C.), el Estado sólo puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía. Eso significa que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. En cuanto a las actividades de gestión o ejecución de las medidas de ayuda referidas —que es el aspecto que aquí importa—, deben corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, incluidas las actividades de verificación y control del cumplimiento de las condiciones a que se someta el otorgamiento de las ayudas por parte de sus beneficiarios. Esta regla sólo puede ser excepcionada cuando la gestión centralizada por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención o disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

2. La Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria de 24 de julio de 1987, objeto de este conflicto, regula el ámbito material y las condiciones de otorgamiento de las ayudas a los agricultores que adquieran semilla controlada para su utilización en la campaña 1987-1988 y a las empresas agrícolas que las adquieran para su manipulación y posterior venta. Consisten estas ayudas en créditos, por un importe máximo de 6.000 millones de pesetas, a conceder por las entidades financieras que suscriban un Convenio al respecto con el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, créditos cuyo interés es subvencionado con cargo a los presupuestos de este Instituto. La Generalidad de Cataluña, como ya se ha dicho, no opone ningún reparo al establecimiento de esta ayuda, a la regulación de su cuantía y condiciones ni a la facultad del Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero de suscribir los correspondientes Convenios con las Entidades financieras.

Para acceder a los créditos, conforme al apartado cuarto de la Resolución, los agricultores deberán suscribir con los productores de semillas controladas un contrato de compraventa, de acuerdo con las instrucciones y el modelo que figura en el anexo de la Resolución. Las solicitudes de los créditos han de hacerse directamente a las Entidades financieras que hayan suscrito los Convenios acompañando, en el caso de los agricultores cultivadores, el contrato de compraventa, y en el caso de los productores de semillas, escrito de conformidad del Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero (apartado sexto, párrafo primero), regulación esta a la que nada opone la Generalidad de Cataluña.

Según el apartado sexto, último párrafo, «para el pago del importe de las semillas a los productores por las Entidades financieras se entregará al solicitante un documento que sólo podrá ser hecho efectivo, previo visado por el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero,

por el productor de semillas que haya suscrito el contrato de compraventa». Es esta facultad de visado atribuida al referido Instituto Nacional la que la Generalidad considera que afecta a su competencia.

Alega al respecto que, mediante esa norma, se le priva de su competencia de certificación o verificación de las semillas oficialmente controladas, pues la facultad de visado cuestionada cumple la finalidad de controlar que la adquisición de semillas que se fomenta se refiere, precisamente, a semillas de calidad. Ahora bien, dicha competencia de control debe corresponder a la Generalidad en su territorio, en virtud de su competencia exclusiva en materia de agricultura, debiendo tenerse en cuenta que el Real Decreto 2033/1983, de traspaso de funciones y servicios en la materia, transfirió a la Generalidad «las distintas operaciones necesarias para efectuar la certificación de semillas y plantas de vivero en las condiciones y para las especies que en Convenio de colaboración se determine» (punto B.6 del anexo). Además, según el Convenio de colaboración firmado entre la Generalidad de Cataluña y el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, con fecha 11 de octubre de 1984, «la Generalidad de Cataluña se hará cargo de todas las operaciones precisas para la certificación de semillas y plantas de vivero que se realicen en Cataluña, correspondientes a todas las especies que se produzcan de acuerdo con las reglamentaciones técnicas en vigor...».

El Abogado del Estado niega la competencia de la Generalidad para la certificación de semillas controladas. Pero entiende que la actuación impugnada no afecta a esta competencia, pues se trata de una intervención de vigilancia de un Organismo estatal destinada a evitar que, mediante una concesión incontrolada de créditos, se sobrepasen los límites presupuestarios o que se planteen actuaciones irregulares.

No es posible olvidar, en todo caso, que la actividad de visado objeto de conflicto es una operación de carácter administrativo o ejecutivo destinada a la aplicación de la disposición reguladora de las ayudas, que, como regla general, ha de corresponder a la Generalidad de Cataluña, respecto de las operaciones realizadas en su territorio, conforme a nuestra doctrina general, salvo que aparezca justificada la concurrencia de los supuestos y circunstancias que hace posible una gestión centralizada, igualmente de acuerdo con dicha doctrina. A la vista de la Resolución de 24 de julio de 1987, en su conjunto y de las alegaciones de las partes, no puede entenderse justificada la concurrencia de tales requisitos.

Es evidente, a la luz del conjunto de la Resolución en conflicto y especialmente de las facultades que reserva al I.N.S.P.V. el art. 8 de la misma, que el visado que exige el apartado 6, último párrafo, de la citada Resolución no tiene, exclusivamente, la finalidad de evitar que el importe de los créditos subvencionados exceda de la cantidad presupuestada, sino que tiene por objeto directo verificar que el contrato de compraventa para cuya ejecución se solicita la ayuda, se refiere, efectivamente, a semillas controladas oficialmente y que se exige para evitar que se produzcan irregularidades. En este sentido, la facultad de visado atañe, sin duda alguna, a las operaciones de certificación de semillas que, como el Abogado del Estado reconoce, corresponden a la Generalidad en el territorio de Cataluña, de acuerdo con el Estatuto y con lo dispuesto en el Real Decreto 2033/1983 y en el Convenio de colaboración de 11 de octubre de 1984. La competencia para efectuar estas operaciones de certificación y los controles inherentes a las mismas no puede ser alterada con motivo de la concesión de una ayuda o subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de un Organismo estatal, pues, como este Tribunal ha reiterado en numerosas ocasiones, la subvención no es título autónomo atributivo de competencias, 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, 95/1986 y 146/1986, entre otras).

Puede ser que, como el Abogado del Estado señala, mediante el visado en cuestión se pretenda también y al mismo tiempo evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. Y si esta fuera la única finalidad del visado previsto en el apartado sexto, último párrafo, de la Resolución, la competencia o el control del I.N.S.P.V. para realizarlo sería correcta y no invadiría las competencias de la Generalidad de Cataluña; pero lo cierto es que, como el propio Abogado del Estado señala en sus alegaciones, dicho visado cumple también y principalmente la finalidad «de que no se planteen actuaciones irregulares» y es aquí donde se produce la extralimitación o invasión de la competencia de la Comunidad Autónoma porque no sería hecho menoscabar, mediante este expediente del visado, la competencia ejecutiva de certificación y control de semillas controladas que corresponde a la Generalidad en su territorio. De ahí que no esté justificado reservar la citada facultad de visado al Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero. Controlada financieramente la operación por el Banco de Crédito Agrícola (apartado tercero, último párrafo, de la Resolución), la finalidad de evitar que se sobrepase aquella cuantía máxima aun cuando no se repartan entre las Comunidades Autónomas los fondos destinados a esta medida de fomento —lo que la parte actora no pretende en este conflicto—, puede realizarse de otras muchas formas que no pongan en cuestión la competencia certificante de la Generalidad y sus facultades de control consiguientes. No corresponde a este Tribunal señalar, en positivo, cuáles sean esas otras fórmulas posibles y lícitas.

No obstante, conviene apelar, una vez más, a la necesidad de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el logro de finalidades como las que persigue la operación de visado objeto del conflicto, cooperación de la que, por cierto, ofrece buenos ejemplos el Convenio firmado entre la Generalidad de Cataluña y el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, al que hemos hecho alusión. Sin perjuicio de las fórmulas de colaboración adoptadas o que se adopten en el futuro, debe declararse ahora que la facultad de visado a que se refiere el apartado sexto, último párrafo, de la Resolución objeto del conflicto pertenece a la Generalidad de Cataluña cuando se trate de la adquisición de semillas cuya certificación le corresponda.

3. También impugna la Generalidad el apartado octavo de la Resolución de 24 de julio de 1987, según el cual, «en caso de incumplimiento de las normas establecidas en la Orden de referencia (la Orden comunicada de 20 de julio de 1987) y en esta Resolución, así como en las normas de calidad de las semillas que figuran en las disposiciones legales vigentes, por el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero se incoará el correspondiente expediente, pudiéndose sancionar a los productores de semillas con pérdida de la facultad de acogerse a lo dispuesto en la presente Resolución y, en su caso, comunicando el correspondiente tanto de culpa a la autoridad judicial». Se contempla, pues, en este apartado, una facultad ejecutiva de naturaleza sancionadora, relativa al incumplimiento de las normas sobre calidad de semillas controladas, con específica referencia a las normas habilitadoras de la ayuda para su adquisición, ya que la única medida sancionadora prevista consiste en privar a los productores de semillas de la facultad de acogerse a los beneficios de la Resolución de 24 de julio de 1987.

A este respecto y en atención a la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre agricultura, debemos declarar, como hicieramos en la STC 95/1986 (fundamento jurídico 5.º), que «las operaciones de control y vigilancia concernientes al efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de los auxilios económicos concedidos, en la medida en que son un modo cualificado de ejercicio de las competencias de ejecución, deben llevarse a cabo asimismo por la Comunidad Autónoma». Por otra parte, el apartado B.7 del anexo del Real Decreto 2.033/1983, de transferencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de producción y comercio de semillas y plantas de vivero, traspasó a la Generalidad de Cataluña la «incoación y tramitación de los expedientes que se sustancien como consecuencia de infracciones a la legislación vigente descubiertos o puestos de manifiesto en actuaciones que sean de competencia de la Comunidad Autónoma», competencia que también reconoce a la Generalidad el mencionado Convenio de colaboración de 11 de octubre de 1984 respecto de los expedientes sancionadores derivados de lotes de semillas controladas precintados en Cataluña. No cabe duda, por tanto, de que la incoación y tramitación de los expedientes sancionadores a que alude el apartado octavo de la Resolución de 24 de julio de 1984 corresponde a la Generalidad de Cataluña en aquellos supuestos. Máxime cuando no aparece justificada —ni el Abogado del Estado aporta ningún argumento específico para defenderla— la centralización de la competencia sancionadora en esos casos.

Por lo que se refiere a la competencia de resolución de los expedientes sancionadores, el citado apartado B.7 del Real Decreto 2.033/1983 subordina su transferencia a la Generalidad de Cataluña a las transferencias que se realicen en materia de «defensa contra fraudes». No obstante, debe tenerse en cuenta que la Generalidad de Cataluña ha asumido competencias exclusivas, en los mismos términos que sobre la materia de agricultura, en materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario (art. 12.1.5 del E.A.C.), que nuestra STC 15/1989 declaró que las competencias sancionadoras atribuidas a órganos de la Administración del Estado en materia de defensa de los consumidores y usuarios no pueden vulnerar las competencias ejecutivas

en la materia, atribuidas a las Comunidades Autónomas (fundamento jurídico 10) y que el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 1/1990 sobre disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios, no impugnada por el Estado, que atribuye a órganos de la Generalidad el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora en el ámbito del mercado interior de Cataluña para «evitar cualquier fraude... que perjudique al consumidor, al usuario o a los intereses económicos y sociales de la comunidad...». Si se tiene en cuenta que, como el Abogado del Estado reconoce, a la Generalidad corresponde la competencia de certificación de semillas controladas oficialmente en dicho ámbito comercial, es evidente que la potestad sancionadora por incumplimiento de la normativa aplicable en esta materia ha de corresponder también a la Generalidad de Cataluña en el mismo ámbito. A esta conclusión no obsta que la sanción consista en la pérdida del derecho a una subvención o ayuda económica con cargo a recursos del Estado, pues ya se ha dicho que la subvención no es título autónomo de delimitación de competencias. En consecuencia, la competencia sancionadora prevista en el apartado octavo de la Resolución de 24 de julio de 1987 objeto de este conflicto, corresponde a la Generalidad de Cataluña, en el ámbito de sus competencias de control de semillas de calidad. Dicho sea sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre las distintas Administraciones públicas para la mayor efectividad de sus respectivas competencias tendientes al objetivo común de evitar y perseguir los fraudes que pudieran producirse.

4. Por último y antes de pronunciar el fallo, es necesario precisar el alcance que debe darse a la declaración de infracción del orden constitucional de competencias en que incurren las normas objeto de conflicto. Además de que no procede declarar con carácter general la nulidad de dichas normas, pues no se ha cuestionado su validez y eficacia fuera del territorio de Cataluña, hay que tener en cuenta que la declaración de su inaplicabilidad en ese ámbito, si llevara aparejada la invalidez de las facultades públicas ejercidas a su amparo, podría producir perjuicios y perturbaciones a los intereses generales, también en dicho territorio, afectando a situaciones jurídicas consolidadas. Por otra parte, la Resolución de 24 de julio de 1987 que contiene los preceptos impugnados se refiere, exclusivamente, a la campaña agrícola 1987-1988, por lo que hace tiempo que ha agotado sus efectos. Dadas estas circunstancias y como ya hicieramos en las SSTC 75/1989 y 13/1992, las pretensiones de la Generalidad de Cataluña pueden estimarse satisfechas mediante la simple declaración de la titularidad de las competencias controvertidas, sin declarar la nulidad de ningún precepto y menos aún de las ayudas concedidas al amparo de la Resolución objeto del conflicto.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas determinadas en el apartado sexto, último párrafo y en el apartado octavo de la Resolución de la Dirección General de Producción Agraria de 24 de julio de 1987, corresponde a la Generalidad de Cataluña.

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

Dada en Madrid a 11 de junio de 1992.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Rubricado.

16499 Pleno. Sentencia 92/1992, de 11 de junio de 1992. Cuestión de inconstitucionalidad 90/1988. En relación con el art. 41.1 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 90/1988, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial

de Zaragoza por la supuesta inconstitucionalidad del art. 41.1 de la Ley 8/1990, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores respecto del art. 37.1 de la Constitución. Han sido partes el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y el Fiscal General del Estado y Ponente el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

1. Antecedentes

1. El 19 de enero de 1988 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente de la Audiencia Territorial de Zaragoza por el que se elevaba Auto de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en el recurso contencioso-administrativo núm. 99/1987, seguido a instancias de «General Motors España, Sociedad Anónima».

2. Del Auto de planteamiento de la cuestión y de las actuaciones remitidas se desprenden los siguientes antecedentes:

a) «General Motors, Sociedad Anónima», presentó el 28 de mayo de 1986 escrito ante la Dirección Provincial de Trabajo en el que