

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 109/1996 de 13 Jun. 1996, Rec. 2390/1989

Ponente: Viver Pi-Sunyer, Carles .

LA LEY 7797/1996

PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO. Museos que integran el sistema español. COMUNIDADES AUTONOMAS. Cataluña. Atribución de competencias en materia de gestión de subvenciones a museos de su titularidad. Actuaciones en materia cultural asumibles por el Estado. Límites. Gestión de fondos destinados a ayudas. Consignación en las Leyes presupuestarias o por normas inmediatamente posteriores para su distribución efectiva. Reparto competencial en materia de determinación, administración y destino de subvenciones.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió conflicto positivo de competencia respecto de los apartados primero, cuarto, quinto y sexto de la Orden del Ministerio de Cultura, de 10 de julio de 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos. El Pleno del Tribunal Constitucional declara en esta sentencia que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2.390/89, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado de la Generalidad don Ramón Riu i Fortuny, frente a los apartados primero, cuarto, quinto y sexto de la Orden del Ministerio de Cultura, de 10 Jul. 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 Nov. 1989, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo Ejecutivo, promovió un conflicto positivo de competencia respecto de los apartados primero, cuarto, quinto y sexto de la Orden del Ministerio de Cultura, de 10 Jul. 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos.

2. La fundamentación jurídica del presente conflicto, según se expone en la demanda, es la que sigue:

a) Tras una serie de consideraciones preliminares sobre el desconocimiento, por parte de los preceptos impugnados, de las competencias de la Generalidad en el nivel de ejecución administrativa, tanto en la específica materia de museos, como en la más genérica del fomento a la cultura, se expone y analiza la doctrina constitucional sobre la «potestad de gasto público», de la que se deducen tres afirmaciones generales: a) La facultad de gasto público no constituye un título competencial autónomo; b) La facultad de gasto público no conlleva, por sí misma, ninguna otra potestad, y c) Las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (con cita expresa de las SSTC 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986), 95/1986 (LA LEY 606-TC/1986), 146/1986 (LA LEY 5904/1986), 75/1989 (LA LEY 120362-NS/0000), 14/1989 (LA LEY 115575-NS/0000) y 145/1989 (LA LEY 2695/1989)). Aplicada esta doctrina, en concreto, al otorgamiento de subvenciones por el Estado en aquellos casos en que se produce un cierto grado de concurrencia competencial, se extrae de la doctrina constitucional (STC 201/1988 (LA LEY 111492-NS/0000)) la siguiente conclusión: La gestión descentralizada de las subvenciones ha de ser la regla general. Por ello, por lo que a continuación se expone en la demanda, el presente caso no debe constituir una excepción a dicha regla.

b) El Gobierno, en la respuesta dada al requerimiento previo a este conflicto, ha invocado las previsiones del art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) y se ha referido también a las SSTC 84/1983 (LA LEY 41106-NS/0000) y 49/1984 (LA LEY 8738-JF/0000), en apoyo de su pretensión de gestionar centralizadamente las subvenciones a los museos integrados en el Sistema Español. Con ello se intenta dar cobertura competencial a una actividad de fomento dirigida estrictamente a los museos y se prescinde totalmente de la concurrencia de atribuciones competenciales más específicas como son las relativas a museos.

En desarrollo de esta afirmación, el representante de la Generalidad pasa a analizar, en primer lugar, el sentido y alcance del art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) cuyo tenor literal dispone: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado conservará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». El precepto comienza, así, por una referencia a las Comunidades Autónomas que limita y condiciona las demás disposiciones de ese precepto a la previa observancia y respeto de las competencias que éstas hayan asumido. A continuación, parece evidente que lo que este artículo está indicando es que la actuación que el Estado emprenda en orden al servicio de la cultura ha de situarse en una posición subsidiaria o complementaria de la que corresponda en otros ámbitos materiales a las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.). O dicho de otro modo, el empleo de esta fórmula indirecta revela que no se trata propiamente de un título competencial, sino más bien de un mandato. En definitiva, ese valor de habilitación genéricamente referida a todo aquello que tenga relación con la cultura, no obsta sin embargo que sea una habilitación destinada a garantizar de forma accesoria y complementaria la defensa de unos valores culturales, y que, en tanto que garantía, ha de ser ejercida sin merma de las competencias de las CC.AA. Esta interpretación del art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) como norma que reserva al Estado una «acción subsidiaria» viene avalada también por la voluntad del legislador constituyente, expresada durante el proceso de elaboración del texto constitucional, puesto que en la versión definitiva del precepto se eliminó toda referencia expresa a la posible actuación directa del Estado en todo el territorio.

En cierto modo, también el Tribunal Constitucional interpretó así ese precepto en la STC 49/1984 (LA LEY 8738-JF/0000) de la que se desprende que, a pesar de estar declarado que el Estado puede ejercer una actividad de fomento cultural, ese fomento deberá estar dirigido esencialmente a la promoción de unos intereses culturales comunes al conjunto del Estado. Por lo tanto, con esa

indicación se está estableciendo que la concurrencia que se declara no ha de tener el mismo nivel de intensidad en todos los sectores que pueden ser objeto de fomento a la cultura.

Desde esta perspectiva, debe jugar el principio de la especificidad como criterio para determinar la prevalencia de los distintos títulos competenciales que inciden sobre una misma materia. Esto significa, en relación con el presente caso, que cuando el Estado, en cumplimiento del mandato establecido por el art. 149.2, prevé destinar unas subvenciones a unas entidades concretas, como son los museos, no podrá reservarse otras facultades de gestión que las que pudieran corresponderle en virtud de la competencia específica que, en relación a los museos de titularidad estatal, le hayan quedado encomendadas por efecto de lo previsto en el art. 149.1.28 y las correspondientes previsiones estatutarias.

A la vista de estas conclusiones, queda claro para la representación de la Generalidad que carece de todo fundamento la pretensión del Gobierno de legitimar en el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) la asunción exclusiva por instancias centrales de la gestión de las subvenciones previstas en la Orden de 10 Jul. 1989.

c) Para confirmar la conclusión anterior, el Letrado de la Generalidad lleva a cabo a continuación un examen de las competencias estatales y de la Generalidad en el específico ámbito material de los museos. La Comunidad Autónoma catalana tiene atribuida una competencia exclusiva en materia de museos que no sean de titularidad estatal en el art. 9.6 E.A.C. Por otra parte, recogiendo la posibilidad ofrecida a las CC.AA. por el art. 149.1.28 C.E. de gestionar los museos de titularidad estatal sitos en su territorio, el art. 11.7 E.A.C. ha atribuido a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en la materia de museos de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado. Estas previsiones estatutarias tuvieron su concreción en el Real Decreto 1.010/1981 (LA LEY 406/1981) de traspaso de funciones y servicios del Ministerio de Cultura a la Generalidad, en cuyo anexo se plasmó el traspaso de la gestión del Museo Nacional Arqueológico de Tarragona, a la sazón el único de titularidad estatal sito en Cataluña, en los términos que resultasen de un convenio a establecer entre la Administración del Estado y la Generalidad. Mediante el convenio en cuestión («Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» de 5 May. 1982), la Generalidad asumió la gestión de aquel museo, que dejó de estar integrado en el Organismo autónomo Patronato Nacional de Museos y de recibir las subvenciones de dicho organismo (apartado 3 del convenio). Consecuencia lógica de esta normativa debería haber sido la puesta a disposición de la Generalidad de cualquier subvención destinada a los museos sitos en el territorio de esa Comunidad. No obstante, los hechos demuestran que en la práctica no solo eso no se cumple, sino que, una vez desaparecido el antiguo Patronato Nacional de Museos como órgano de gestión de los museos, el Estado ha intentado recuperar aquellas funciones mediante un complejo proceso en el que se incluye la creación del «Sistema Español de Museos», la dotación económica de unas subvenciones en los Presupuestos Generales del Estado a disposición únicamente de centros directivos centrales y, ahora, la Orden de 10 Jul. 1989, por la que se instrumenta un procedimiento de otorgamiento de dichas subvenciones y ayudas, mediante el cual se sustrae igualmente a las Comunidades Autónomas la gestión de las mismas.

En cualquier caso, debe concluirse que en virtud de los títulos competenciales reseñados ha quedado atribuida a la Generalidad la gestión de todos los museos sitos en Cataluña. Y en orden a la determinación del contenido de estas competencias la gestión de museos y la gestión de subvenciones destinadas a museos se inscriben en el nivel de ejecución administrativa y, por tanto, no exceden del contenido de dichos títulos competenciales.

A mayor abundamiento, se invoca el carácter exclusivo con que la Generalidad de Cataluña asumió la competencia de cultura, y por tanto, también de fomento de la cultura (art. 9.4 E.A.C.).

d) Antes de analizar los concretos preceptos que se impugnan, el Letrado de la Generalidad expone a continuación los distintos hitos del continuado proceso, al que ya ha aludido, mediante el cual se ha

operado esa reasunción competencial por parte del Estado, para concluir que la Orden objeto de esta litis cierra ese iter normativo, concretando la finalidad de las subvenciones que el Estado concede a los museos integrados en el Sistema Español de Museos, el procedimiento para otorgarlas y explicitando que la propuesta y resolución de las solicitudes queda reservada en exclusiva a unas concretas instancias del Ministerio de Cultura. Hechas estas afirmaciones de carácter general, el Letrado de la Generalidad expone el contenido concreto de cada una de sus impugnaciones.

Los cuatro preceptos impugnados de la Orden de 10 Jul. 1989 sirven para dejar íntegramente centralizadas todas las funciones precisas para la concesión de estas subvenciones y ayudas económicas. Así el apartado 1, reserva a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, la propuesta de concesión de las subvenciones y ayudas a los museos e instituciones integrados en el Sistema Español de Museos. El apartado 4 dispone que las solicitudes deberán presentarse en la referida Dirección General, y los apartados 5 y 6 establecen que las solicitudes y documentación presentadas serán estudiadas por la Dirección de Museos Estatales y la Sección de Museos de la Junta Superior de Museos, que elevarán al ya citado centro directivo una propuesta conjunta, que éste someterá a la decisión final del Subsecretario del Ministerio de Cultura.

Ciertamente el Gobierno respondió al requerimiento previo de incompetencia formulado por la Generalidad, admitiendo que era preciso reconocer un cierto nivel de participación autonómica en la concesión de esas subvenciones y ayudas. Con este objeto, manifestó su intención de modificar diversos apartados de la Orden. Sin embargo, para el Abogado de la Generalidad, el alcance de la modificación anunciada no concuerda en absoluto con el nivel de competencias que corresponden a la Generalidad en esta materia. Así, el apartado cuarto se vería modificado exigiendo, entre la documentación que debe acompañarse a la solicitud, el informe de la Administración autonómica competente, y admitiendo que la documentación podrá ser presentada ante la Administración autonómica si así lo establece la Comunidad Autónoma. De este modo, quedaría reconocida a la Generalidad la posibilidad de emitir un informe sobre la solicitud en cuestión. No obstante, a tal informe no se atribuye ningún valor vinculante.

Igualmente, de conformidad con lo acordado por el Gobierno, en el apartado quinto de la Orden se sustituiría la intervención de la Sección de Museos de la Junta Superior de Museos, por la del Pleno de dicha Junta, en el estudio de las solicitudes y documentación presentadas. Empero, la participación autonómica en este punto es insignificante puesto que se reduce a participar en el Consejo que propondrá al Ministro de Cultura la designación de unos Directores de Museos que en muy exigua minoría podrán participar en el Pleno de la Junta que estudia las solicitudes.

Y otro tanto cabe atribuir, a decir de la representación de la Generalidad, a la última modificación que el Gobierno acordó efectuar en la Orden y que consiste en introducir un nuevo apartado en el que «se venga a establecer que la memoria de las actividades desarrolladas y los estudios que sobre los resultados obtenidos pueda elaborar el Ministerio de Cultura, estarán a disposición de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas». No parece con ello que la participación que se reconoce a las CC.AA. exceda de lo que, en realidad, es ya un deber de información, implícito en el general de colaboración entre el Estado y las CC.AA.

Del conjunto, por tanto, de los referidos apartados 1, 4, 5 y 6 de la Orden de 10 Jul. 1989, modificados en el sentido expresado por el Gobierno, se deduce una clara invasión de las competencias autonómicas en orden a la ejecución del fomento de la cultura respecto de la integridad de los museos sitios en Cataluña. Efectivamente, las subvenciones previstas en dicha Orden están directamente relacionadas por su objeto y finalidad con la gestión de museos. Y se trata de subvenciones y ayudas económicas destinadas a contribuir a la financiación de inversiones en obras y equipamientos que faciliten la documentación, investigación, conservación y restauración de los fondos, así como la financiación de actividades de difusión cultural y el perfeccionamiento del personal de los museos, por lo que resulta palmario que ese objeto es consustancial a la gestión de

los museos atribuida a la competencia de la Generalidad de Cataluña.

En definitiva, y en congruencia con la distribución competencial referida en materia de museos y fomento de la cultura, resulta precisa la descentralización de la gestión y concesión de las ayudas y subvenciones previstas en la Orden de 10 Jul. 1989. Y para ello, debería haberse procedido a la distribución previa de la dotación presupuestaria correspondiente entre las CC.AA. competentes en la materia, en función de unos criterios objetivos basados en las características de los museos cuya gestión les corresponde y del alcance de las funciones que tienen encomendadas; de forma que, en Cataluña, la gestión y concesión de las referidas ayudas y subvenciones, quedara atribuida íntegramente a la Generalidad.

En virtud de todo lo expuesto, el Letrado de la Generalidad solicita que este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

3. Por providencia de 11 Dic. 1989, la entonces Sección Tercera del Pleno acordó: Admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, con el fin de que formulase las alegaciones que considerase pertinentes, en el plazo de veinte días (art. 88.2 LOTC (LA LEY 2383/1979)); dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso--Administrativo de la misma, por si ante ella estuviera impugnada la referida Orden, a los fines previstos en el art. 61.2 LOTC (LA LEY 2383/1979), y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

4. El Abogado del Estado presentó su escrito ante este Tribunal el 16 Ene. 1990 cuya síntesis es la siguiente:

a) Las alegaciones de esta parte comienzan con un examen de la competencia estatal contenida en el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) Con este fin se rebate, en primer lugar, la tesis sostenida en la demanda de la Generalidad según la cual de la doctrina constitucional puede extraerse el principio general de que en aquellas materias en las que se produce un cierto grado de concurrencia competencial la gestión descentralizada de las subvenciones ha de ser la regla general. Frente a ello, el Abogado del Estado considera que no existe en la jurisprudencia constitucional (SSTC 39/1982 (LA LEY 13773-JF/0000), 144/1985 (LA LEY 66049-NS/0000), 179/1985 (LA LEY 511-TC/1986), 95/1986 (LA LEY 606-TC/1986), 146/1986 (LA LEY 5904/1986), 88/1987 (LA LEY 91116-NS/0000), 152/1988 (LA LEY 108636-NS/0000), 201/1988 (LA LEY 111492-NS/0000), 75/1989 (LA LEY 120362-NS/0000), entre otras) base alguna para tal afirmación y que en los casos en los que se produjera una situación de concurrencia competencial, como en el presente, cuando el Estado dicta una norma como la Orden de 10 Jul. 1989, éste ejercita una competencia propia que deriva del art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) y no de ninguna facultad de gasto que, en momento alguno, ha alegado.

El Estado ha invocado así, y en todo momento, el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) como apoyo o fundamento de su competencia, entendiéndolo que, con base en el mismo y en los criterios que sobre él ha establecido el Tribunal en sus SSTC 84/1983 (LA LEY 41106-NS/0000), 49/1984 (LA LEY 8738-JF/0000) y 157/1985 (LA LEY 66863-NS/0000), resulta incuestionable la licitud constitucional de la Orden impugnada.

En contra, pues, de lo pretendido por la Generalidad, la representación procesal del Estado entiende que el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978): a) Establece el régimen o norma general desde el que se articula la distribución competencial en materia de cultura; b) ese régimen es de concurrencia plena en todos los ámbitos culturales, sin perjuicio de las peculiaridades que puedan existir en sectores concretos; c) establece no solo un deber sino también una atribución esencial, esto es, una competencia esencial, para el Estado; d) esa atribución o competencia corresponde al Estado respecto de la cultura en su sentido más amplio, y e) esa atribución o competencia corresponde al

Estado sin perjuicio de, es decir, al margen de, las competencias que podrán asumir las CC.AA.

En consecuencia, la primacía normativa del art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) sobre cualesquiera previsiones estatutarias, y la naturaleza concurrencial de la competencia cultural que atribuye al Estado resta consistencia a la invocación de los arts. 9.6 y 11.7 E.A.C. y del carácter supuestamente exclusivo o compartido de la competencia museística de la Comunidad Autónoma. Además, siguiendo lo dicho en el fundamento jurídico 4. de la STC 157/1985 (LA LEY 66863-NS/0000) cabe señalar que si, con base en el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978), el Estado tiene competencia para intervenir y fomentar todos los sectores culturales y, por tanto, ostenta sobre ellos competencias de administración directa, en el orden museístico está perfectamente facultado para regular su ejercicio y aplicación sin que tal regulación entrañe invasión o menoscabo de las actuaciones de fomento que la Generalidad, en su ámbito específico, lleve a cabo. Así, pues, al regular el otorgamiento de las ayudas a que se refiere la Orden de 10 Jul. 1989, el Estado no ha hecho otra cosa que regular el modo de ejercicio de una competencia propia, que resulta del art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978)

b) Finaliza el escrito con unas consideraciones de carácter complementario a lo ya expuesto y, en su caso, subsidiario y que, resumidamente expuestas, vienen a recordar que las subvenciones y ayudas de la Orden de 10 Jul. 1989, tienen por destinatarios a los museos e instituciones integrados en el Sistema Español de Museos, creado por el art. 66 de la Ley 16/1985, de 25 Jun. (LA LEY 1629/1985), y desarrollado reglamentariamente por los arts. 26 (LA LEY 811/1987) y 27 del Real Decreto 620/1987, de 10 Abr. (LA LEY 811/1987), por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y el Sistema Español de Museos, y que ninguna de estas disposiciones ha sido impugnada ante el Tribunal. De estas normas acabadas de citar se desprende una evidencia: que los museos e instituciones de los apartados a), b) y d) del art. 26.1 del Reglamento, en el que se enumeran los museos que integran el Sistema, exceden del ámbito competencial de cualquier autonomía, y por lo que respecta a los comprendidos en el apartado c) debe precisarse que su integración por convenio al Ministerio de Cultura es voluntaria pudiendo, en teoría, integrarse un museo de titularidad de una Comunidad Autónoma, oída ésta, pero en contra de su criterio. Es, pues, evidente que el Sistema Español de Museos desborda ampliamente las competencias de cualquier Comunidad Autónoma, exigiendo una gestión centralizada para la «plena efectividad» de cualquier medida que se adopte y para garantizar «las mismas posibilidades de disfrute» de los museos o de las instituciones que lo integran.

Por otra parte, la heterogeneidad de fondos museísticos y de necesidades fácticas impide que a priori puedan establecerse criterios objetivos para la adjudicación de ayudas o subvenciones, por lo que su distribución territorial desvirtuaría su finalidad para pasar a convertirse en ayudas o subvenciones complementarias a los presupuestos ordinarios de gestión de los museos. Es necesaria, pues, una consideración de conjunto, a escala nacional, de las peticiones de subvenciones y ayudas que puedan recibirse a fin de garantizar su correcta adjudicación.

Por último, se señala que la participación de las CC.AA. en el procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas queda garantizado con las modificaciones que, en la contestación al requerimiento de incompetencia el Gobierno decidió incorporar a la Orden de 10 Jul. 1989.

En virtud de lo expuesto el representante del Gobierno solicita a este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que corresponde al Estado la competencia controvertida.

5. El 15 Mar. 1990, el Abogado de la Generalidad solicitó que se tuviera por aportada en Autos fotocopia de la Orden del Ministerio de Cultura de 7 Feb. 1990, por la que se modifica la de 10 Jul. 1989. El motivo de esta solicitud se remonta al hecho de que, a raíz del requerimiento previo efectuado por la Generalidad catalana al Gobierno, éste acordó modificar parcialmente la Orden de 10 Jul. 1989, con objeto de dar acceso en alguna medida a la participación autonómica en la concesión de las ayudas. Sin embargo, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña consideró que tales

modificaciones no suponían la satisfacción del objeto del requerimiento y formalizó, así, el correspondiente conflicto competencial.

Se advierte, de todos modos, que el Gobierno, en la respuesta dada al requerimiento, no había hecho referencia alguna al valor vinculante del informe autonómico, con lo que esta parte entendió que se estaba reconociendo a la Generalidad únicamente la capacidad de emitir un informe preceptivo, pero no vinculante, y en esa creencia se fundó una parte de las objeciones formuladas en la demanda. Pues bien, con posterioridad, en el «Boletín Oficial del Estado» apareció publicada la Orden del Ministerio de Cultura de 7 Feb. 1990, por la que se modifica la anterior ya impugnada. En esta nueva redacción, se introduce un mandato que va más allá del tenor literal de lo acordado en la respuesta al requerimiento previo, en el sentido de que se atribuye valor vinculante al informe que las CC.AA. han de emitir en cada una de las solicitudes de subvención (apartado 5). No obstante, tampoco con este nuevo mecanismo se alcanza el nivel adecuado de participación autonómica en la gestión y concesión de las ayudas, por lo que no se ha dado satisfacción a las pretensiones formuladas por la Generalidad.

Dado pues que la publicación de la nueva Orden ha supuesto una variación del criterio sostenido por el Gobierno del Estado en la respuesta dada al requerimiento previo, y además innova el ordenamiento vigente, se aporta en fotocopia el texto de la nueva disposición, a fin de que obre en Autos del presente conflicto, y a los demás efectos que se consideren oportunos.

6. Por providencia de 26 Mar. 1990 se acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito y dar traslado del mismo al Abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, expusiera lo que estimara procedente acerca de su contenido.

7. El Abogado del Estado registró su escrito ante este Tribunal el 10 Abr. 1990. En el mismo se expresa la trascendencia de la modificación introducida en la Orden que motivó el presente conflicto, en cuya virtud, la Administración del Estado autolimita voluntariamente sus facultades de concesión de subvenciones a través de la previsión de un informe previo y vinculante de la Administración autonómica. A la vista de tal previsión la Abogacía del Estado afirma que quedan ya definitivamente alejadas las dudas que pudieran existir respecto de la adecuación constitucional de la norma impugnada.

8. Por providencia de 11 Jun. 1996, se señaló para la deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 13 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña interpone el presente conflicto positivo de competencia en relación con cuatro preceptos de la Orden del Ministerio de Cultura, de 10 Jul. 1989, en los que se regulan determinados aspectos del proceso de concesión de subvenciones y ayudas económicas a uno de los cuatro tipos de museos que integran el llamado «Sistema Español de Museos», creado por el art. 66 de la Ley 16/1985, de 25 Jun. (LA LEY 1629/1985), del Patrimonio Histórico Español y desarrollado reglamentariamente por los arts. 26 (LA LEY 811/1987) y 27 del Real Decreto 620/1987, de 10 Abr. (LA LEY 811/1987), por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos.

El Sistema es una «plataforma» de cooperación y promoción, dependiente del Ministerio de Cultura a través de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, para la documentación, investigación, conservación y restauración de los fondos, así como para las actividades de difusión cultural y el perfeccionamiento del personal de los museos e institutos que lo integran (art. 27 del Real Decreto 620/1987 (LA LEY 811/1987)). Forman parte del mismo: a) los museos de titularidad estatal adscritos al Ministerio de Cultura; b) los museos nacionales no incluidos en los anteriores; c) los museos que tengan especial relevancia por la importancia de sus colecciones y que se incorporen

mediante convenio con el Ministerio de Cultura, oída la correspondiente Comunidad Autónoma, y d) el Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales y la Dirección de Museos Estatales, así como los servicios de carácter técnico o docente relacionados con los museos que se incorporen mediante convenio con el Ministerio de Cultura (art. 26 de la citada norma).

Los museos a los que van destinadas las subvenciones controvertidas son, pues, únicamente, los mencionados en la letra c) del art. 26.1 del citado Real Decreto 620/1987 (LA LEY 811/1987), esto es, aquellos que, no siendo de titularidad estatal, se integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura en el Sistema Español de Museos.

Los preceptos impugnados son: el apartado 1 que atribuye a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos la facultad de proponer, a instancia de los museos e instituciones que integran el Sistema Español de Museos mediante convenio con el Ministerio de Cultura, la concesión de subvenciones y ayudas económicas con la finalidad de contribuir a la financiación de inversiones en obras y equipamientos que faciliten la documentación, investigación, conservación y restauración de los fondos, así como la financiación de actividades de difusión cultural y de perfeccionamiento de su personal; el apartado 4 que dispone que la instancia solicitando las subvenciones debe dirigirse a la referida Dirección General y relaciona los documentos que deben acompañarla, y, por último, los apartados 5 y 6 que atribuyen al Subsecretario del Departamento la resolución de las solicitudes, previa propuesta conjunta de la Dirección de los Museos Estatales y la Sección de Museos de la Junta Superior de Museos.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad entendió que este procedimiento comportaba una reasunción por el Estado de las competencias que, en materia de museos, fueron en su día atribuidas a las Comunidades Autónomas, en virtud de las correspondientes previsiones estatutarias. Por ello, adoptó el acuerdo de requerir de incompetencia al Gobierno, de conformidad con lo establecido en el art. 63 LOTC (LA LEY 2383/1979). Si bien el Gobierno no estimó fundado el citado requerimiento en los términos en que era planteado, el Ministerio de Cultura dictó la Orden de 7 Feb. 1990 por la que modificó parcialmente la anterior «con el fin de recoger expresamente la participación de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas previstas, así como su acceso a la información obtenida». En este sentido, se modificaron los apartados cuarto, quinto y octavo de la Orden de 10 Jul. 1989 para permitir una participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de concesión, tanto en la fase de iniciación (presentación de las solicitudes ante los órganos competentes, si éstas así lo establecen) y tramitación (emisión de informe vinculante en caso de ser desfavorable), como en la fase de propuesta (participación de cinco representantes de las Comunidades Autónomas en el Pleno de la Junta Superior de Museos que estudia y eleva, conjuntamente con el Director general de Bellas Artes y Archivos, la propuesta de resolución al Subsecretario).

La referida Orden de 7 Feb. 1990 ha sido traída a este proceso constitucional por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y sobre ella han podido alegar tanto la Comunidad recurrente como el Abogado del Estado. Por ello, aunque formalmente solo haya sido impugnada por la Generalidad la Orden de 10 Jul. 1989, nuestro examen debe también extenderse al procedimiento contenido en la Orden de 7 Feb. 1990, como norma que modifica determinados preceptos de la anterior y configura, en la actualidad, el mencionado procedimiento.

2. Como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, el representante de la Generalidad parte de la premisa de que, desde un punto de vista estrictamente competencial, no cabe objeción alguna a la existencia del Sistema Español de Museos, ni a la posibilidad de que el Estado destine ayudas y subvenciones al fomento cultural de tales museos. Entiende, sin embargo, que vulnera las competencias atribuidas a la Generalidad de Cataluña la previsión de que estas dotaciones se presupuesten a disposición exclusivamente de instancias centrales y se reserve a las mismas su gestión. A su juicio, de conformidad con el orden competencial constitucional y estatutariamente

establecido, estas subvenciones deberían haberse distribuido territorialmente y haberse puesto a disposición de la Generalidad de Cataluña, y de las demás Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia, para que fuesen éstas las que determinasen el procedimiento concreto de acceso a las subvenciones, las otorgasen y controlasen su concreta aplicación. La recurrente recuerda que tiene impugnada ante este Tribunal la partida presupuestaria objeto de este conflicto, contenida en la Ley 37/1988 (LA LEY 2412/1988) que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 1989, por la falta de territorialización de dicha partida en la propia Ley presupuestaria y, ya en relación con la Orden recontrovertida en el presente proceso constitucional, sostiene que en el presente caso debe prevalecer la competencia específica de museos sobre la atribución estatal en materia de cultura contenida en el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978), puesto que esta atribución faculta al Estado para establecer medidas subvencionales de fomento pero no le habilita para llevar a cabo los actos de gestión que la Orden impugnada le atribuye.

Frente a estas alegaciones, el Abogado del Estado entiende que el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) otorga al Estado una competencia concurrente plena desde la que puede realizar cualquier actividad, incluso de gestión, en cualquier ámbito material en el que existan aspectos culturales, aunque en ellos las Comunidades Autónomas posean competencias exclusivas o ejecutivas.

El presente conflicto positivo de competencia se refiere, pues, únicamente a la fase de gestión de las partidas previamente presupuestadas, concretamente a las competencias para tramitar y conceder las subvenciones. No obstante, no estará de más recordar, en relación con la alusión de la Comunidad al recurso de inconstitucionalidad relativo a la Ley 37/1988 (LA LEY 2412/1988), que este Tribunal ha reiterado que, respecto de los fondos destinados a subvenciones que deben gestionar las Comunidades Autónomas, «es preferible ciertamente --por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza-- que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas en las correspondientes Secciones, Servicios y Programas de los Presupuestos», pero, añadíamos, «esta opción no implica que se incurra en inconstitucionalidad cada vez que no se cumpla (...) siempre que por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos». En aplicación de esta doctrina este Tribunal ha declarado constitucional la partida controvertida en el recurso al que alude la Generalidad [STC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992), fundamento jurídico 13.I.a)], reiterada recientemente en relación con una partida homóloga de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 en la STC 16/1996 (LA LEY 2676/1996), fundamento jurídico 2.H.b).

Establecida esta premisa, debemos analizar si la atribución al Estado de las actividades de gestión contempladas en las Ordenes objeto del presente conflicto respetan o no el orden de distribución de competencias consagrado en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3. En relación con la facultad de gasto del Estado en materia de subvenciones existe ya una abundante jurisprudencia constitucional que ofrece base suficiente para resolver el conflicto que aquí enjuiciamos. Basta recordar la doctrina consolidada que establece que «ni la subvención es concepto que delimite competencias, ni la facultad de gasto constituye un título competencial autónomo e implícito, ajeno al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, solo se justifica en los casos en que por razón de la materia se hayan reservado al Estado, en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía, tales competencias». Por ello, «la sola decisión de contribuir a la financiación de determinadas actividades no autoriza al Estado para invadir competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, de modo que tal

decisión habrá de articularse respetando en todo caso las competencias autonómicas, lo que significa que la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como su régimen normativo y de gestión, está condicionada al dato de que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate» (STC 188/1989 (LA LEY 3334/1989), fundamento jurídico 3.). Esto no significa que el Estado, en virtud de lo que en la STC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992) se calificó como «señorío sobre su presupuesto, esencia misma de su poder financiero», no pueda destinar sus propios recursos a cualquier fin que considere relevante; sin embargo, el respeto del orden constitucional de distribución de competencias impone que la forma en la que se asignen esos recursos y, en concreto, el modo de atribuir las competencias de gestión deba adaptarse en cada ámbito material al reparto de funciones consagrado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por ello, antes de precisar cuáles son, de acuerdo con la mencionada doctrina jurisprudencial --y en especial con lo dicho en la STC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992) fundamentos jurídicos 7. y 8., las facultades que corresponden al Estado en relación con las subvenciones objeto de conflicto, debemos determinar cuál es la distribución de funciones en el ámbito material objeto de las ayudas controvertidas.

4. A tenor del objeto y de la finalidad de las subvenciones reguladas en las ordenes aquí enjuiciadas, no cabe duda de que el ámbito material concreto en el que encuentra acomodo natural dicha regulación es el de museos. Esta es, sin duda, la competencia más directamente implicada.

En esta materia el art. 149.1.28 C.E. (LA LEY 2500/1978) reserva al Estado la competencia exclusiva sobre los «museos de titularidad estatal (...) sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su art. 9.6 atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en relación con los museos que no sean de titularidad estatal.

Pues bien, como ya se ha dicho en el fundamento jurídico 1., los museos objeto de las subvenciones y ayudas económicas aquí controvertidas no son de los de titularidad estatal [a los que se refiere la letra a) del art. 26.1 del Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos], ni los museos nacionales [letra b) de dicho precepto], sino únicamente los contemplados en la letra c) bajo la rúbrica museos que se integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura en el Sistema Español de Museos. Por ello, al no tratarse de museos de titularidad estatal, debe concluirse que la materia sobre la que recaen las subvenciones es la competencia de museos cuya titularidad corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma recurrente.

Esta primera conclusión no significa, sin embargo, que desde el título de cultura consagrado en el art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978) el Estado no pueda llevar a cabo ningún tipo de actuación relacionada con esta clase de museos. No puede aplicarse aquí de forma mecánica el criterio de especialidad para concluir que la competencia genérica sobre cultura queda totalmente desplazada por la competencia específica de museos. Así lo ha entendido este Tribunal en numerosas Sentencias en las que ha reconocido que el Estado, desde el art. 149.2, puede llevar a cabo determinadas actuaciones relativas a materias que tienen contenido cultural --como bibliotecas, enseñanza o espectáculos--, aunque sean objeto de competencias específicas atribuidas a las Comunidades Autónomas.

No obstante esta segunda conclusión también debe matizarse cuidadosamente puesto que la competencia sobre cultura no puede convertirse en un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales, con el argumento de que esos aspectos permiten una intervención superpuesta y duplicada. Debe tenerse presente que son muchas las materias competenciales específicamente contempladas en el bloque de la constitucionalidad que tienen un contenido cultural, desde la enseñanza hasta los diversos medios de comunicación social, pasando por las bibliotecas, los espectáculos, el deporte o la artesanía. Por ello, aceptar que desde la

competencia de cultura pudieran realizarse, sin ningún límite, cualquier actividad de normación o de ejecución sería tanto como convertir en concurrentes, no ya las competencias sobre cultura, sino la competencia de cultura del Estado con todas las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas con elementos culturales, lo que a su vez supondría convertir en vano el esfuerzo realizado por el legislador constitucional y estatutario por dar un tratamiento diferenciado a estas competencias específicas y por precisar en cada caso el reparto concreto de funciones correspondientes. La competencia sobre cultura no es, pues, un título que le permita al Estado realizar indistintamente las mismas actividades normativas y de ejecución que tiene atribuidas las Comunidades Autónomas en las muy variadas competencias que tienen ese contenido cultural. El Estado tiene reconocida una amplia capacidad para determinar cuales son museos y en general los bienes y establecimientos culturales que requieren una actuación unificada, pero respecto de los que han quedado bajo la titularidad exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede retener exactamente las mismas facultades.

La afirmación de que la competencia sobre cultura del art. 149.2 no constituye un título que se superpone sin más a los demás títulos específicos ha sido reiteradamente corroborada de forma implícita por este Tribunal en las numerosas resoluciones en las que ha procurado delimitar con minuciosidad los ámbitos correspondientes a cultura y los relativos a materias afines o colindantes, como espectáculos (SSTC 143/1985 (LA LEY 66028-NS/0000) y 153/1985 (LA LEY 66547-NS/0000)), medios de comunicación social (SSTC 49/1984 (LA LEY 8738-JF/0000) y 149/1985 (LA LEY 66465-NS/0000)), museos (STC 84/1983 (LA LEY 41106-NS/0000)), industria (SSTC 106/1987 (LA LEY 92197-NS/0000) y 153/1989 (LA LEY 2870/1989)) o patrimonio histórico artístico (STC 17/1991 (LA LEY 58127-JF/0000)). Precisamente, en esta última Sentencia se proclamó con toda claridad la doble conclusión aquí alcanzada al declarar que en relación con el patrimonio histórico puede intervenir no solo desde la competencia sobre patrimonio histórico sino también desde la de cultura (fundamento jurídico 2.), pero añadiendo que «no cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma» (fundamento jurídico 3.).

En suma, partiendo de la doble premisa de que desde el título estatal sobre cultura pueden llevarse a cabo actuaciones públicas en materia de museos que no corresponden a la titularidad del Estado, pero que estas actuaciones no son todas las que éste considere pertinentes, puesto que frente a este título se alza la competencia específica exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre estos museos, la cuestión de fondo a dilucidar es la de determinar cuál es ese ámbito propio de la competencia sobre cultura y, más concretamente, ciñéndonos a lo que aquí importa, cuál es ese ámbito cuando de la actividad de concesión de subvenciones y ayudas económicas se trata.

5. Como ya se ha dicho en el fundamento jurídico 3., la respuesta a esta cuestión se halla ya en la reiterada doctrina consagrada por este Tribunal en materia de subvenciones. Así, entre los diversos supuestos analizados, sobre todo en la STC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992), se distinguió el caso en el que el Estado ostenta un título competencial genérico, básico o de coordinación que se entrecruza con una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre una materia. En tales supuestos, dijimos allí, el Estado puede consignar subvenciones en sus Presupuestos Generales, determinando de forma genérica su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita la competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas, salvo en los casos excepcionales en los que la gestión centralizada por parte del Estado

resulte imprescindible para asegurar su plena efectividad 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 propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos que hayan de destinarse al sector (STC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992), fundamento jurídico 8.).

En resumen, pues, la gestión de las medidas de fomento a cargo de fondos estatales corresponde, en principio y por regla general, a las Comunidades Autónomas, siendo la excepción su gestión centralizada (STC 188/1989 (LA LEY 3334/1989), fundamento jurídico 7.). En consecuencia, estos fondos deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios, aunque quepa su gestión centralizada cuando resulte imprescindible al concurrir los criterios de excepción antes mencionados. Gestión centralizada que en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza o contenido de la medida de fomento de que se trate (SSTC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992), 79/1992 (LA LEY 1938-TC/1992), 330/1993 (LA LEY 2318-TC/1993), 213/1994 (LA LEY 17199/1994) y 59/1995 (LA LEY 13060/1995)).

6. La aplicación de esta doctrina al caso enjuiciado permite concluir que, ex art. 149.2 C.E. (LA LEY 2500/1978), el Estado puede, sin duda, consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales en materia de museos de titularidad de la Generalidad de Cataluña y especificar de forma «global o genérica» su afectación o destino (STC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992), fundamento jurídico 7.), pero no puede reservarse competencias de gestión salvo que se trate de uno de los casos excepcionales en los que la misma deba llevarse a cabo de forma centralizada. Ninguna de las alegaciones vertidas en el presente conflicto positivo de competencia permite concluir que la gestión de los fondos controvertidos tenga que ser centralizada en órganos estatales y no encomendada a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, debe afirmarse que los preceptos examinados, al atribuir al Estado facultades para proponer y conceder las subvenciones (apartados 1, 5 y 6) y para canalizar las solicitudes y especificar la documentación que debe acompañarlas (apartado 4), vulneran el orden de competencias constitucionalmente establecido.

7. Por último es necesario fijar el alcance del fallo de la presente Sentencia, que ha de limitarse a declarar la titularidad de la competencia de gestión controvertida, como así lo permite el art. 66 LOTC (LA LEY 2383/1979) y hemos resuelto en otros supuestos similares (SSTC 79/1992 (LA LEY 1938-TC/1992) y 59/1995 (LA LEY 13060/1995), entre otras). La anulación del abono de las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones beneficiados con las mismas que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos podría suponer, en efecto, graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales, también en Cataluña, tanto por referirse a subvenciones y ayudas de ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos como por la necesidad de no afectar a derechos legítimos de terceros que se hayan generado con motivo de las subvenciones ya abonadas. En estas circunstancias, las pretensiones de la Generalidad de Cataluña pueden estimarse satisfechas mediante la declaración de la titularidad de la competencia de gestión aquí controvertida.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia de gestión controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a 13 Jun. 1996.