

sin ninguna duda el 2 de agosto, con todos sus requisitos formales, por lo cual a las posteriores actuaciones de la recurrente recabándola no puede otorgarse efecto alguno interruptivo del plazo.

Así, la notificación postal de dicha providencia aparece suficiente como para garantizar su conocimiento por la recurrente desde aquella fecha. Es más, la misma pudo ser recibida por el Letrado representante de la parte actora mucho antes de interponer la demanda de amparo, pues en su comparecencia ante el Juzgado de lo Social del 2 de octubre de 1989, señala literalmente «tener noticia de haberse enviado una carta a mi despacho de Madrid, que a su vez fue remitida a Barcelona —al estar en periodo de vacaciones durante el mes de agosto— y cuyo contenido ignora». Circunstancia que se conocía el 18 de septiembre —fecha en el que en este mismo escrito se afirma haber comparecido ante el Juzgado—. Por consiguiente, la ignorancia del contenido del envío certificado, ya el 2 de octubre de 1989, sería imputable al propio Letrado o a las personas que actuaran por cuenta del mismo. Su empeño en obtener nueva notificación personal de una resolución ya notificada en forma con bastante antelación ha de considerarse como táctica

de carácter dilatorio que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no impide el cómputo estricto del plazo del art. 44.2 LOTC. En consecuencia, como ya se advirtió, la demanda resulta ser extemporánea y ha de ser desestimada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la demanda de amparo.

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

Dada en Madrid, a catorce de septiembre de mil novecientos noventa y dos.—Luis López Guerra.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio González Campos.—Carles Viver y Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

22886

Pleno. Sentencia 117/1992, de 16 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 793/1987. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los arts. 3.º y 7.º de la Orden de 29 de enero de 1987, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se instrumentan las ayudas para la compra de mantequilla por Instituciones y colectividades sin fines lucrativos. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 793/87, planteado por la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado don Ramón Riu i Fortuny, sobre los arts. 3.º y 7.º de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 29 de enero de 1987, por la que se instrumentan las ayudas para la compra de mantequilla por Instituciones y colectividades sin fines lucrativos. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 10 de junio de 1987, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la misma, planteó conflicto positivo de competencia contra los arts. 3.º y 7.º de la Orden de 29 de enero de 1987, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se instrumentan las ayudas para la compra de mantequilla por Instituciones y colectividades sin fines lucrativos.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad dirigió el 6 de abril de 1987 requerimiento de incompetencia al Gobierno de la Nación contra los arts. 3.º, 4.º y 7.º de la citada Orden ministerial, requerimiento que fue estimado parcialmente, dejándose sin efecto en la Comunidad de Cataluña el art. 4.º y dándose nueva redacción a los arts. 3.º y 7.º. No obstante, ya que las nuevas redacciones de estos dos preceptos no recogen en su totalidad las pretensiones de la Generalidad, al reservar al Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) la función material del pago de las ayudas otorgadas, así como la autorización de los suministradores y la recepción de sus solicitudes de pago de la ayuda cuando se trate de suministradores que operan en más de una Comunidad Autónoma, se plantea el presente conflicto de competencia contra dichos arts. 3.º y 7.º.

Este conflicto es uno más de aquellos relacionados con la ejecución interna del Derecho comunitario europeo que tiene por objeto la reserva por parte del Estado de funciones ejecutivas en materia de agricultura y ganadería que, según la Generalidad de Cataluña, son competencia de ésta. Alega a este respecto que el Estado no puede recuperar tales competencias por el hecho de que se trate de ejecutar el Derecho europeo, ya que esa actitud no puede sustentarse en el art. 149.1.3

de la Constitución, que reserva al Estado las relaciones internacionales, ni en el art. 93, que atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales por los que se atribuya a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y de las resoluciones emanadas de las organizaciones titulares de la cesión. Por el contrario, la integración de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) no ha modificado la distribución interna de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Antes bien, el art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), obliga a la Generalidad de Cataluña a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales que afecten a su competencia. Además, el propio Derecho comunitario, a partir del art. 5.º del Tratado de la CEE, reconoce un principio de autonomía institucional en favor de cada Estado para establecer los órganos competentes para la ejecución de las obligaciones derivadas del propio Tratado (Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de febrero de 1971 y 15 de diciembre de 1971). Este principio queda confirmado por el Reglamento CEE 729/1970, de 21 de abril, de financiación de la política agrícola común, según el cual los Estados miembros han de designar los servicios y organismos a los que facultarán para pagar los gastos previstos en los arts. 2.º y 3.º del propio Reglamento, de manera que la Comisión pondrá a disposición de los Estados miembros los créditos necesarios para que los servicios y organismos designados procedan, de conformidad con las normas comunitarias y con las legislaciones nacionales, a los pagos citados (art. 4.º).

La atribución competencial a la Generalidad de Cataluña en la materia objeto del conflicto viene determinada, según alega, por el art. 12.1.4 del EAC, que le reconoce competencia exclusiva sobre agricultura y ganadería, de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica general. Conforme a la STC 95/1986, la concesión de ayudas económicas en esta materia corresponde a la Generalidad, pues no puede entenderse que esa función de simple ejecución material se integre en las bases y ordenación general de la economía, máxime tratándose de ayudas prefijadas por la CEE, con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que para nada afectan al presupuesto del Estado español. Por otra parte, el Real Decreto 2.176/1981, de 20 de agosto, traspasó a la Generalidad los servicios correspondientes a la materia de producción y sanidad animal, entre los que se deben entender incluidos aquellos a que se refiere la Orden objeto del conflicto.

Esta Orden se dicta en aplicación de los Reglamentos CEE 1.723/1981 y 2.191/1981, que regula una ayuda a la compra de mantequilla por instituciones y colectividades sin fines de lucro, destinada a mantener el nivel de consumo de ese producto. Ambos Reglamentos, que son normas obligatorias y directamente aplicables, definen exhaustivamente todos los elementos que determinan esta intervención comunitaria. Después de establecer qué tipo de instituciones y colectividades podrán beneficiarse de la compra de mantequilla a precio reducido, se determina un sistema de bonos para abonar a los suministradores, que también se definen, la diferencia de precio en que se concreta la ayuda, cuya cuantía también se fija. En consecuencia, los Estados miembros sólo deben regular la autoorganización y el procedimiento de concesión de las ayudas.

La Orden ministerial de 29 de enero de 1987 asignaba únicamente al SENPA la autorización previa de los suministradores de mantequilla (art. 3.º), así como la recepción de las solicitudes de los suministradores y el pago de las ayudas (art. 7.º). Ante el requerimiento de la Generalidad, el Gobierno acordó modificar la redacción de la Orden, reconociendo a aquella la competencia para otorgar la autorización a los suministradores, recibir las solicitudes y resolver sobre el otorgamiento de las ayudas, pero solo respecto de aquellos suministradores que operen

exclusivamente en Cataluña. Además, el Gobierno ha entendido que la función material del pago corresponde en todo caso al SENPA.

Considera la Generalidad de Cataluña que las funciones de autorización previa a los suministradores, recepción de solicitudes, concesión de bonos y abono de las ayudas le corresponden, ya se trate de suministradores radicados o no en Cataluña, cuando se trate del suministro a instituciones ubicadas en Cataluña. Todo ello supone una actividad de ejecución administrativa en Cataluña en materia de comercialización de productos ganaderos, que no puede entenderse incluida en las competencias estatales sobre las bases, la coordinación y la ordenación general de la economía. Esta actividad, en especial la autorizatoria, que sólo tiene por fin acreditar el cumplimiento de las condiciones previstas en los arts. 1.3 y 1.4 del Reglamento CEE 2.191/1981, no afecta de ninguna forma a la libre circulación de mercancías ni a la unidad del mercado, ni excede el ámbito territorial de competencia de la Generalidad de Cataluña, conforme a lo declarado en la STC 37/1981.

En cuanto al pago de las ayudas, se trata de una mera operación material, instrumental a la previa resolución administrativa del otorgamiento de la ayuda, de carácter ejecutivo y automático, que debe corresponder a la Generalidad de Cataluña, respecto de las ayudas que le compete otorgar, pues la reserva de esta operación a un organismo estatal no se puede justificar en el Reglamento CEE 729/1970, que, como se ha dicho, reconoce la más amplia autonomía institucional a los Estados miembros para designar los organismos pagadores. A ello debe añadirse la relevancia política y el valor simbólico que tiene el acto material de pago, de donde deriva la importancia que tiene para la Administración competente.

Por todo ello, solicita el Abogado de la Generalidad que se declare que la competencia controvertida corresponde a ésta, así como la nulidad de los preceptos impugnados.

2. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia y dado traslado al Gobierno para alegaciones, el Abogado del Estado las presentó con fecha 14 de julio de 1987.

Sobre el art. 3.º de la impugnada Orden de 29 de enero de 1987, considera el Abogado del Estado que, una vez que el Gobierno ha aceptado la competencia de las Comunidades Autónomas para autorizar a aquellos suministradores que operen únicamente en sus respectivos territorios, la controversia alcanza exclusivamente a una cuestión de delimitación territorial de la competencia o de punto de conexión, por lo que es inútil cuestionar el alcance de la competencia desde el punto de vista material. La propia Generalidad de Cataluña, en su requerimiento de incompetencia, había admitido que la autorización fuera otorgada por el SENPA o por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. La discrepancia reside en el «cuándo» debe otorgarse por uno u otras. Según la Generalidad, esa competencia le corresponde no sólo cuando el beneficiario y el suministrador se encuentren en Cataluña, sino también respecto de los suministros efectuados a instituciones sitas en Cataluña desde otros puntos de España. Es decir, alega el Abogado del Estado, si no ha «comprendido mal», la competencia correspondería a la Generalidad, según ésta, tanto en el caso de que un suministrador radicado en Cataluña suministrase mantequilla a otros puntos de España, como si un suministrador radicado fuera de ese territorio suministrase mantequilla a instituciones sitas en Cataluña, de manera que la Comunidad Autónoma sería competente en virtud de cualquier elemento territorial de conexión. Este planteamiento no es aceptable ni para el Estado ni para el resto de las Comunidades Autónomas. Es al Estado al que corresponde elegir el punto de conexión de las competencias ejecutivas a que se refiere el conflicto, siendo lógico que el elegido sea el territorial puro, esto es, cuando el conjunto del proceso de venta se despliegue íntegramente en una Comunidad Autónoma y no existen intereses supraterritoriales implicados.

En cuanto al art. 7.º de la Orden impugnada, considera el Abogado del Estado que la discrepancia se sitúa en la competencia para la materialidad del pago de las ayudas. Pero la centralización del pago es corolario necesario de la existencia en cada Estado miembro de organismos centralizados que se relacionan financieramente de forma directa con los órganos de la CEE. En última instancia, el pago de la ayuda representa de forma directa el cumplimiento de una obligación internacional, que entronca con el art. 93 de la Constitución y cuya conexión con las competencias autonómicas en materia de ganadería es mínima. De hecho, lo que lleva a la Generalidad a reivindicar esta competencia es sólo una razón simbólica o de buena imagen, lo que demuestra lo inconsistente de su pretensión. Por otro lado, estando centralizados los pagos en un solo organismo estatal se facilita el cumplimiento del art. 2.3 a) y b) del Reglamento 2.191/1981 CEE, que alude a la incompatibilidad de ayudas, que sería difícil de garantizar si no existiera una caja pagadora única.

Por todo ello solicita el Abogado del Estado que se declare que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde al Estado.

3. Por providencia de 10 de septiembre de 1992 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se interpone por la Generalidad de Cataluña contra dos preceptos —los arts. 3.º y 7.º—

de la Orden de 29 de enero de 1987, por la que se instrumentan las ayudas para la compra de mantequilla por instituciones y colectivos sin fines de lucro, reguladas por el Reglamento CEE 2.191/1981. En origen, el correspondiente requerimiento de incompetencia se dirigió contra los arts. 3.º, 4.º y 7.º de la citada Orden ministerial. El primero de ellos atribuía al SENPA la competencia para autorizar a los suministradores de mantequilla perceptores de la ayuda. El art. 4.º otorgaba al propio SENPA la facultad de proporcionar a las Comunidades Autónomas el bono numerado a que se refiere el art. 3.1 del Reglamento CEE 2.191/1981. El art. 7.º disponía que los suministradores solicitaran el pago de la ayuda ante el SENPA, que lo otorgará en las condiciones previstas en el art. 3.8 del citado Reglamento comunitario.

En la contestación al requerimiento, el Gobierno aceptó modificar el art. 3.º de la Orden, añadiendo el párrafo que subrayamos al final del precepto que, para mayor claridad, reproducimos literalmente en la forma que ha quedado redactado:

«Serán perceptores de la ayuda los suministradores de mantequilla siempre que cumplan lo previsto en el art. 1.4 del Reglamento CEE 2.191/1981 y sean autorizados para ello previamente por el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), o cuando se trate de suministradores que operen únicamente en el ámbito de una Comunidad Autónoma con competencia en la materia, por la Administración autonómica correspondiente.»

Esta modificación parece insuficiente a la Generalidad, que entiende le corresponde la competencia para autorizar a cualquier suministrador a efectos de las ayudas por las compras de mantequilla realizadas en Cataluña.

En cuanto al art. 4.º, el Gobierno aceptó los términos del requerimiento y acordó dejarlo sin efecto respecto de la Comunidad Autónoma de Cataluña; de ahí que no sea objeto del conflicto aunque lo fuera del requerimiento.

Y, finalmente, en relación con el art. 7.º, el Gobierno acordó también modificarlo, intercalando en el mismo la frase que subrayamos y que también reproducimos en su actual redacción:

«Los suministradores solicitarán el pago de la ayuda ante el SENPA o, cuando aquéllos operen únicamente en el ámbito de una Comunidad Autónoma, ante la Administración autonómica competente, correspondiendo en todo caso al SENPA dicho pago, que lo otorgará en las condiciones previstas en el art. 3.8 del Reglamento CEE 2.191/1981.»

Tampoco esta modificación se estimó suficiente por la Generalidad, que entiende debe recibir las solicitudes de ayuda respecto de las operaciones de compra de mantequilla realizadas en Cataluña, cualquiera que sea el ámbito operativo del suministrador y que para tales operaciones le corresponde el pago de la ayuda.

2. Como hemos visto y señala el Abogado de la Generalidad de Cataluña, el presente conflicto positivo de competencia versa, una vez más, sobre aspectos relacionados con la gestión de ciertas ayudas a particulares, en materia de comercialización de productos agrarios y ganaderos, previstas y reguladas por Reglamentos de la CEE y financiadas con cargo al FEOGA, Sección Garantía. Sobre estos problemas competenciales a que da lugar dicha gestión en España, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente en la STC 79/1992, cuya doctrina es aplicable al presente caso, sin perjuicio de sus peculiaridades.

Declaráramos en dicha Sentencia con apoyo en otras anteriores (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), que la «ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario», y «ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria». Todo ello, sin ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E., ... función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar, ..., lo que, máxime en materias de competencia compartida o concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y de otras de modo tal que, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuyen ni echen cargas innecesarias sobre los administrados».

Señaláramos también, en línea con otros pronunciamientos (SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1988, 188/1989 y 13/1992), que, en materia de agricultura y ganadería, materia a la que también cabe reconducir este conflicto, el art. 12.1.4 del EAC atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencia «exclusiva», si bien «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (entre otros límites). Pero el Estado tiene reservada por el art. 149.1.13 de la Constitución una competencia de dirección, en la que tienen cobijo normas básicas y

asimismo previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación del sector. Este mismo esquema de distribución competencial es aplicable a la gestión de las ayudas económicas que provienen del FEOGA y se consignan en los Presupuestos Generales del Estado, pues el Derecho europeo no prejuzga tales extremos, sino que reconoce a los Estados miembros (salvo excepción) plena autonomía para ordenar la organización interna (y el procedimiento) destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales. En concreto, por lo que se refiere a las actividades de gestión administrativa de los referidos fondos destinados al fomento y protección de las actividades agrícolas y ganaderas, único aspecto que aquí interesa, declaráramos que las mismas corresponden, por regla general, a las Comunidades Autónomas, si bien esta regla puede ser excepcionada, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al 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.

A la luz de esta doctrina ha de resolverse el conflicto de competencia planteado, cuyo objeto queda reducido a las tres discrepancias siguientes opuestas a la Orden ministerial por la Generalidad de Cataluña: La competencia para autorizar la ayuda a los suministradores que no operan únicamente en Cataluña; la competencia para recibir las solicitudes de esos mismos suministradores, y la competencia para el pago de las ayudas en todo caso, obviamente respecto de las operaciones de compra de mantequilla realizadas en Cataluña. Las tres se refieren a actividades de tipo administrativo de gestión de las ayudas que, en principio y en términos generales, corresponden a las Comunidades Autónomas con competencia «exclusiva» en materia de agricultura y ganadería, en su respectivo territorio. Por tanto, lo único que cabe analizar es si concurre en todos estos casos alguna circunstancia o razón que legitime la intervención del Estado desde el punto de vista del orden constitucional de competencias.

3. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones planteadas, es obvio que la intervención estatal no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

De acuerdo con el Reglamento CEE 2.191/1981 (art. 1.3), los Estados miembros deben «autorizar» a todo «suministrador», ya sea envasador o importador, que pretenda beneficiarse de la ayuda a la compra de mantequilla que se realice por Entidades sin fines de lucro con sede en su territorio. El suministrador sólo puede ser autorizado si se compromete:

a) A «llevar una contabilidad en la que se ponga de manifiesto, en particular, el fabricante de la mantequilla, los nombres y direcciones de los beneficiarios y las cantidades de mantequilla que les hayan sido vendidas, así como los números de los bonos (expedidos a los destinatarios del producto por la autoridad competente del Estado miembro), y

b) A «someterse a las medidas de control determinadas por el Estado miembro de que se trate, en particular en lo referente al control de la contabilidad y al control de la calidad de la mantequilla» (art. 1.4). Este mismo precepto dispone que «la autorización se retirará si se comprobare una infracción grave de las disposiciones del presente reglamento».

Es decir, no se trata de una «autorización» por operación que deba concederse o renovarse en cada venta de mantequilla, sino una autorización general y previa que habilita a ciertos suministradores para proceder a la venta subvencionada mientras esa autorización no les sea retirada por incumplimiento de las normas del Reglamento. Siendo así, está plenamente justificado que la competencia autorizadora, en relación con aquellos suministradores que operan en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, corresponda al Estado. Sólo el Estado puede asegurar, para ellos, la posibilidad de operar en todo el territorio nacional beneficiándose de las ayudas. De lo contrario, los suministradores deberían ser autorizados o habilitados en todas y acada una de las Comunidades Autónomas en que operasen.

Por otra parte, la autorización comporta el sometimiento de los suministradores a los controles previstos en el art. 1.4 b) del mencionado Reglamento. Tratándose de suministradores que operan en varias Comunidades Autónomas, esos controles —de los que la efectividad o vigencia de la autorización depende— no podían confiarse a una sola de ellas, pues, si así fuera, extralimitaría sus competencias *ratione territorii* en cuanto tuviera que verificar la contabilidad del suministrador que se encontrara fuera de su territorio o la calidad de la mantequilla vendida fuera del mismo.

Admitida, como hemos visto, por el Gobierno la competencia de la Generalidad para autorizar a los suministradores que operan únicamente en Cataluña, el art. 3.º de la Orden objeto del conflicto, así

modificada, no invade las competencias de dicha Comunidad Autónoma.

4. Por lo que atañe al procedimiento para el otorgamiento y pago de ayuda, el Reglamento CEE 2.191/1981 prevé (art. 3.º) que los suministradores de la mantequilla deben solicitar la ayuda por escrito y contra presentación de un bono numerado expedido por la autoridad competente del Estado miembro. Este bono se expide previo compromiso del destinatario de la mantequilla vendida de no utilizarla para fines distintos de los previstos en el Reglamento y previa certificación de la compra por parte del propio destinatario, entre otros requisitos, tendentes todos a garantizar el cumplimiento de las condiciones a las que la ayuda se sujeta. Una vez completo el expediente, procede el pago de la ayuda por la «autoridad competente» (art. 3.3).

Hay que reiterar que no se plantea aquí la competencia para la expedición del bono, ya que el Gobierno ha aceptado que «el mismo no sea facilitado a la Comunidad Autónoma de Cataluña» por el SENPA, como estaba inicialmente previsto. Lo que se discute es, en primer lugar, ante qué Administración deben requerir el pago de la ayuda los suministradores que no operan únicamente en Cataluña.

En este sentido, la actividad administrativa de recepción (y, lógicamente, tramitación y resolución), de las solicitudes del pago de la ayuda, al contrario que la autorización de la ayuda a los suministradores, se realiza separadamente por cada operación de compra de mantequilla o, al menos, por cada suministro a un mismo destinatario durante el periodo de vigencia de cada bono, como se deduce del art. 3.º del Reglamento CEE 2.191/1981. Por consiguiente, si los bonos se expiden por la Generalidad de Cataluña en favor de los beneficiarios ubicados en su territorio, no hay razón alguna que justifique la gestión centralizada del expediente de solicitud del pago de la ayuda en relación con las operaciones de compra de mantequilla que se realicen en el territorio de la Comunidad Autónoma, incluso si el suministrador efectúa también otras operaciones fuera de ese territorio.

Por una parte, las actividades de gestión administrativa pueden quedar perfectamente separadas en cada Comunidad Autónoma, en función de las compras realizadas en sus respectivos territorios o, mejor dicho, por instituciones y colectividades sin fines de lucro que tengan su sede en ellos. Por otra, la facultad de reconocimiento del derecho a la ayuda por parte de las autoridades competentes de cada Comunidad no tiene por qué menoscabar la igualdad de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional ni, menos aún, presenta el riesgo de que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a este fin. De hecho, los Reglamentos comunitarios aplicables no fijan una cuantía global máxima para el Reino de España con destino a estas ayudas, que no pueda sobrepasarse, sino tan sólo el importe de la ayuda por cada 100 kilogramos de mantequilla vendida (170 ECU, según el art. 2.1 del Reglamento 2.191/1981, cuantía posteriormente modificada en varias ocasiones).

No existiendo, pues, razón alguna que justifique la recepción de las solicitudes de ayuda por un organismo centralizado en el caso de aquellas operaciones de compra efectuadas por Entidades situadas en Cataluña, debe seguirse la regla general, reconociendo a la Generalidad la competencia correspondiente en estos casos.

5. En cuanto al acto de pago de la ayuda, es, como declaramos en la STC 79/1992 (fundamento jurídico 5.º) respecto de supuestos similares al que contemplamos, «un simple acto instrumental, aunque indudablemente de ejecución, pues lo sustantivo es la decisión que confiere o deniega el derecho a percibir las ayudas». De la misma manera que en dicha Sentencia, debe declararse ahora que «el Derecho europeo no prejuzga si el pago de las ayudas del FEOGA, Sección Garantía, ha de realizarse en cada Estado miembro por un solo órgano u organismo centralizado por varios en régimen de descentralización», como se desprende del art. 4.1 del Reglamento CEE 729/1970. Siguiendo ese mismo criterio, tampoco puede prejuzgar la resolución del presente conflicto, en lo relativo al pago de la ayuda, el hecho de que el Estado español haya designado al SENPA para pagar dichas ayudas, comunicándolo así a la Comisión Europea.

El Abogado del Estado defiende la competencia del SENPA para el pago de la ayuda que examinamos sobre la base de esa designación. Pero esto es hacer supuesto de la cuestión, pues la designación de la Administración u organismo competente para el pago debe hacerse en función del régimen constitucional de competencias y no a la inversa. Por el contrario, como señaláramos en la repetida STC 79/1992, «sólo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la resolución de los expedientes de solicitud de las ayudas... resulta justificada la centralización de las operaciones de pago». En los demás casos, «hay que entender que el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que, conforme a las reglas generales antes expuestas, debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Por consiguiente, el Estado debe poner a disposición de los servicios u organismos competentes de las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para el pago de las ayudas, librándolos en el momento y en la cuantía que sea procedente para que aquellos servicios u organismos las abonen a sus beneficiarios. Todo ello sin perjuicio del deber de las Comunidades

Autónomas de facilitar al Estado los datos, documentos e informaciones precisas para que pueda cumplir las obligaciones que le impone el Derecho derivado europeo... y, naturalmente, sin merma de la sujeción de los propios servicios u organismos pagadores al Derecho europeo y a los controles y responsabilidades que se deriven».

En consecuencia, hay que concluir que las actividades de pago a que se refiere el art. 7.º de la Orden de 29 de enero de 1987 objeto del conflicto, competen a la Generalidad de Cataluña en aquellos casos en que, como dice ahora el precepto, le corresponde la recepción y tramitación de las solicitudes, es decir, en relación con las operaciones de compra de mantequilla por instituciones y colectividades sin fines de lucro radicadas en Cataluña, en los términos del Reglamento CEE 2.191/1981.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Que el art. 3.º de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 29 de enero de 1987, en su actual redacción, no invade competencias de la Generalidad de Cataluña.

2.º Que corresponde a la Generalidad de Cataluña la competencia para recibir las solicitudes de ayuda y otorgar su pago, a que se refiere el art. 7.º de la citada Orden de 29 de enero de 1987, respecto de las operaciones de compra de mantequilla realizadas por instituciones y colectividades beneficiarias ubicadas en Cataluña.

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

Dada en Madrid, dieciséis de septiembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

Voto particular parcialmente discrepante que formula el Magistrado don Julio D. González Campos a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 793/87.

Lamento no poder asociarme con el apartado primero del fallo ni con su fundamentación jurídica, en relación con la competencia para autorizar a los suministradores la percepción de la ayuda (art. 3.º de la Orden ministerial de 25 de enero de 1987). Las razones que motivan mi discrepancia, muy someramente expuestas, son las siguientes:

A) Admitida la competencia de las Comunidades Autónomas, la intervención del Estado en la gestión de la ayuda comunitaria sólo se justifica cuando resulte imprescindible para lograr la plena efectividad de ésta, garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute o evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos comunitarios destinados a este fin (STC 79/1992). Por tanto, en el supuesto de autorización

a un suministrador para percibir la ayuda (art. 3.º de la Orden de 29 de enero de 1987), es necesario justificar que la centralización de esa actividad de gestión administrativa es realmente imprescindible en atención a dichos criterios, pues en otro caso se produciría un vaciamiento del contenido de las competencias comunitarias.

B) La justificación que ofrece el fundamento jurídico 3.º de la Sentencia es a mi parecer insatisfactoria, en atención a dos órdenes de razones. En primer lugar por no precisarse adecuadamente el criterio territorial utilizado, «suministradores que operan en el territorio de más de una Comunidad Autónoma». Cabe estimar, en efecto, que una operación de suministro queda circunscrita al territorio de una Comunidad Autónoma si el contrato con el adquirente-beneficiario de mantequilla subvencionada se ha celebrado en esa Comunidad, con independencia del domicilio o sede social de este último o del lugar de entrega del producto suministrado; pero también cabe estimar, en contrapartida, que son estas otras conexiones las relevantes. Lo que hubiera aconsejado precisar este extremo debidamente, como ha hecho este Tribunal en otros supuestos (SSTC 44/1988 y 86/1989, entre otras).

En segundo lugar, en la relación de suministro el centro de gravedad no se halla en el adquirente-beneficiario (quien, por añadidura, puede hallarse en una relación de dependencia bien con órganos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, como indica el art. 6.º de la Orden de 29 de enero de 1987, lo que genera una dificultad adicional), sino en el suministrador. Lo que se ha expresado doctrinalmente respecto a operaciones del comercio internacional aludiendo a que es éste el que lleva a cabo la «prestación característica» del contrato o bien a que el contrato posee los vínculos más estrechos con el territorio donde el suministrador o vendedor tiene su principal establecimiento comercial; elemento que no se modifica cuando la relación de suministro se establece y ejecuta enteramente dentro de un mismo Estado. Por ello, si la competencia que se discute es la de autorizar al suministrador a percibir la ayuda por operaciones de venta subvencionada, este elemento no puede ser marginado; máxime si no se trata de una autorización por operación, para cada venta de mantequilla subvencionada, sino de una autorización general y previa que habilita al suministrador o venta subvencionada si se asumen ciertas obligaciones.

De este modo, la competencia para autorizar a un suministrador debe corresponder no al Estado sino a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio aquél tiene su sede social o su principal establecimiento. Esta autorización, por su carácter general, excluye obviamente que los suministradores deban ser autorizados o habilitados en cada una de las Comunidades Autónomas en las que operen, y la Comunidad Autónoma competente podrá verificar las exigencias que el art. 1.4 b) impone al suministrador y ejercer los oportunos controles. A mi parecer, esta solución no es sólo la que mejor se adecua a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en relación con la ejecución del Derecho comunitario, conforme a la jurisprudencia del Tribunal que se cita en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia, es también la que evita que se produzca un vaciamiento de las competencias que corresponde a las diferentes Comunidades Autónomas cuando la intervención del Estado no resulta imprescindible, como ocurre en este caso.

En razón a todo ello, formulo el presente voto particular, sin perjuicio de acatar la Sentencia aprobada por la mayoría.

Madrid, dieciséis de septiembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Julio González Campos.—Rubricado.

22887 Pleno. Sentencia 118/1992, de 16 de septiembre. Cuestión de inconstitucionalidad 363/1988. En relación con el art. 10.3 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, reguladora del uso de la bandera nacional y otras banderas y enseñas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver Pi-Sunyer, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 363/88 promovida por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en el recurso núm. 977/85, sobre supuesta inconstitucionalidad del art. 10, párrafo 3.º, de la Ley

39/1981, de 28 de octubre, reguladora del uso de la bandera nacional y de otras banderas y enseñas. Han sido parte, el Fiscal General del Estado y el Gobierno, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Sala Segunda del Tribunal Supremo, por Auto de 27 de enero de 1988, dictado en el recurso núm. 977/88, registrado en este Tribunal el día 1 de marzo de 1988, plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 10, párrafo 3.º, de la Ley 9/1981, de 28 de octubre, por su posible contradicción con el art. 81.1, en relación con los arts. 17.1 y 25.1, de la Constitución.

2. Los hechos que dan lugar a la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona, en Sentencia de 26 de noviembre de 1984, dictada en la causa 40/83 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Sant Feliu de Llobregat, condenó a don José Daraut Cortés como autor de un delito de traición previsto y penado en el art. 123 del Código Penal, en relación con el núm.