

Tras recordar en el fundamento jurídico 5.º la citada Sentencia, que «los círculos relativos a la aplicación del régimen disciplinario militar y el ámbito revisor de la jurisdicción militar no son forzosamente superponibles o coextensos», se afirma que ello es consecuencia de la interpretación restrictiva del «ámbito estrictamente castrense» que se deriva del art. 117.5 C.E. Este fue el supuesto que estaba en la base de la STC 93/1986, en la que se suscitaba la constitucionalidad de tal control a una sanción impuesta a un miembro del entonces Cuerpo de Policía Nacional, es decir, con anterioridad a la L.O. 2/1986. Ahora bien, el recurrente ni es miembro de tal Cuerpo, sino de la Guardia Civil, Instituto armado de naturaleza militar por imperativo legal [arts. 9.b), 13.1 y 15.1.I de la L.O. 2/1986] y ha recibido sendas sanciones de autoridades facultadas para imponérselas. Estas sanciones son recurribles tanto en vía jerárquica como contencioso-militar (arts. 50 y 52 L.O. 12/1985). Y, como ya manifestábamos en esta última resolución, con las debidas matizaciones impuestas por el art. 117.5 C.E., la regulación de la jurisdicción militar dada por la L.O. 4/1987 es terminante; en su art. 17 se dispone que «corresponde a la jurisdicción militar la tutela de los derechos de quienes recurran contra sanciones impuestas en aplicación» de las normas disciplinarias. «Ahora bien —proseguíamos— con la Guardia Civil ocurre, al contrario que con el Cuerpo Nacional de Policía, que la naturaleza militar que le ha atribuido el legislador postconstitucional por voluntad constitucionalmente permitida, aunque sin duda derogable y modificable, incluye a tal Instituto armado en el ámbito castrense, y aunque ello no significa que todo ilícito cometido por un guardia civil quede como regla general sometido a ese ámbito jurisdiccional (como ya se resolvió en la STC 76/1982 en relación con un posible delito de tortura), si obliga a afirmar que las sanciones disciplinarias impuestas a un guardia civil, como en los casos que nos ocupan, por faltas tipificadas en el art. 9.15 (aquí, art. 9.16) de la L.O. 12/1985 sólo son revisables por la jurisdicción militar, porque el mantenimiento de la disciplina en las relaciones internas de subordinación y supraordenación de un instituto armado de naturaleza militar y estructurado jerárquicamente (art. 13 L.O. 2/1986) pertenece al ámbito estrictamente castrense (art. 117.5 C.E.).»

Este razonamiento lleva a determinar que para los miembros de la Benemérita, mientras siga la vigente ordenación, «el Habeas Corpus» co-responderá a la jurisdicción militar si la detención tiene como causa una sanción revisable por jurisdicción castrense y tal afirmación, que en principio se desprende con naturalidad lógica de los anteriores razonamientos, es algo más que eso, pues se deriva también inequívocamente del art. 2, párrafo tercero, de la L.O. 6/1984 reguladora del procedimiento de «Habeas Corpus», y del art. 61.3 de la L.O. 4/1987, que se remite al anterior, que establece que «en el ámbito de la jurisdicción militar será competente para conocer de la solicitud de "Habeas Corpus" el Juez Togado Militar».

4. Rememorada con la suficiente extensión nuestra doctrina respecto de la competencia para enjuiciar los supuestos de «Habeas

Corpus» en materia disciplinaria, ha de concluirse, como se hizo en la STC 194/1989, que la negativa del Juez de Instrucción de Logroño a incoar tal procedimiento es constitucionalmente correcta.

Al recurrente en amparo le fue impuesta una sanción de dos meses de arresto por el Director General de la Guardia Civil por una falta grave, prevista en el apartado 16.º del art. 9 de la L.O. 12/1985. La falta consistía en una insubordinación. Así las cosas y dado que el expediente de «Habeas Corpus» es un procedimiento de cognición limitada (STC 98/1984, fundamento jurídico 1.º), el Juez de Instrucción pudo constatar a primera vista que se trataba de una falta de carácter militar y, por tanto, sólo susceptible de ser controlada en el seno de la jurisdicción militar. De ahí que expresara su negativa a incoar el «Habeas Corpus» instado por la esposa del ahora recurrente en amparo mediante la expresión de que la cuestión «se encuentra resuelta por la jurisdicción militar». Esta escueta, pero explícita respuesta a la pretensión deducida, impide tanto considerar lesionado el derecho al Juez predeterminado por la Ley como haber experimentado una quiebra de la tutela judicial efectiva. Ello es así, como cabe derivarlo con sencillez, puesto que si se trata de una sanción militar, el órgano judicial revisor predeterminado por la Ley es el Juez Togado Militar y no el Juez de Instrucción, y ello con independencia de que el interesado pretenda obtener la anulación de su sanción en vía contencioso-militar o pretenda plantear un infructuoso recurso de «Habeas Corpus» ante el Juez castrense competente. Y, en segundo término, no se vulneró la tutela judicial porque se obtuvo una resolución, que si bien era de inadmisión de la pretensión y, por tanto, denegando incluso, la apertura del procedimiento, esta decisión fue razonada y basada en una causa legal; requisitos ambos requeridos por la inconcusa jurisprudencia de este Tribunal en materia de denegaciones judiciales a limine (por ejemplo, sentencias citadas en fundamento jurídico 2.º, *in fine*).

#### 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 el recurso de amparo interpuesto en nombre de don José Piñero González.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y uno.—Francisco Rubio Llorente.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

7806

*Pleno. Sentencia 45/1991, de 28 de febrero. Conflictos positivos de competencia 299/1985, 313/1985 y 318/1985 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia, en relación con el Real Decreto 2.164/1984, de 31 de octubre, por el que el Gobierno de la Nación regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y otras zonas equiparables, en desarrollo de la Ley 25/1982, de 30 de junio.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 299/85, 313/85 y 318/85, promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco, representado por don Javier Otaola Bajeneta, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por doña Mercedes Curull Martínez, y la Junta de Galicia, representada por don Heriberto García Seijo, en relación con el Real Decreto 2164/1984, de 31 de octubre, por el que el Gobierno de la Nación regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables en desarrollo de la Ley 25/1982, de 30 de

junio. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y ha sido Magistrado Ponente don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 3 de abril de 1985 tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional un escrito de don Javier Otaola Bajeneta por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno Vasco y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 2164/1984, de 31 de octubre, en su totalidad, por el que «se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables en desarrollo de la Ley 25/1982, de 30 de junio». Por este escrito, registrado con el núm. 299/85, se solicita que el Tribunal Constitucional declare que la competencia ejercida mediante el Decreto antes referido corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como se insta la inaplicación, en el ámbito de esa Comunidad Autónoma, de los artículos impugnados.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento y de la documentación que se adjunta, son los siguientes:

A) La materia de montes es regulada en la Constitución en los arts. 148.1.8 y 149.1.23 de los que resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir la totalidad de la competencia sobre ella, salvo la legislación básica que corresponde al Estado; y así ha sido efectivamente asumida tal competencia en el art. 10.8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Pero, además de trasgredir la competencia autonómica expuesta, el Decreto discutido abre paso a una actividad subvencional por parte del Estado en muy diversas materias sobre las que igualmente ostenta competencias la Comunidad Autónoma: agricultura, educación compensatoria y de adultos, vivienda rural, ordenación cinegética, vacaciones en casa de labranza y turismo rural y ecológico,

aguas mineromedicinales, acuicultura, fomento cooperativo, etc.; materias todas ellas en las que inciden diversos preceptos estatutarios: art. 10 (núms. 8, 9, 10, 11, 17, 23, 31, 34, 36 y 39) y art. 16. Y no puede admitirse una actividad subvencional en materias en las que el Estado no posee títulos competenciales. En definitiva, debe estimarse prevalente la competencia autonómica sobre agricultura y montes.

B) El Decreto impugnado confina a la Comunidad Autónoma al papel de un mero órgano de consulta, integrado en el Comité de Coordinación que en el art. 3.1 se crea, y arrebatándole toda facultad decisoria. A mayor abundamiento, la capacidad de dichos comités queda estrechamente condicionada por múltiples prescripciones establecidas en los arts. 5, 6, 7 y 8 del Decreto recurrido. Finalmente, la técnica convencional (arts. 9 y 10) termina de «aniquilar» las competencias autonómicas. Por el contrario, debe sostenerse que la regulación establecida desborda la competencia estatal sobre legislación básica en materia de montes, que ya fue dictada en la citada Ley 25/1982, de Agricultura de Montaña.

C) En cuanto al análisis del articulado, y dentro del Capítulo Primero, el art. 1 se impugna por su conexión sistemática con todos los demás. El art. 2, sobre criterios de delimitación de zonas de agricultura de montaña, viene a ejercer facultades de desarrollo del art. 2 de la Ley 25/1982, que es una norma básica, y que corresponden a la Comunidad Autónoma. Frente al art. 3.1, referido a la Comisión de Agricultura de Montaña, se dan por reproducidas las alegaciones ya efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Agricultura y Montaña [art. 5 a)]. El art. 3.2, relativo a los requisitos de la propuesta de declaración, se impugna también por conexión con los demás. Y el art. 4.2, inciso segundo, pretende ampliar reglamentariamente disposiciones declaradas como básicas en la Ley de Agricultura de Montaña (art. 8), incidiendo en las competencias sobre régimen local y aminorando las facultades de la Comunidad Autónoma al añadir un nuevo requisito a la propuesta de declaración: el informe favorable de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

D) Del Capítulo Segundo, destinado a los programas de ordenación y promoción, el art. 5 carece de sentido referido a la Comunidad Autónoma del País Vasco que puede elaborar sus propios programas en el marco de la legislación básica del Estado. El art. 6 adiciona nuevos condicionamientos y requisitos de los programas de ordenación a los ya recogidos en la Ley de Agricultura de Montaña (art. 8), invadiendo la competencia autonómica. También en el art. 7 se añaden nuevas exigencias, de índole temporal, a las ya previstas por el art. 8 de la Ley 25/1982, pretendiendo imponer una injustificable coordinación unilateral. Y no cabe admitir que la creación de Comités de Coordinación de zona, en el art. 8, sea de aplicación en el País Vasco, pues usurpa la facultad autonómica de planificación.

E) No es admisible la obligatoriedad de los convenios que parece establecerse en el art. 9 (Capítulo Tercero) por lo dicho anteriormente, y tampoco puede admitirse la aplicación del art. 10, referido a la ejecución coordinada del programa concertado, salvo que se le considere un precepto carente de carácter normativo: un simple recordatorio del principio de coordinación.

F) En relación con el Capítulo Cuarto, dedicado a los beneficios y cuestiones económicas, la invasión competencial se produce, con carácter general, por la mera previsión de una intervención del Estado. Respecto del art. 18, en concreto, cabe impugnar la pretensión que entraña de aplicar preferentemente las disposiciones y beneficios del Estado en las materias que se indican, todas ellas de competencia de la Comunidad Autónoma; y de los preceptos básicos de la Ley 25/1982 no se deduce la facultad que la Administración Central se atribuye en este artículo. En resumen, el Capítulo Cuarto en su conjunto se vincula con una actividad subvencional ejercida fuera de la competencia estatal.

G) Por último, todo el Capítulo Quinto, sobre los Comités de Coordinación de Zona, supone una invasión de competencias por parte del Estado. Puesto que las competencias que se atribuyen a dichos comités en los arts. 20 a 26 corresponden a la Comunidad Autónoma, mediante la fórmula administrativa que estime más adecuada y asumiendo la responsabilidad del desarrollo y ejecución de la normativa estatal básica. Así, no se compadece con el principio de autonomía que el Estado decida unilateralmente, y mediante normas reglamentarias, la participación de la Comunidad en un organismo. La referencia que en el art. 26 se hace al Comité de Coordinación habrá de referirse, pues, a la Comunidad Autónoma en el caso del País Vasco. El art. 27, atinente a aquellos Comités de Coordinación de zona que afecten a ámbitos territoriales de varias Comunidades, tampoco puede ser de aplicación en el País Vasco, ya que esas situaciones de colindancia deben resolverse mediante una «coordinación bilateral». Y la Disposición adicional, que establece un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del Decreto, para que el Ministerio de Agricultura, oídas las Comunidades Autónomas, haga una predelimitación de territorios susceptibles de ser declarados como una de estas zonas, viene a reforzar la invasión competencial consumada en el art. 3, porque: ¿qué predelimitación cabe hacer que no esté ya hecha en la legislación básica fijada en la Ley 25/1982?

2. El 12 de abril de 1985 tuvo entrada un escrito de la Abogada del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, doña Mercedes Curull

Martínez, en el que se plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, en relación a los arts. 6.2, 8, 21, 22, 24 y 25 del ya mencionado Real Decreto 2164/1984. En tal escrito, al que correspondió el núm. 313/85, se solicita que se declare que la totalidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que se «anulen» los artículos indicados en lo que concierne al ámbito territorial de Cataluña.

Como fundamentación jurídica del conflicto, y tras una exposición de antecedentes, se argumenta, en síntesis, lo siguiente:

A) El Decreto que motiva el conflicto ha sido promulgado en desarrollo de la Ley 25/1982, de Agricultura de Montaña, cuyos arts. 2.1, 3, 5, 8, 9 y 23 son calificados como preceptos básicos por la Disposición adicional de la propia Ley, que deja fuera de tal condición a los restantes y, por tanto, con un alcance tan sólo de derecho supletorio en el ámbito de las Comunidades Autónomas con competencias. El contenido de esa Ley pone de relieve que, a excepción de los aspectos fiscales o financieros, la regla competencial a tener en cuenta es el art. 149.1.23 de la Constitución, legislación básica sobre montes, sin que fuera de dichos aspectos pueda aducirse el art. 149.1.13 de la norma suprema: bases y coordinación de la planificación económica. Y la Generalidad de Cataluña ostenta, en virtud del art. 9.10 de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y «tratamiento especial de zonas de montaña», de acuerdo con el art. 149.1.23 de la Constitución. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma, conforme al art. 12.1.4 de su Estatuto, la competencia exclusiva en agricultura y ganadería, competencia que ha de ejercerse de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de los arts. 38, 131 y 149.1, núms. 11 y 13, todos ellos de la Constitución. Respecto del medio ambiente, la competencia autonómica se extiende al desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca (art. 10.1.6 del Estatuto). Cabe, asimismo, resaltar que, en desarrollo de esta competencia, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña.

B) En lo referente a los concretos preceptos impugnados, el art. 6.2 excede del ámbito competencial del Estado, ya que convierte en obligatorio y general el régimen de protección especial para áreas de alta montaña, que es un extremo no básico según art. 9 de la Ley 25/1982. Del mismo modo, el art. 8 regula el procedimiento de elaboración de los programas de ordenación y promoción a cargo de los Comités de Coordinación, materia que tampoco fue declarada básica por la Ley 25/1982, siendo incorrecta la remisión al art. 10 de dicha Ley. Tampoco encuentran soporte competencial alguno ni apoyo en los artículos declarados de aplicación general por la Ley 25/1982, los arts. 21 y ss., referidos a la composición, estructura y función de esos Comités de Coordinación.

C) De forma complementaria de cuanto antecede, el Decreto impugnado no puede otorgar el carácter de básico a materias que no están previstas como tales en la Ley 25/1982, lo que supone una injustificable «ampliación de materias básicas» y un atentado contra la imprescindible consideración formal de las bases.

D) En definitiva, el Decreto discutido debe entenderse dictado en virtud de las competencias del art. 149.1.23 de la Constitución y no de aquellas del art. 149.1.13 de la norma suprema, pues así se desprende: explícitamente de la Ley 25/1982, tácitamente de la competencia más inherente al contenido de la norma, y, por último, de la propia letra y espíritu de la disposición impugnada.

3. El 13 de abril de 1985, tuvo su entrada un escrito de don Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia, por el cual, en nombre de dicho órgano ejecutivo, promueve conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación frente a los arts. 1; 2; 3; 5; 6 [apartado 1.º, letras b), c), i), y apartado 2.º]; 8; 21; 22; 24; 25 y Disposiciones adicionales primera y final del mencionado Real Decreto 2164/1984. En dicho escrito, registrado con el núm. 318/85, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y de cualesquiera otros que guarden conexión con los mismos; así como, por otro lado, se invoca el art. 67 LOTC, a los efectos de que se declare la inconstitucionalidad del art. 2 y de la Disposición adicional de la Ley 25/1982 y de los restantes preceptos que guarden conexión con los mismos, en cuanto norma habilitante del Decreto que se impugna.

Tras una exposición de antecedentes en relación con los presupuestos procesales y la norma objeto del conflicto, se formulan en esencia las siguientes alegaciones:

A) En lo atinente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es menester destacar: que las potestades legislativas en materia de agricultura y ganadería son competencias compartidas (arts. 148 y 149 de la Constitución y 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia); que la gestión administrativa o actividad de ejecución en esa materia configura una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 37 del Estatuto); y, en suma, que las materias agrícolas son esencialmente regionalizables.

Por otro lado, las competencias del Estado para la planificación económica y las de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 149.1.13 de la Constitución y art. 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia), ciertamente, son concurrentes o compartidas, puesto que la planificación regional es competencia de la Comunidad Autónoma y la coordinación de la planificación es competencia del Estado, ahora bien, todo ello ha de hacerse con arreglo a los mecanismos institucionales del art. 131 de la Constitución: mediante Ley y a través del Consejo en este precepto establecido; es decir, la coordinación requiere de determinados mecanismos institucionales. Sobre el alcance de la coordinación y la idea de tareas comunes, se extiende el representate de la Junta de Galicia en consideraciones generales tanto doctrinales como de derecho comparado.

B) Partiendo de este planteamiento, el Decreto discutido, así como la propia Ley 25/1982, son inconstitucionales, pues la ordenación de la actividad económica general y la planificación económica no pueden instrumentarse por la vía del decreto, ni siquiera mediante una Ley ordinaria, sino únicamente a través de los planes previstos en el art. 131 de la Constitución. Existe, por tanto, un vicio de inconstitucionalidad formal.

Pero la normativa impugnada es también materialmente inconstitucional, porque la rúbrica competencial del art. 149.1.23 de la Constitución se refiere específicamente a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y no puede extenderse a una materia distinta como es la agricultura; de la argumentación expuesta se deriva la inconstitucionalidad de la Disposición adicional de la Ley 25/1982 y de los preceptos que en la misma se citan, así como de los artículos del Real Decreto que se impugnan, en cuanto encuentran habilitación en aquella Ley.

Tampoco existe ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Galicia una competencia estatal de fomento de la agricultura de montaña, tal y como fue aducida por el Gobierno del Estado en su contestación al requerimiento de incompetencia. Dicha actividad de fomento, por su misma naturaleza, debe ir inserta en el ejercicio de cada una de las competencias. Así, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre agricultura (art. 30 del Estatuto), sólo viene limitada por la reserva estatal de las bases y de la ordenación de la actuación económica en los términos de los arts. 38, 131, 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución, ostentando la Comunidad Autónoma las facultades legislativas de desarrollo y las administrativas de ejecución, entre las cuales se inserta la actividad de fomento, por su evidente naturaleza de competencia de ejecución. Y la fijación de bases no puede dejar vacía de contenido la correlativa competencia autonómica.

C) Ya entrando a enjuiciar concretos preceptos de los recurridos, en el art. 1 se introduce una llamada «acción común» para el desarrollo de las zonas de agricultura de montaña, de suerte que se regula unilateralmente y sin intervención de las Comunidades Autónomas una acción conjunta que acaba por hacer la materia sujeta a un régimen de competencias compartidas.

El art. 2, según el Consejo de Ministros, también en su contestación al requerimiento de incompetencia, es un precepto básico por aplicación de la Disposición adicional de la Ley 25/1982. Pero la legislación básica en materia de medio ambiente no permite al Estado descender a todas las regulaciones establecidas en aquel precepto, de forma que se vacíe la competencia autonómica sobre agricultura.

Según el art. 3, corresponde al Gobierno, a propuesta de la Comisión de Agricultura de Montaña, la declaración de un ámbito rural como zona de agricultura de montaña. Pues bien, con este sistema se menoscaban las competencias de la Comunidad Autónoma Gallega en materia de agricultura (art. 30 del Estatuto) y se transgrede el Real Decreto 2423/1982, de transferencias en esta materia, donde se considera de competencia autonómica «acordar y realizar las actuaciones correspondientes a zonas de ordenación de explotaciones» (apartado B). Y los programas de ordenación y promoción a que se refiere el apartado 2 del mismo art. 3 del Decreto recurrido recogen actuaciones de promoción y fomento, de carácter ejecutivo, que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, según el art. 30.7 del Estatuto.

El art. 5 reconoce la implicación en esta materia de la política de desarrollo regional de las Comunidades Autónomas, no obstante, la Administración Central regula unilateralmente todas las acciones comunes, por lo que debe ser declarada su inconstitucionalidad.

El art. 6.1, al prever el contenido mínimo de cada programa de ordenación y promoción, pretende sustraer a la Comunidad Autónoma materias de su exclusiva competencia, que constituyen actividades autonómicas de ejecución según los arts. 30 y 37 del Estatuto, cuales son: la determinación y el seguimiento de los objetivos de una zona para su explotación agraria [letra b)]; las acciones y medidas de actuación [letra c)]; determinar el ámbito territorial de cada zona [letra i)], etc. Y es preciso señalar la conexión que guardan los párrafos impugnados del art. 6.1 con el art. 3.2, que recoge la filosofía que preside el Decreto, consistente en degradar la intervención de la Comunidad Autónoma a mero colaborador administrativo de las dependencias de la Administración Central. Y, en cuanto al apartado 2.º del mismo art. 6, por la vía de la declaración de zonas de alta montaña se procede por la Administración Central a efectuar una determinación unilateral de aprovecha-

mientos, sin intervención de la Comunidad Autónoma y en medidas de su competencia. como son las del art. 9 de la Ley.

Respecto de los arts. 8, 21, 22, 24 y 25, sobre los Comités de Coordinación, han sido también determinados unilateralmente por la Administración. La competencia de coordinación del art. 149.1.13 de la Constitución no autoriza a descender a actuaciones como la del art. 21, pues dicha competencia viene referida a una «coordinación de la planificación general», pero no concede potestades de ejecución; y la estructura y funcionamiento de los Comités mencionados que regulan los restantes preceptos impugnados se refieren igualmente a funciones de ejecución en materias propias o exclusivas de la Comunidad Autónoma, lo que conduce a la necesidad de declarar su inconstitucionalidad.

Finalmente, la Disposición adicional y la Disposición final del Decreto impugnado atribuyen exclusivamente al Estado lo que el propio Decreto, contradictoriamente, califica como una «actuación compartida».

4. Por sendas providencias de 17 de abril de 1985 se acordó: admitir a trámite los conflictos positivos de competencia núms. 299/85 y 313/85; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; y publicar la incoación de los conflictos en el «Boletín Oficial del Estado»; así como en los diarios oficiales de las respectivas Comunidades Autónomas. Por providencias de 8 de mayo de 1985, se acordó: admitir a trámite el conflicto 318/85, tramitarlo en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad conforme al art. 67 de la LOTC, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Junta de Galicia».

5. En los conflictos núms. 299/85 y 313/85, la Presidencia del Tribunal Supremo comunicó que ante su Sala Cuarta pendía recurso contencioso-administrativo núm. 13/85, interpuesto por el Gobierno Vasco, contra el Real Decreto 2164/1984, de 31 de octubre, cuya tramitación había quedado en suspenso conforme lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC.

6. En el conflicto 318/85, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no haría uso de sus facultades de personación y alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones que éste pudiera precisar; y el Presidente del Senado manifestó haber tenido la Mesa de la Cámara conocimiento formal del escrito de traslado de dicho conflicto.

7. Mediante Auto, de 4 de julio de 1985, se denegó la acumulación del conflicto núm. 318/85 al recurso de inconstitucionalidad núm. 388/82, interpuesto frente a la Ley 25/82, de Agricultura de Montaña, acumulación que en su día fue solicitada por el Abogado del Estado, a causa del avanzado estado en que se encontraba la tramitación del recurso y para evitar dilaciones. Más tarde, por Auto de 30 de julio de 1985, se acordó la acumulación de los conflictos positivos de competencia núms. 313/85 y 318/85 al 299/85.

8. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y por escrito de alegaciones presentado el 5 de octubre de 1985, expone las argumentaciones que a continuación se relacionan y respecto de los tres conflictos ya acumulados:

A) Frente al conflicto planteado por la Junta de Galicia, debe ponerse de manifiesto que se sostiene en su escrito una concepción «enormemente restrictiva» del art. 149.1.13 de la Constitución, que lleva a la Junta a afirmar que la planificación allí prevista sólo puede ser ejercida a través del cauce del art. 131 de la Constitución; de manera complementaria, se refuerza excesivamente la competencia autonómica de planificación regional, lo que conduce prácticamente a sobreponerla a la estatal. Pues bien, en primer término, debe negarse que la competencia estatal ex art. 149.1.13 de la Constitución, en que se apoya el Decreto cuestionado, deba instrumentarse necesariamente a través de la Ley y de los mecanismos del art. 131 de la Constitución. Uno y otro son preceptos distintos, con grados de vinculación y destinatarios diversos. Y la inexistencia del Consejo previsto en el citado art. 131 no puede «congelar» las competencias planificadoras del Estado. Por otro lado, toda planificación es en gran medida una actividad de coordinación, aunque se trate de una programación de carácter sectorial como ocurre con la del art. 149.1.13, y no es por eso ocioso recordar que en este precepto se habla específicamente de «coordinación». Y la posibilidad de establecer medidas de coordinación en normas de rango reglamentario ha sido reconocida expresamente en la STC 32/1983. Este título competencial para la planificación y la coordinación debe ser reforzado con otro que resulta del propio art. 30.1 del Estatuto de Galicia, donde se subordina la competencia autonómica en materia de agricultura y ganadería a la «ordenación de la actuación económica general»; y el término «general» debe ser entendido no en cuanto concerniente a la generalidad de las actividades económicas, sino como

referido al ámbito nacional de la regulación y a sus repercusiones. Por lo demás, la Junta de Galicia no ha desvirtuado el carácter planificador y coordinador de las disposiciones impugnadas.

Del examen del contenido del propio Estatuto de Autonomía de Galicia aún puede desprenderse otro título competencial que justifica la actividad estatal de planificación sectorial. En efecto, en el art. 30.7 b) del Estatuto se dice que es competencia de Galicia el desarrollo y la ejecución de: «programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas». Con lo cual la actividad estatal de programación de actividades de fomento puede incluso realizarse en Galicia de forma «territorialmente acotada».

A modo de conclusión: el Decreto impugnado supone un complemento de la competencia estatal de planificación que ya se comenzó a ejercer en la Ley 25/1982; la existencia de competencias concurrentes permite la primacía de la competencia estatal; y por último, y en contra de lo que sostiene la Junta de Galicia, la coordinación de la ejecución no es ejecución sino actividad de normación.

B) El planteamiento del conflicto que hace el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña resulta ser más concreto y específico. Pues, en vez de una genérica impugnación de la actividad estatal de planificación como la Junta de Galicia hacía, se admite, implícitamente, esta competencia programadora y la misma constitucionalidad de la Ley 25/1982, que no fue recurrida por Cataluña, y los razonamientos efectuados se dirigen a negar el carácter de básicos —según la propia Ley— de algunos preceptos del Decreto discutido.

Ahora bien, este planteamiento olvida: que la actividad estatal de planificación no se encuentra confinada a lo establecido como básico en la Ley 25/1982; que existe una competencia estatal de fomento; y, fundamentalmente, que el Estado ostenta una competencia de coordinación ex art. 149.1.13 de la Constitución, tal y como fue interpretada en la ya citada STC 32/1983, al amparo de lo cual se dictó el Decreto controvertido.

A juicio del Abogado del Estado, esta impugnación probablemente se debe a una confusión ocasionada por las remisiones que «en ocasiones con cierta imprecisión» hace el Decreto (ve. gr., en el art. 6.2) a determinados preceptos de la Ley 25/1982, imprecisión aunada a la singularización que la Disposición adicional de esta Ley hace de algunos artículos como básicos o de aplicación general. Pero esta técnica no permite orillar las facultades estatales de fomento, de ordenación general de la economía y de coordinación.

C) Por último, estima el Abogado del Estado que el conflicto promovido por el País Vasco es, en realidad, una continuación o complemento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por esa Comunidad Autónoma frente a la Ley 25/1982, y, en consecuencia, se remite a las alegaciones que en aquel caso se efectuaron. Sin embargo, entiende que es preciso añadir: que es correcta la remisión que hace el art. 6 del Decreto al art. 8 de la Ley 25/1982; que toda argumentación del escrito de promoción del conflicto está simplemente dirigida a negar el carácter básico de los preceptos impugnados o de desarrollo de lo ya fijado como básico en la Ley 25/1982, línea de argumentación que no puede ser admitida de acuerdo con lo expuesto anteriormente y con lo resuelto en la mencionada STC 32/1983.

D) Por todo ello, suplica que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas y la plena constitucionalidad de la Ley 25/1982.

9. Por providencia de 26 de febrero de 1991, se acordó señalar el día 28 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia promueven respectivos conflictos positivos de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación al Real Decreto 2164/1984, de 31 de octubre, por el que «se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables en desarrollo de la Ley 25/1982, de 30 de junio». Una vez acumulados los tres conflictos, resulta controvertida toda la disposición indicada, pues aquellos escasos artículos que no son objeto de concretas alegaciones impugnatorias deben ser enjuiciados a la luz de los planteamientos generales que encabezan los escritos de promoción de estos conflictos, dado que, además, el Gobierno Vasco impugna en su totalidad el Decreto controvertido.

Conviene indicar que la determinación de la competencia debatida viene a ser «inseparable» de la apreciación de la inadecuación o adecuación de la citada Ley 25/1982 al orden competencial derivado de la Constitución y de los Estatutos y, por ello, tras invocar la Junta de Galicia el art. 67 de la LOTC a los efectos de que se declare la inconstitucionalidad del art. 2 y de la Disposición adicional de dicha Ley, se dio audiencia en el último de los conflictos interpuestos al Congreso de los Diputados y al Senado, es decir, se tramitó este conflicto en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la invocación por las Comunidades Autónomas recurrentes de la norma legal habilitante del Decreto recurrido, y el hecho

de que esa Ley sea atributiva de la competencia controvertida, obliga, sin duda, al examen de constitucionalidad de los preceptos legales invocados, en la medida en que configuran una cuestión previa para la resolución del conflicto, y de ahí que se diera audiencia en el proceso a las Cámaras Legislativas. Pero eso no permite, en cambio, deducir como pretensión autónoma desvinculada del objeto del conflicto, una solicitud de declaración de inconstitucionalidad de una ley, incumpliendo los requisitos de tiempo y forma prevenidos para el recurso directo —y muy especialmente el plazo de tres meses ex art. 33 de la LOTC— confundiendo, por tanto, los ámbitos propios del conflicto de competencias y del recurso de inconstitucionalidad.

2. La oposición que plantean las Comunidades Autónomas se funda, sustancialmente, en las siguientes razones: Estima la Junta de Galicia, en el planteamiento más general de la cuestión de los tres formulados, que la competencia estatal para dictar bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) sólo puede ser ejercida a través de la Ley (art. 131, apartado 1.º, de la Constitución) y mediante los mecanismos institucionales prevenidos en el apartado 2.º de este mismo artículo; y, en consecuencia, niega la legitimidad constitucional de una programación estatal ejercida a través de una norma de rango reglamentario y sin participación de las Comunidades Autónomas, lo que llama una «coordinación unilateral». Por su parte, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña apoya su razonamiento impugnatorio en la afirmación de que la Ley 25/1982, de Agricultura de Montaña, en su Disposición adicional, fija algunos preceptos como de «aplicación general» que, a su juicio, deben considerarse como «de carácter básico», y, sin embargo, el Decreto discutido va mucho más allá de lo previsto en aquella Ley, otorgando el carácter de básico a otros muchos artículos. Y, en cuanto al Gobierno Vasco, éste denuncia que el Decreto recurrido no limita su regulación a la materia de montes, como parece deducirse de su rúbrica, sino que abre el camino a una actividad estatal de subvención en múltiples materias y secciones en las que ostenta competencias la Comunidad Autónoma y en las que el Estado carece de título competencial alguno que justifique el ejercicio de su poder de gasto.

3. Centrado así el objeto de la presente controversia constitucional, el punto de partida para la solución del litigio ha de ser, sin duda, lo resuelto en la STC 144/1985, posterior a la interposición de estos conflictos, cuya doctrina jurisprudencial no pudo, lógicamente, ser tenida en cuenta por las partes al tiempo de sustanciarse este proceso. Esa Sentencia se pronunció sobre el art. 5 a) de la mencionada Ley 25/1982, de Agricultura de Montaña, que el Decreto discutido viene a desarrollar, y, aunque el objeto inmediato del recurso fue sólo el precepto mencionado, se contiene en ella un pronunciamiento interpretativo del alcance general y del que debe partirse a la hora de encuadrar en el régimen general de distribución de competencias el Decreto ahora impugnado. Se dijo allí (fundamento jurídico 2.º) que las llamadas «zonas de agricultura de montaña» se configuran como ámbitos territoriales en los que, mediante el ejercicio de una pluralidad de competencias —estatales, de las Comunidades Autónomas e incluso de otros entes territoriales—, ha de desarrollarse una actividad de planificación o programación económica.

En este mismo sentido, resulta muy significativa la Exposición de Motivos que precede al Decreto recurrido en la cual se afirma que la Ley 25/1982 pretendió responder al mandato de la Constitución Española de otorgar un tratamiento jurídico especial a las zonas de montaña desde la «perspectiva de equiparar el nivel de vida de todos los españoles» (párrafo primero). A estas zonas de montaña se equiparan, en virtud de la finalidad expuesta, otras zonas en que concurren «circunstancias excepcionalmente limitativas de las producciones agrarias» y que se asemejan en dificultades a las anteriores (párrafo segundo). De acuerdo con cuanto antecede, se deduce con claridad que la Ley 25/1982 y el Decreto que la desarrolla, aunque están basados en la producción agraria, abordan el desarrollo económico y social de estas zonas «desde una perspectiva más amplia» (párrafo tercero).

Pues bien, sobre estos ámbitos territoriales específicos, cuya declaración corresponde al Gobierno, se elaboran unos programas de ordenación y promoción de todos los entes territoriales afectados para la aplicación de beneficios de muy distinto tipo: indemnizaciones a los titulares de explotaciones agrarias que les compensen de la incidencia negativa que los factores del medio producen; líneas de ayudas y líneas especiales de crédito oficial; exenciones, bonificaciones y reducciones fiscales, etc. Y, dado el contenido mínimo que se establece para esos programas, las materias afectadas por los mismos pueden ser también muy diversas: medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura, montes y aprovechamientos forestales, ganadería, obras públicas, recursos y aprovechamientos hidráulicos, turismo, etc.; materias y competencias que, obviamente, exceden con mucho del estricto ámbito del art. 149.1.23 de la Constitución, referido a los montes y al medio ambiente, tal y como ya se expuso en la STC 144/1985, fundamento jurídico 2.º

Se produce, pues, necesariamente, una situación de concurrencia de competencias estatales y autonómicas que debe ser ordenada, en virtud

de la finalidad pretendida, mediante el título estatal *ex art.* 149.1.13 de la norma suprema: bases y coordinación de la planificación económica en un determinado sector; título que sin embargo ha de ponerse en conexión con la competencia autonómica para la promoción, fomento y planificación del desarrollo económico (art. 10.25 del Estatuto Vasco; art. 12.1.1 del Estatuto Catalán; art. 30.1.1 del Estatuto Gallego). Esta peculiar situación de concurrencia de competencias se deriva y surge de la misma naturaleza del fenómeno jurídico descrito: un objeto territorial, las zonas de referencia, sobre el que ejercen competencias diversas Administraciones también distintas. Y es evidente que, al margen del régimen comprendido en la Ley 25/1982 y en el Decreto discutido, para la aplicación de los beneficios allí previstos, las Comunidades Autónomas competentes podrán establecer «con independencia del regulado en la Ley 25/1982, sus propios regímenes del tratamiento especial a las zonas de montaña -art. 130.2 de la C.E.- a cuyos efectos las correspondientes delimitaciones y declaraciones de zona de montaña no precisarán de aprobación estatal alguna» (STC 144/1985, fundamento jurídico 3.º).

En este contexto de concurrencia de competencias cobra indudable relevancia la potestad estatal de planificación sectorial, que encuentra cobertura en el título competencial recogido en el art. 149.1.13 de la Constitución. Esta actividad planificadora es en gran medida coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía (STC 227/1988, fundamento jurídico 20), pues «si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación», la planificación sectorial se haría imposible (*ibidem*); o, dicho de otra manera, toda planificación responde a una finalidad coordinadora y sistematizadora, para tratar de potenciar mecanismos que eliminen las posibles contradicciones entre las distintas Administraciones públicas implicadas y que ostentan competencias muy diversas. La cuestión sustancial consiste, por tanto, en precisar el alcance que cabe conceder a la facultad estatal para regular mecanismos de coordinación, y una vez precisado esto, resolver si el concreto uso de las facultades estatales de coordinación realizado en los preceptos discutidos del Decreto recurrido desborda o no ese alcance constitucionalmente posible.

4. Pues bien, respecto de la mencionada competencia estatal de coordinación, este Tribunal ha establecido las siguientes precisiones:

a) «Persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º).

b) La competencia estatal de coordinación presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencia que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue «a tal grado de desarrollo» que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º).

c) Dicha coordinación debe ser entendida como «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 32/1983), fundamento jurídico 2.º, que luego reproducen varias Sentencias posteriores y, entre ellas, significativamente, la 144/1985, fundamento jurídico 4.º).

d) Sobre el alcance que puede otorgarse a esos medios y sistemas de relación, se ha sostenido que la integración de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las «medidas necesarias y suficientes» para lograr tal integración (STC 111/1984, fundamento jurídico 6.º). Y así en la mencionada STC 144/1985, se concluyó que los actos gubernamentales de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña son actos de coordinación, pues, de un lado, mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores de fijación de los territorios, realizados por diversos órganos y sujetos, y, de otro, tal aprobación se produce «al final de un procedimiento en el que pueden haber intervenido o participado las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 4.º). Debe reconocerse, pues, la posibilidad de que el Estado adopte medidas de coordinación tras la correspondiente intervención autonómica.

e) Del mismo modo, tampoco cabe negar, con carácter general, el recurso a medidas estatales de coordinación preventiva que establezcan sistemas de relación entre las diversas Administraciones. Así en la STC 133/1990, fundamento jurídico 14, en relación con el 6.º, se reconoció la facultad del Gobierno de la Nación para regular la composición de un órgano mixto entre Estado y Comunidades Autónomas, denominado Comisión Nacional de Protección Civil. En otras oportunidades, ciertas medidas de coordinación preventiva, como son la fijación de unas normas básicas y comunes a los diversos planes o intervenciones autonómicas, aparecen claramente vinculadas a la «previsión de unas directrices comunes» que hagan posible una actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas (STC 133/1990, fundamento jurídico 9.º).

A la luz de cuanto antecede, y como resumen, cabe añadir que la competencia estatal de coordinación *ex art.* 149.1.13, es decir, en el marco de la planificación sectorial, presupone la existencia de competencias autonómicas que no deben ser vaciadas de contenido, pues busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u homogeneizadoras.

5. Enmarcado así el régimen general de distribución de la competencia, puede darse ya cumplida respuesta a las impugnaciones generales del Decreto hechas por las Comunidades Autónomas.

Pero antes hay que advertir, en primer lugar, y en relación con la impugnación de la Junta de Galicia, que los mecanismos previstos en el art. 131.2 de la Constitución para la planificación por Ley de la actividad económica general, de acuerdo con las previsiones suministradas al Gobierno por las Comunidades Autónomas, los sindicatos y otras organizaciones profesionales, no resultan de ineludible y obligada aplicación a las acciones de planificación sectorial de ámbito más reducido y ejercidas al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución, como ocurre con la Ley 25/1985 y el Decreto impugnado, según este Tribunal ha venido sosteniendo en una reiterada jurisprudencia (SSTC 29/1986, 186/1988, 227/1988, etc.). Por tanto, el no haberse seguido dichos mecanismos de participación autonómica previstos en el art. 131.2 de la Constitución, no puede esgrimirse por aquella Comunidad Autónoma para negar la legitimidad del ejercicio de la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 de la Constitución, cual si configurara un vicio de inconstitucionalidad formal o *in procedendo* de la disposición impugnada. Además, la finalidad pretendida por dicho art. 131.2 de la Constitución y que la Junta de Galicia reclama -conceder participación a las Comunidades Autónomas en la fase de elaboración de planes y programas de ámbito nacional- se ve precisamente satisfecha en la planificación ahora discutida mediante la creación de órganos de actuación conjunta entre el Estado y los entes territoriales afectados. Por último, ya en la STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º, este Tribunal mantuvo que la competencia estatal de coordinación puede ser ejercida mediante normas de rango reglamentario, y así acontece con el Decreto impugnado, que supone un complemento inescindible de la planificación estatal ya comenzada a ejercitar en la Ley 25/1982.

También las alegaciones en las que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña funda, sustancialmente, su conflicto positivo de competencia deben ser rechazadas, puesto que la relación entre la Ley 25/1982 y el Decreto impugnado no se encuentra limitada a lo establecido como básico en aquella, como acertadamente señala el Abogado del Estado, sino que encuentra acomodo constitucional en las potestades estatales para la planificación sectorial y la coordinación *ex art.* 149.1.13 de la Constitución, potestades que, pese a responder a un diseño unitario, son ejercidas, complementariamente, por vía legislativa y reglamentaria.

Del mismo modo han de ser desestimados los razonamientos generales de los que arranca el conflicto promovido por el Gobierno Vasco y que entroncan con los que ya fueron enjuiciados en la STC 144/1985, respecto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 25/1982, puesto que las competencias autonómicas sobre montes (art. 10.8 del Estatuto Vasco), o agricultura y ganadería (art. 10.9 del mismo Estatuto), o incluso la más específica sobre «tratamiento especial de zonas de montaña» (art. 9.10 del Estatuto Catalán), o cualesquiera otras, no abarcan la totalidad de las facultades que se ejercen sobre estas zonas en la planificación discutida, de forma que las Comunidades Autónomas no pueden asumir la totalidad de las competencias controvertidas. Todo ello sin perjuicio de que, a mayor abundamiento, resulta patente que la propia competencia estatutaria sobre agricultura y ganadería se asume «de acuerdo con la ordenación general de la economía», es decir, conforme a la competencia estatal para emanar bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución). Por consiguiente, no puede sostenerse que se esté ante el ejercicio de una actividad de subvención realizada fuera de la competencia estatal.

Finalmente, la Junta de Galicia solicita, al hacer invocación del art. 67 de la LOTC, que se declare la inconstitucionalidad de la Disposición adicional de la Ley 25/1982 en la que se dice que los preceptos contenidos en ciertos artículos de esa Ley son «de aplicación general» y se añade «conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución», precepto referido a la legislación básica sobre montes; y en el párrafo 2.º, se establece que las Comunidades Autónomas podrán establecer «reglas adicionales de desarrollo». Como admite incluso el propio Abogado del Estado, ciertamente, esta acotación que la Ley hace de algunos preceptos como básicos puede haber generado entre las Comunidades Autónomas cierta «confusión» a la hora de fijar la regla de distribución competencial en esta materia, pero, cualquiera que sea la opinión que esa Disposición adicional pueda merecer desde la perspectiva de la técnica normativa, no puede perderse de vista que

las competencias estatales no quedan agotadas en ese precepto, subsistiendo, como se ha visto en los fundamentos 3.º y 4.º, la facultad estatal para dictar medidas de coordinación.

6. Una vez rechazados los planteamientos generales en que se fundan las impugnaciones de los tres conflictos de competencias promovidos, es menester, no obstante, constatar si los concretos preceptos de la disposición controvertida exceden o no de la competencia estatal de planificación sectorial y de la consecuente facultad para dictar medidas de coordinación.

Dentro del capítulo primero se discute por la Junta de Galicia la misma posibilidad de una «acción común» para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña (art. 2). Pero ya se ha visto como la propia naturaleza de la actividad de los poderes públicos en estas zonas, que aboca al ejercicio de potestades muy diversas, genera una situación de concurrencia de competencias que obliga a una actuación conjunta de las Administraciones Públicas implicadas, y las medidas de coordinación reguladas en el Decreto tratan precisamente de hacer posible esa actuación. No cabe, pues, pensar que este artículo, que en sí mismo no atribuye al Estado competencia alguna, pero que refleja la finalidad que preside el Decreto, se encuentre viciado de incompetencia.

El art. 2, apartado 2.º, que ha sido modificado por el Real Decreto 466/1990, de 6 de abril, recoge distintos criterios para la delimitación de las denominadas zonas equiparables a las de agricultura de montaña. Se trata de criterios que ya se encontraban en el art. 2 de la Ley 25/1982 y que el precepto ahora recurrido viene a precisar con detalle y a completar. No estamos aquí ante un supuesto de relación entre norma básica y desarrollo, como se denuncia, sino ante unos criterios de coordinación establecidos por vía legal y reglamentaria, de forma complementaria, y que reflejan una concepción unitaria, pues tratan de salvaguardar una imprescindible homogeneidad en la delimitación y ulterior propuesta autonómica de declaración de esas zonas.

Menos aún cabe estimar fuera de la competencia estatal el art. 3.1 que establece que la aprobación por el Gobierno de la declaración de una de estas zonas se hará «a propuesta de la Comisión de Agricultura de Montaña». La titularidad del Gobierno de la Nación para aprobar dichas declaraciones ya fue sentada al enjuiciar la constitucionalidad del art. 5 a) de la Ley 25/1982 en la tantas veces citada STC 144/1985. Y en el precepto ahora analizado simplemente se atribuye a la Comisión de Agricultura de Montaña —que conforme a los arts. 24 y 25 de la Ley 25/1982 es un órgano de coordinación administrativa compuesto por representantes de los departamentos ministeriales afectados y de las Comunidades Autónomas que lo soliciten— la propuesta para efectuar tal aprobación. Se trata, pues, de una autolimitación en el modo de ejercicio de la competencia estatal que permite una deseable participación autonómica a través de un organismo de coordinación.

El apartado 2.º del art. 4 se impugna por el Gobierno Vasco aduciendo que añade un inadmisibles requisito para declarar como comarcas de acción especial, y equiparables a las zonas de agricultura de montaña, a aquellas zonas en las que no estén suficientemente cubiertos los servicios municipales. Sin embargo, de nuevo, y al igual que ocurría en el artículo anterior, que el Gobierno someta su potestad de declaración de estas zonas al informe favorable de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado (hoy Comisión Nacional de Administración Local), con las Corporaciones Locales, no supone alterar el régimen de las competencias ya existentes y, a la vez, posibilita la participación en esta cuestión de las Corporaciones Locales afectadas.

7. A los programas de ordenación y promoción de estas zonas, dedica el Decreto su capítulo segundo. Una vez reconocida la necesidad de una actuación conjunta y coordinada de los distintos poderes públicos para el desarrollo de esas zonas, la exigencia de que los programas mencionados se elaboren teniendo en cuenta los programas de desarrollo regional que realicen las Comunidades Autónomas (art. 5, párrafo 2.º), en aplicación de lo dispuesto para los proyectos de inversión en el art. 7 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, Ley 7/1984, de 31 de marzo, es una exigencia de coordinación que viene impuesta por la necesidad de armonizar los distintos planes, de suerte que se alcance un todo operativo. De igual manera debe entenderse que el Decreto recurrido (art. 6.1) fije un contenido mínimo de estos planes, o el período de su duración (art. 7), y, sobre todo, si se cae en la cuenta de que los planes discutidos se elaboran por el Comité de Coordinación de cada zona (art. 8) que es un órgano de composición mixta y tripartita: Estado, Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales afectadas (art. 21), y se reflejan en un Convenio entre los diversos entes territoriales (art. 9).

8. El capítulo tercero (arts. 9 y 10) se dedica a regular la posibilidad, contenido y sistema de financiación y ejecución de unos Convenios entre las Administraciones implicadas en estos planes y, entre estos contenidos, los respectivos compromisos de aportaciones financieras y técnicas, así como las responsabilidades de ejecución que correspondan. Y, para todo ello, se erige a los mencionados Comités de Coordinación en «órganos de coordinación ejecutiva en caso de incumplimiento de lo

pactado». Es evidente que no existe aquí una imposición «unilateral» de acciones conjuntas, como afirma el Letrado de la Junta de Galicia, pues las Comunidades Autónomas conservan su facultad de negociación y de concurrir o no a la suscripción de esos convenios con los medios que estimen pertinentes.

9. Las aportaciones económicas del Estado a la acción conjunta para realizar el desarrollo integral de estas zonas, así como otro tipo de beneficios —indemnizaciones compensatorias; acceso a líneas de ayudas y de crédito oficial; exenciones, bonificaciones y reducciones fiscales, etc.—, vienen ordenadas en el capítulo cuarto (arts. 11 a 19). Se prevén allí los porcentajes de esas ayudas financieras, la vigencia de ventajas crediticias y fiscales y, en general, los requisitos para acceder a estos beneficios con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. A la luz de los contenidos expuestos, puesto meridiano que no puede existir vicio de incompetencia alguno en unas normas estatales dirigidas a regular unos medios financieros propios, con cobertura en los Presupuestos Generales del Estado, y destinados a subvencionar competencias de titularidad estatal, aunque sea en concurrencia con las que ostentan las Comunidades Autónomas.

10. En el capítulo quinto (arts. 20 a 27), se crean unos Comités de Coordinación con ámbito de actuación en cada una de estas zonas y de composición tripartita: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas; previéndose incluso la posibilidad de la participación ciudadana (art. 22). Estos Comités se relacionan directamente con la Comisión de Agricultura de Montaña (art. 24 en relación con el art. 3.1 del Decreto y los arts. 24 y 25 de la Ley 25/1982), reciben las solicitudes de ayudas y beneficios y, en general, están encargados de elaborar, seguir, evaluar y coordinar la ejecución y gestión de los programas (art. 21), así como de realizar los ajustes precisos para corregir las desviaciones surgidas en la ejecución de los planes. En lo no previsto en el Decreto impugnado, su regulación corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva (art. 21), de suerte que las medidas de coordinación establecidas no agotan la de la competencia y permiten un lícito desarrollo autonómico. Y es manifiesto que la regulación de un órgano administrativo de coordinación compuesto por varias Administraciones públicas y que, por ello, no es un órgano de la Comunidad Autónoma, lo que excluye su capacidad de autoorganización, sólo puede corresponder a los órganos generales del Estado (en este sentido, STC 133/1990, fundamento jurídico 14). El carácter extracomunitario de la medida, a causa de su composición, se hace todavía más evidente, por su ámbito territorial, en el supuesto prevenido en el art. 27, referido a los Comités de Coordinación de zonas que afecten a los territorios de varias Comunidades Autónomas.

11. Por último, dentro de la parte final del Decreto, se discute su Disposición adicional y la final. En lo que atañe a esta última, se establece en ella una norma por la cual los departamentos ministeriales afectados por el Decreto «dictarán las disposiciones precisas para su desarrollo y ejecución»; y es evidente que, por un lógico principio de autoorganización y por la misma finalidad que cumplen las disposiciones finales, la integración del Decreto impugnado en el resto del ordenamiento jurídico debe corresponder a la Administración que lo dictó, sin perjuicio, de que, en su caso, las Comunidades Autónomas dicten también paralelamente las normas que estimen precisas para su desarrollo y ejecución y que caigan dentro de su competencia, tal y como corresponde a esta situación de concurrencia de competencias.

Distinta es la solución que desde la óptica de la distribución de competencias merece la mencionada Disposición Adicional. Se atribuye en ella al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la facultad de establecer «con carácter de predelimitación» los territorios que sean susceptibles de ser declarados como una de estas zonas, «oidas las Comunidades Autónomas». Denuncia el Gobierno Vasco, juicio que sustancialmente comparte la Junta de Galicia, que no se alcanza a ver qué «predelimitación» cabe hacer por el citado departamento ministerial que no esté ya hecha, con carácter previo y general, en los detallados y exhaustivos criterios que el art. 2 de la Ley 25/1982 y el art. 2 del Decreto enuncian para la delimitación de las zonas. Pues bien, debe admitirse que tienen en este extremo razón las Administraciones actoras, y así ya se reconoció en la STC 144/1985 que corresponde a las Comunidades Autónomas la delimitación del perímetro de esas zonas (art. 4.1 de la Ley) dentro de su ámbito territorial y con respecto a los criterios sentados en el art. 2 de la Ley, que el art. 2 del Decreto viene a concretar todavía más. En consecuencia, el empleo de ambas técnicas por el Estado, «predelimitación» y fijación de criterios y, a *fortiori* (si se cae en la cuenta de que corresponde al Gobierno de la Nación aprobar las declaraciones de zona), acaba por vaciar de contenido la competencia autonómica, en contra de uno de los límites que, como se ha visto en fundamentos anteriores (STC 32/1983), deben tener cualesquiera medidas de coordinación. Por lo demás, no se ve la finalidad que la predelimitación expuesta trata de cumplir, ni tampoco se argumenta por el Abogado del Estado. Por tanto, debe estimarse que con dicha Disposición adicional el Estado ha desbordado el contenido constitucionalmente posible de su competencia, invadiendo las competencias autonómicas de las Comunidades implicadas.

## 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 Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado.
- 2.º Declarar que la Disposición adicional del Real Decreto

7807

*Pleno. Sentencia 46/1991, de 28 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 955/1985 interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el artículo 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad.*

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

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 955/85, interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el art. 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad, han comparecido don Miguel Coll y Alentorn, Presidente del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación del mismo, y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 31 de octubre de 1985, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, compareció e interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad, y concretamente, contra el inciso final del citado precepto cuando establece que «en el proceso de selección deberá acreditarse el conocimiento de la lengua catalana en su expresión oral y escrita». Se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones:

La relación de sujeción especial en que el funcionario público se encuentra respecto de la Administración puede justificar que, entre las potestades administrativas que conforman la situación de supremacía especial, se incluya la posibilidad de un deber individual de bilingüismo para el acceso a la Función Pública o el desempeño de ella. Sin embargo la constitucionalidad del precepto —o, si se prefiere, de la aplicación del mismo— quedará supeditada a un criterio de razonabilidad y proporcionalidad del bilingüismo.

Las competencias autonómicas respecto al acceso a su Función Pública han de respetar la competencia básica que corresponde al Estado con fundamento en el núm. 18 del art. 149.1 C.E., pero también en el art. 149.1.1 en relación con el art. 23.2 C.E. En la relación funcional de supremacía especial la Administración puede encontrar en los principios de mérito y capacidad un fundamento válido para exigir el conocimiento del catalán. Ahora bien, como dicha exigencia implica introducir un condicionamiento singular y específico —frente al art. 139.1 C.E.— en el ejercicio del derecho fundamental reconocido por el art. 23.2 C.E., sólo resultará admisible en cuanto sea estrictamente indispensable para el fin que justifica la imposición del mismo. Por consiguiente, la exigencia del conocimiento del catalán deberá estar en función de su razonabilidad según la plaza de que se trate, y de la observancia de un criterio de proporcionalidad para el acceso o el desempeño de la función pública en Cataluña. De manera que, tanto su exigencia para la realización de un cometido técnico y sin relación directa con los administrados, como su exigencia para todas y cada una de las plazas de un determinado tipo de función pública o para toda ella, cuando con un determinado número de plazas atendidas por funciona-

2164/1984, de 31 de octubre, no es aplicable en los ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y uno.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rubricados.

rios bilingües la Administración cumplimenta el deber de la Administración de conocimiento de la lengua cooficial, infringen los arts. 14, 23.2 y 139.1 C.E.

3. Por providencia de 6 de noviembre de 1985, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1.º admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; 2.º dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para personarse y formular alegaciones en el plazo de quince días; 3.º tener por invocado el art. 161.2 C.E., con suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, y 4.º publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

Por escrito de 18 de noviembre de 1985, el Senado solicitó que se le tuviese por personado y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Congreso de los Diputados, por escrito de 26 de noviembre de 1985, manifestó no hacer uso de su facultad de personación ni de formulación de alegaciones, ofreciéndose para las actuaciones que pudiesen precisarse.

Comparecido y solicitada prórroga para alegaciones, el Abogado de la Generalidad de Cataluña presentó escrito de 5 de diciembre de 1985 formalizando su oposición al recurso y formulando alegaciones. Después de un breve repaso histórico a la situación legal de la lengua catalana y a su reconocimiento en el actual marco constitucional, con referencia a algunas experiencias del derecho comparado, concluye que al amparo de un mismo precepto constitucional caben diversas soluciones en lo que respecta a la exigencia de conocimiento de ambas lenguas en las Comunidades con doble oficialidad lingüística, pero ello sin olvidar lo que constituye su núcleo: El interés prevalente es el del ciudadano a utilizar la lengua que elija sin que el funcionario —cualquiera que sea la lengua en que por su parte se exprese— pueda obstaculizar aquel derecho del ciudadano dado que está protegido por el bloque constitucional (art. 3 C.E. y art. 3.3 E.A.C.). A partir de ello se articulan diversas argumentaciones en defensa de la constitucionalidad del precepto impugnado:

a) La acreditación del conocimiento de la lengua catalana en el proceso de selección de funcionarios de nuevo ingreso en la Administración catalana se ajusta plenamente a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, porque es una consecuencia obligada de su carácter como lengua oficial en la Comunidad Autónoma, lo que significa reconocerla como vehículo de relación de los ciudadanos con sus poderes públicos y, consiguientemente, forzoso es entender que, para dar cumplida satisfacción al derecho, el que desee ser funcionario al servicio de la Generalidad y lo sea de «nuevo ingreso» deberá conocer aquel idioma.

b) Es una consecuencia necesaria del hecho de que el catalán como lengua propia de Cataluña lo es también de la Generalidad y de la Administración Territorial Catalana, de la Administración Local y de las demás Corporaciones públicas dependientes de la Generalidad (art. 5 de la Ley de Normalización Lingüística de 18 de abril de 1983). La exigencia del conocimiento de la lengua catalana a los funcionarios de nuevo ingreso seleccionados por la Generalidad, teniendo en cuenta la situación socio-lingüística de los funcionarios traspadados, es una razonable medida de normalización lingüística que tiene un efecto compensatorio y, por lo tanto, encuentra en los arts. 3.3 C.E. y 3.3 E.A.C. plena habilitación legal.

c) La exigencia del conocimiento del catalán a los funcionarios de nuevo ingreso es conforme con el principio de eficacia (art. 103.1 C.E.) que debe inspirar el funcionamiento de las Administraciones Públicas, ya que la Administración Catalana será más eficaz si sus servidores conocen las dos lenguas oficiales de la Comunidad, y a los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 C.E.) a los que deben atenerse las leyes que regulen el acceso a las funciones públicas, ya que cualquiera que sea el cargo a que aspiren o la función que puedan desarrollar, es indispensable que conozcan las lenguas en las que en el futuro deberán desenvolverse.

d) El precepto impugnado tampoco infringe el principio de igualdad, aplicando los parámetros decantados por la doctrina del Tribunal Constitucional, la exigencia del conocimiento del catalán a los funciona-