

mediante la prestación del aval bancario que se acompañó a la demanda, que, como hemos visto, constituye una fórmula alternativa de satisfacción de dicho requisito.

En el presente caso, en efecto, la lesión del art. 24.1 C.E. resulta más evidente si se tiene en cuenta que la interpretación que de oficio adoptó el Juzgado, entendiendo que, tras la L.A.U. (Ley 29/1994), el retracto arrendaticio debía tramitarse por el procedimiento del juicio de cognición, por lo que no era aplicable el art. 1.618.2 L.E.C. y, por tanto, no era necesario la consignación ni el afianzamiento del precio, mandando incluso devolver el aval que la demandante presentó con los escritos de demanda, impidió a la ahora recurrente «subsanan» el eventual defecto en la aplicación del art. 1.618.2 L.E.C. que advirtió después la Audiencia, pues si el Juzgado consideró innecesario el requisito del art. 1.618.2 L.E.C., nunca se podría haber dado opción a la actora para que convirtiera el «aval» en «consignación». En consecuencia, no cabe posteriormente, en la segunda instancia, desestimar la demanda por el incumplimiento de un requisito procesal que el Juzgado consideró inaplicable.

5. En atención a lo expuesto debe otorgarse el amparo solicitado y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 55.1 c) LOTC, con el fin de restablecer a la recurrente en su derecho a la tutela judicial efectiva, para el caso de que la Audiencia Provincial de Huesca considere aplicable el requisito previsto en el art. 1.618.2 L.E.C., y puesto que el Juzgado ordenó la devolución del aval bancario prestado en su día por la actora, deberá, antes de dictarse nuevamente la Sentencia que resuelva el recurso de apelación, concederse a la parte un plazo para que pueda cumplir el requisito procesal que exige el referido art. 1.618.2 L.E.C. en los términos señalados en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia.

### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por «Recubrimientos Binefar, Sociedad Anónima» y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia de 8 de julio de 1997 de la Audiencia Provincial de Huesca, dictada en el rollo de apelación civil 12/97.

3.º Reponer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la referida Sentencia de apelación, a fin de que la Sala dicte otra en la que no se desestime la demanda de retracto rectora del juicio de cognición 62/96, seguido ante el Juzgado de Primera Instancia de Monzón, sin antes conceder a la recurrente un plazo en el que pueda cumplir el requisito establecido en el art. 1.618.2 L.E.C. en los términos que se dejan expuestos en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a diez de julio de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**15257** Pleno. Sentencia 190/2000, de 13 de julio de 2000. Conflicto positivo de competencia 2.830/92. Planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de 16 de julio de 1992, sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección. Competencias sobre industria, planificación de actividad económica, reestructuración, comercio exterior e investigación científica y técnica. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2.830/92, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña representado por la Letrada doña Elsa Puig Muñoz, en relación con la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992 sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Con fecha 20 de noviembre de 1992, y tras haber sido formulado el correspondiente requerimiento de incompetencia, la Letrada de la Generalidad de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia, en nombre del Consejo Ejecutivo de aquella, por estimar que la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992, de la que se hace mérito en el encauzamiento, ha vulnerado las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2. Los términos del conflicto positivo de competencia, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) La Letrada de la Generalidad de Cataluña comienza sus alegaciones señalando que la Orden sobre la que se traba el conflicto fue objeto de requerimiento previo de incompetencia, el cual fue rechazado por el Gobierno de la Nación, lo que determina la formulación del presente conflicto positivo de competencia. Dicha Orden instrumenta la concesión de unas subvenciones que se inscriben en el Plan de Competitividad de la Industria Textil y de la Confección, con una vigencia temporal de cinco años y con prescripciones de gasto para los ejercicios presupuestarios de 1992 a 1996, ambos inclusive. El objeto del conflicto planteado se circunscribe a los arts. 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, así como a sus Anexos I, II, III y IV.

b) A continuación pone de manifiesto que los conflictos que la Generalidad de Cataluña ha promovido ante este Tribunal en relación con subvenciones estatales han sido muy numerosos, siendo numerosas también, en consecuencia, las resoluciones del Tribunal sobre estas materias, según ilustra con la correspondiente relación.

Ello ha supuesto la paulatina conformación de una doctrina constitucional pormenorizada que ha culminado en la STC 13/1992, que recopila dicha doctrina y ofrece pautas claras y sistemáticas sobre los criterios que han de tenerse en cuenta según la naturaleza de las materias que constituyan el objeto de las subvenciones afectadas.

Disponiendo de tales criterios, hubiera podido esperarse que los conflictos competenciales disminuyeran e, incluso, que se pudieran resolver extraprocesalmente. Sin embargo no ha sido así, pues el Estado ha continuado reservando a sus instancias centrales la gestión y pago de las ayudas, justificando siempre la centralización en la existencia de los supuestos excepcionales a que se refiere la STC 13/1992. Con ello se olvida que, según esta propia sentencia, no basta con invocar la existencia de las causas de excepcionalidad, sino que tales causas deben ser justificadas.

c) La representación procesal de la Generalidad de Cataluña manifiesta que para realizar el encuadramiento competencial del sistema de ayudas controvertido se debe analizar su objeto y finalidad.

Las ayudas tienen por objeto la racionalización de la estructura industrial y comercial de las empresas del sector textil y de la confección. Se trata, pues, de subvenciones destinadas a cumplir un objetivo netamente económico en el sector de la industria, ya que el Plan antes citado «constituye una acción global que permitirá desarrollar las iniciativas de modernización y reconversión del sector en cada una de las áreas vulnerables», según expone la memoria de dicho Plan.

Existe, por ello, en relación con estas subvenciones una superposición de competencias, la genérica del Estado sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 C.E.) y la específica sobre la «industria», que la Generalidad de Cataluña ha asumido con carácter exclusivo, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1 C.E., este último en relación con las «materias» 11 y 13 (art. 12.1.2 E.A.C.). También incide en estas subvenciones la competencia exclusiva de la Generalidad en relación con la «planificación de la actividad económica de Cataluña», asumida con los mismos límites que la anterior (art. 12.1.1 E.A.C.).

Teniendo en cuenta este marco competencial, el Estado está legitimado para adoptar medidas de ordenación y coordinación económica para el conjunto del territorio nacional, incidiendo incluso en sectores atribuidos a la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña, siempre, naturalmente, que la relevancia de las medidas adoptadas así lo justifiquen y no se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas, de modo que se deje un margen para que la Generalidad pueda articular medidas de carácter normativo y para que pueda aplicarlas mediante la gestión administrativa correspondiente. Tal es la doctrina que el Tribunal Constitucional ha confirmado en diversas ocasiones y que se recoge en la STC 13/1992, FJ 8.

En esta resolución el Tribunal enuncia varios supuestos posibles, figurando entre ellos el que «se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, corres-

pondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas ... Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias».

d) Sin embargo la Orden impugnada ignora las competencias autonómicas antedichas, por cuanto establece una regulación completa y detallada de estas subvenciones, de forma que no se deja ningún margen normativo a la Generalidad de Cataluña para establecer su propia política en el sector textil. En cuanto a las funciones ejecutivas la participación autonómica también está absolutamente minimizada, correspondiendo a los órganos centrales del Estado la mayor parte de ellas.

Resultan así desconocidas, no sólo las competencias de la Generalidad de Cataluña en la materia implicada, sino también la fuerte implantación del sector textil en Cataluña, en cuyo territorio se alcanza el 49.1 por 100 de la producción total de España, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

También aduce la Letrada de la Generalidad que la Orden de 16 de julio de 1992 forma parte de la iniciativa comunitaria RETEX, relativa a regiones que dependen estrechamente del sector textil y de la confección, de manera que la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros núm. c 142/5, de 4 de junio de 1992, contempla la intervención de las autoridades regionales en la elaboración y aplicación de los programas operativos.

e) A continuación la representación procesal de la Generalidad de Cataluña examina los argumentos que el Gobierno de la Nación ha expuesto en su contestación al previo requerimiento de incompetencia para justificar la centralización de las subvenciones.

Así se refiere, en primer lugar, al art. 149.1.13 C.E. La representación autonómica reconoce que este título competencial habilita al Estado para elaborar un Plan de ayudas, pero en modo alguno justifica el carácter exhaustivo de su regulación ni tampoco la centralización de su gestión administrativa, puesto que los argumentos que puedan permitir excepcionalmente dicha centralización, según la doctrina constitucional antes expuesta, deben razonarse y justificarse, lo que no se hace en el caso presente en modo alguno.

También se emplea por parte del Gobierno el argumento de que las ayudas se incardinan en la materia de «investigación» (art. 149.1.15 C.E.), empleando este título competencial como «patente de corso» para justificar cualquier función ejecutiva del Estado. En opinión de la Letrada autonómica la investigación no es un objetivo inmediato de la Orden de 16 de julio de 1992, desmintiéndose dicho carácter en razón al criterio de «adscripción orgánica», puesto que las disposiciones de carácter investigador han de emanar del Ministerio de Educación y Ciencia y no del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Asimismo se pretende incardinar las ayudas en la materia «comercio exterior» (art. 149.1.10 C.E.), lo cual es rechazado también por la representación autonómica,

que considera que esta inclusión no se aviene con la naturaleza de las medidas subvencionadas, las cuales tienden a racionalizar la industria textil, rebajando sus costes, lo que ha de redundar en una mejora de la competitividad, sin que la repercusión de todo ello en la balanza comercial permita realizar el citado encuadramiento competencial, pues no es el comercio exterior el objeto de las ayudas y ya declaró la STC 125/1984 que dicho título competencial no debe interpretarse de modo extensivo, incluyendo en él cualquier medida que pudiera tener esa incidencia.

Igualmente rechaza la Letrada de la Generalidad que las Comunidades Autónomas estén imposibilitadas para gestionar el Plan porque la naturaleza «horizontal» del mismo les impediría alcanzar sus objetivos, pues nada se ha argumentado en este sentido. Tampoco permite justificar la centralización de las subvenciones el hecho de que el Plan pretenda diversificar las zonas con implantación de la industria textil, pues dicha diversificación no figura en la relación de actuaciones subvencionables; ni tampoco la aplicación del Plan en todo el territorio nacional es algo ajeno a la actuación derivada de cualquier planificación económica estatal. Por último los posibles efectos extraterritoriales de las medidas que se adopten en las Comunidades Autónomas tampoco autorizan a sustraer a éstas la gestión de las ayudas, pues «la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran ocasionar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, FJ 1).

f) Por último pasa a analizar los artículos impugnados, manifestando que la intervención de la Generalidad de Cataluña en la gestión de las ayudas se limita a la entrega del cuestionario con el que se solicitan aquéllas (art. 6) y, en el caso de que la Comunidad Autónoma suscribiera un Convenio con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, únicamente podría recibir las solicitudes (art. 6) y emitir un informe al Comité encargado de su estudio, que está integrado por representantes del Estado (art. 8).

Por tanto, las funciones de mera ejecución administrativa reguladas en los arts. 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, que permanecen centralizadas, deben ser realizadas por la Generalidad. Lo propio ocurre con el plazo de presentación de solicitudes (art. 7) y con los datos contenidos en los Anexos I, II, III y IV, relativos al modelo de solicitud, documentación a presentar, modelo de declaración y datos que se solicitan, aspectos que se refieren a la regulación del procedimiento y que exceden de la competencia estatal, que debe limitarse a la determinación de las condiciones básicas del objeto y destino de las ayudas [STC 13/1992, FJ 8 b)]. Si bien el art. 16 prevé la posibilidad de celebrar Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo que en ellos «podrán determinarse los procedimientos particulares que permitan alcanzar los objetivos» de la Orden impugnada, en opinión de la representación autonómica ello no permite subsanar los vicios de inconstitucionalidad de que adolece la disposición, máxime valorando el alcance, absolutamente insuficiente, del convenio remitido a la Generalidad, que se acompaña a la demanda.

Concluye su escrito la representación autonómica manifestando que la gestión descentralizada de las subvenciones puede ser optimizada mediante la articulación de sistemas de colaboración que afectan a los criterios de reparto de la dotación presupuestaria, existiendo experiencia ya de diversas modalidades técnicas puestas en marcha por el propio Ministerio de Industria, Comercio y Turismo que permitirían evitar los desajustes que pudieran producirse. Tras ello solicita que se dicte sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde a Cataluña.

3. Por providencia de la Sección Segunda, de 9 de diciembre de 1992, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días formulara las alegaciones que considerase convenientes, y comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al objeto de que, si se impugna la Orden objeto del conflicto positivo de competencia, se suspenda el proceso hasta que se resuelva dicho conflicto. Por último se acordó 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 día 22 de diciembre de 1992 se registró en este Tribunal un escrito del Abogado del Estado solicitando una prórroga para la presentación de alegaciones. Mediante providencia de la Sección Segunda, de 22 de diciembre de 1992, se concedió la prórroga de diez días solicitada.

Con fecha 21 de enero de 1993 tuvo entrada en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. En dicho escrito se opone a la demanda con los argumentos que a continuación se exponen.

a) Comienza manifestando que el planteamiento expuesto por la Letrada de la Generalidad de Cataluña no se ajusta a la exacta naturaleza y función de la Orden de 16 de julio de 1992. Esta Orden regula el procedimiento para la concesión de ayudas previstas en el Plan de Competitividad de la Industria Textil y de la Confección para los años 1992 a 1996, aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en su reunión del día 5 de marzo de 1992.

De otro lado resalta que la «promoción del diseño industrial» ha sido considerada por el art. 38 de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de Reconversión y Reindustrialización, una pieza básica de la reestructuración de la industria nacional. El citado art. 38 prevé que podrán recibir los beneficios regulados en la Ley 27/1984 aquellas empresas o agrupaciones de empresas que presenten programas orientados a los fines de aquélla y que se relacionen, entre otros aspectos, con «la enseñanza, la formación, la investigación, la normalización, el diseño industrial, la información y la promoción exterior».

A su entender, la Orden de 16 de julio de 1992 se incardina, precisamente, en la expresada política de reconversión y reindustrialización, ya que, entre las actuaciones subvencionables que se incluyen en su art. 4, figuran las siguientes: La investigación y desarrollo de innovaciones técnicas, así como la investigación de nuevos materiales o productos; los estudios de asesoramiento o diagnóstico de empresas; la mejora de la capacidad de diseño, calidad y normalización de los productos así como el perfeccionamiento de los canales de comercialización y comunicación; y la formación del personal en estas nuevas técnicas y en otras prioritarias relacionadas con el comercio exterior, la formación gerencial y el reciclaje de mandos intermedios.

El citado Plan de Competitividad de la Industria Textil y de la Confección tiene como antecedentes próximos los siguientes: el Plan de Reconversión Textil, aprobado dentro del marco normativo de la reconversión (Real Decreto-ley 9/1981, de 5 de julio) mediante Real Decreto 2010/1981, de 3 de agosto; el Plan de Promoción de Diseño y Moda, aprobado el año 1985; y el Plan de Promoción del Diseño, Calidad y Moda para la pequeña y mediana industria manufacturera, aprobado mediante Orden Ministerial de 1 de junio de 1988. Se trata, en suma, de medidas que se encauzan a la renovación de la industria textil y a la mejora de la competitividad, especialmente necesaria en el momento de la entrada



en vigor del Mercado Único, según se pone de relieve en el apartado IV del Plan a que se viene haciendo referencia, donde se recogen las deficiencias del sector textil y las medidas necesarias para su desarrollo. Se está, pues, en opinión del alegante, ante un verdadero Plan Nacional de reestructuración de la pequeña y mediana empresa textil y de la confección, cuya eficacia se vincula a su alcance nacional y que responde a los compromisos asumidos por los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.

b) De acuerdo con lo expuesto el Abogado del Estado manifiesta que la materia directamente implicada no es la de «industria», como pretende la Generalidad de Cataluña, sino la de «reestructuración de sectores industriales», en la cual la competencia de la Comunidad Autónoma no es de carácter exclusivo, sino de «desarrollo y ejecución en Cataluña de los Planes establecidos por el Estado» (art. 12.1.3 E.A.C.). A la expresada competencia autonómica se le superpone la competencia estatal sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 C.E.), competencia ésta de «dirección general de la economía» que no se refiere sólo al sistema económico globalmente considerado, sino que se proyecta en cada uno de los sectores y subsectores de la economía, según reiterada doctrina constitucional, de la que se cita la contenida en las SSTC 179/1985, 29/1986, 152/1988 y 186/1988.

En cuanto a la aplicación de esta doctrina general a la materia concreta de la reconversión industrial el Abogado del Estado afirma que habría que tener en cuenta, no la STC 13/1992, sino las SSTC 29/1986, 14/1989, 39/1989, 199/1989, 177/1990 y 64/1991, recaídas específicamente en materia de reestructuración y reconversión de sectores industriales. Así, en las SSTC 29/1986, FJ 4, y 177/1990, FJ 3, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia estatal para establecer y gestionar planes nacionales de reconversión industrial, entre otras razones porque las empresas afectadas se ubican en distintos puntos del territorio nacional y porque la finalidad de esos planes no es otra que la de adaptar las dimensiones, capacidad productiva y características técnicas de las empresas a las exigencias que imponen los mercados nacionales e internacionales. De acuerdo con esta doctrina constitucional se encuentra justificada la existencia de planes nacionales de promoción para la reestructuración de la pequeña y mediana empresa textil, así como la centralización en órganos estatales del procedimiento para la concesión de las correspondientes ayudas, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas con competencias para el desarrollo y gestión de los planes estatales de reestructuración de sectores económicos, como ocurre con Cataluña, puedan establecer otras medidas planificadoras complementarias y coordinadas con las estatales.

Por tanto, para el alegante, ningún reproche cabe dirigir a la Orden impugnada, cuyo objetivo es contribuir «de forma sustantiva a la adaptación del tejido económico de las zonas seleccionadas, incluyendo la racionalización de la estructura industrial y comercial de las empresas» (art. 3). Para cumplir este objetivo central dichas empresas, agrupaciones de las mismas, u otras entidades que promuevan el desarrollo económico, pueden acceder a las ayudas allí reguladas con independencia del alcance territorial de su actividad y de la localización de su sede social, y dichas ayudas son compatibles con otras que puedan conceder las Comunidades Autónomas siempre que no sobrepasen los porcentajes permitidos por la normativa comunitaria y en cuanto a la intervención en la gestión de las ayudas de las Comunidades Autónomas, el criterio de que éstas «no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia haya esta-

blecido» (STC 29/1986, FJ 5) no ha sido contradicho por la Orden de 16 de julio de 1992, que prevé que puedan presentarse las solicitudes de ayuda en las Comunidades Autónomas que así lo convengan con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (art. 6), pudiendo los correspondientes Entes Autonómicos emitir su informe sobre las ayudas solicitudes (art. 8) y suscribir Convenios de colaboración con aquel Ministerio para determinar «procedimientos particulares» que permitan alcanzar los objetivos perseguidos (art. 16).

c) Aun sosteniendo que el título competencial que prevalece en la Orden impugnada es el de «reestructuración industrial», el Abogado del Estado manifiesta que, si no se considerase así, existen otros títulos que amparan dicha Orden. En este sentido cabe invocar el correspondiente a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), que en ocasiones permite el establecimiento de medidas concretas y su gestión directa y centralizada por el Estado; el relativo al comercio exterior (art. 149.1.10 C.E.); y el que hace referencia al fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 C.E.).

En cuanto al título basado en el art. 149.1.13 C.E. resalta que el criterio de la STC 95/1986, FJ 4, de que puede amparar las medidas estatales de carácter global y también las singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, ha sido confirmado por la STC 13/1992, FJ 8, que declara que el Estado no queda necesariamente desposeído en las materias de exclusiva competencia autonómica, de modo que, en determinados supuestos excepcionales, puede llevar a cabo la gestión centralizada de las ayudas. Ello resulta posible cuando sea necesario asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar la existencia de idénticas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas por parte de sus destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos que hayan de destinarse al sector. El preámbulo de la Orden impugnada pone de manifiesto que en este supuesto se produce esa situación excepcional que requiere la centralización de las ayudas. Así se desprende del objetivo de reestructuración sectorial que se pretende alcanzar (para cuya consecución se ha instrumentado un Plan Nacional que atiende a las necesidades del sector textil y de la confección en su conjunto), así como de los criterios de evaluación de las solicitudes de subvención que se contienen en el art. 9: La dimensión del proyecto, la posible proyección de los resultados en el sector, la integración de los proyectos de mejora de las empresas y la contribución al cambio cuantitativo en la organización de éstas. La valoración de los indicados aspectos exige decisiones centralizadas para asegurar su eficacia, pues el sector textil supone el 7 por 100 del PIB y asume el 14 por 100 del empleo industrial. La centralización de las medidas viene exigida también por el incremento de la competencia que sufrirán las empresas del sector como consecuencia de la implantación del Mercado Único y de la liberalización de los productos textiles en el seno del GATT.

La materia comercio exterior (art. 149.1.10 C.E.) también tiene incidencia sobre este caso, en opinión del alegante. El Tribunal Constitucional ha incardinado en dicha materia diversos supuestos que no se contraen a la actividad comercial, como son la calificación como «internacional» de determinadas ferias (STC 13/1988), la promoción exterior del turismo (STC 125/1984), o la concesión de créditos a empresas con participación superior al 25 por 100 (STC 1/1982). El Plan de Com-

petitividad de la Industria Textil y de la Confección pone de manifiesto la falta de internacionalización de la empresa textil y contiene una estrategia de promoción exterior que se plantea como objetivo, entre otros, la apertura de nuevos mercados, promocionando las exportaciones, creando consorcios a tal fin y asesorando sobre la exportación. Así el art. 4 de la Orden impugnada recoge entre las actuaciones subvencionables la prospección de nuevos mercados o la formación del personal en materia de comercio exterior.

Por último el Abogado del Estado se refiere a la competencia estatal para el «fomento y coordinación de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.), cuyo alcance ha sido concretado por la STC 90/1992, FJ 2, de modo que la misma «engloba todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras». Esta competencia conlleva, según la STC 64/1989, FJ 3, «potestades tanto de carácter normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción» y se proyecta sobre cualquier sector material con independencia del sujeto que resulte titular de la competencia sobre la materia afectada. En este sentido, la Orden de 16 de julio de 1992 persigue subvencionar, entre otras actividades, determinadas actuaciones de investigación, según se aprecia en su art. 4, apartados 2 y 3, siendo también relevante que en la evaluación de las solicitudes se habrá de tener en cuenta, entre otras circunstancias, «su importancia y la posible proyección de los resultados al sector» [art. 8 b)] y «la calidad del estudio o diagnóstico y su integración en proyectos de mejora de la empresa» [art. 8 c)], lo que evidencia que aquella Orden prevé medidas relacionadas con el alcance y promoción de la investigación.

El Abogado del Estado termina su alegato solicitando que la Sentencia que en su día se dicte declare que la competencia que se discute corresponde al Estado.

5. Por providencia de 11 de julio de 2000 se señaló el día 13 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente conflicto positivo de competencia la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992 («Boletín Oficial del Estado» de 22 de julio), sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección. Esta Orden, de acuerdo con la Iniciativa Comunitaria RETEX (92/C 142/04, adoptada el 13 de mayo de 1992), regula un sistema de ayudas destinadas a promover la realización de diversas actuaciones a las que luego se hará referencia.

Se impugnan los arts. 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, por asignar a órganos estatales funciones de carácter ejecutivo para la tramitación de las subvenciones que se establecen en la Orden litigiosa. Dichos preceptos centralizan la práctica totalidad del procedimiento de tramitación, concesión y pago de las subvenciones, salvo la mera presentación de solicitudes, que, optativamente, puede realizarse ante los órganos estatales o los de la Comunidad Autónoma (art. 6), y la emisión de un informe por las Comunidades Autónomas que hayan suscrito un Convenio de colaboración (art. 8). Los preceptos relacionados se impugnan por contener normativa procedimental que no tiene cobertura en el art. 149.1.13 C.E.

También se controvierten los anexos I, II, III y IV de la Orden, en cuanto que contienen datos sobre el modelo

de solicitud, documentación a presentar y otras cuestiones que, por su naturaleza asimismo procedimental, exceden de la competencia estatal citada, que debe ceñirse a la regulación de las condiciones básicas sobre el objeto y destino de las ayudas.

Según la Letrada de la Generalidad de Cataluña la citada Orden vulnera las competencias asumidas por aquella en materia de «planificación de la actividad económica en Cataluña» y de «industria» (art. 12.1.1 y 2 E.A.C.), competencias que son de carácter exclusivo, si bien han de ejercerse, según los preceptos estatutarios citados, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución».

El Abogado del Estado rechaza que la Orden de 16 de julio de 1992 se incardine en las materias de «industria» y de «planificación de la actividad económica en Cataluña». En su opinión, se encuadra en la materia «reestructuración de sectores industriales», respecto de la cual la Generalidad únicamente ha asumido competencias de «desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado» (art. 12.1.3 E.A.C.). Subsidiariamente considera que la competencia estatal se sustenta también en otros títulos habilitantes, como los de «comercio exterior» y «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.10 y 15 C.E.), así como en la doctrina constitucional que justifica que en supuestos excepcionales el Estado pueda reservarse la gestión de subvenciones [STC 13/1992, FJ 8 d)].

2. Con carácter previo al análisis de este conflicto competencial debemos ponderar los efectos que pueda tener sobre la controversia planteada el hecho de que la Orden de 16 de julio de 1992 haya sido modificada parcialmente por la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 10 de febrero de 1994, e incluso que la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 22 de mayo de 1997, sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y de diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección, haya sustituido a las dos anteriores.

La Orden de 10 de febrero de 1994 sólo introdujo algunas modificaciones concretas en la Orden impugnada, modificaciones que, en lo relativo a las «actuaciones subvencionables» (art. 4), tienen sólo incidencia formal y no sustantiva, siendo de escasa entidad los restantes cambios introducidos, referentes a aspectos puntuales del procedimiento de concesión, por lo que su promulgación no ha introducido una alteración significativa sobre los términos en los que aparece planteada la controversia.

Otro tanto ocurre con la Orden de 22 de mayo de 1997, la cual, si bien contiene una regulación completa del sistema de ayudas sobre el que se traba el conflicto, se pronuncia en términos prácticamente idénticos a los de la Orden de 16 de mayo de 1992, puesto que mantiene la misma configuración general del objeto de las ayudas, beneficiarios, ámbito de aplicación y cuantía, de modo que, aun cuando introduce algunas modificaciones, éstas son siempre de escaso alcance en cuanto a la perspectiva con arreglo a la cual deben examinarse las cuestiones planteadas en este conflicto positivo de competencia y el procedimiento de tramitación, resolución y pago, que sigue manteniendo una ordenación centralizada, limitándose la intervención de las Comunidades Autónomas a la recepción de solicitudes (art. 5) así como a la emisión de un informe no vinculante por las Comunidades Autónomas que hayan suscrito un Convenio de colaboración (art. 8), pudiendo promoverse asi-



mismo Convenios para la participación de aquéllas a través de procedimientos particulares (art. 17).

En suma, las modificaciones introducidas en la Orden impugnada por la Orden de 10 de febrero de 1994 no han alterado los términos en que se formaliza este conflicto positivo de competencia, ni tampoco lo ha hecho la Orden de 22 de mayo de 1997, por lo que, partiendo de nuestra doctrina de que «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes», siendo esto «lo que ha sucedido en este caso, ya que no se ha desistido del presente conflicto» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4) y «teniendo en cuenta que la nueva normativa plantea los mismos problemas competenciales que la Orden sobre la que se traba el conflicto, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del conflicto» (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 3, con cita de las SSTC 87/1993, de 11 de marzo, 329/1993, de 12 de noviembre, 155/1996, de 9 de octubre, y 147/1998, de 2 de julio).

3. Entrando ya a valorar la controversia planteada, debemos, en primer lugar, determinar la materia en la que se incardinan las subvenciones reguladas en la Orden de 16 de julio de 1992, para lo cual hay que partir del objeto de las subvenciones (art. 3) y de las actuaciones subvencionables (art. 4).

El artículo 3 dispone que «podrán recibir ayudas, con cargo al presente programa, todos aquellos proyectos que contribuyan de forma sustantiva a la adaptación del tejido económico de las zonas subvencionadas, incluyendo la racionalización de la estructura industrial y comercial de las empresas del sector textil y de la confección y siempre que tales ayudas no supongan un incremento de su capacidad productiva».

Por su parte, las actuaciones subvencionables, según el art. 4, son las siguientes:

«1. Creación de agrupaciones o asociaciones, con carácter temporal, no inferior a tres años o permanente. Dichas agrupaciones tendrán por objeto integrar áreas de gestión empresarial, compartir redes comerciales, realizar labores de prospección en nuevos mercados de productos, producir conjuntamente nuevos productos o establecer servicios comunes para las empresas asociadas.

2. Investigación y desarrollo de innovaciones técnicas, investigación de nuevos materiales o productos y/o de mejoras en los procesos, así como la difusión de los resultados de las actividades anteriores, como medida de contribución a la mejora del entorno en el que operan las empresas.

3. Estudios de asesoramiento o diagnosis de la Empresa.

4. Mejora de la capacidad de diseño, calidad y normalización de los productos y perfeccionamiento de los canales de comercialización y comunicación.

5. Formación del personal en estas nuevas técnicas y en otras áreas prioritarias: Comercio exterior, formación gerencial o de cuadros y reciclaje de mandos intermedios.»

De otro lado, para realizar el encuadramiento habrá que tenerse en cuenta también que existe una consolidada doctrina constitucional sobre las subvenciones, según la cual «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4).

La representación de la Generalidad de Cataluña encuadra estas subvenciones en las materias de «indus-

tria» y de «planificación de la actividad económica en Cataluña». Por su parte, el Abogado del Estado lo hace en la de «reestructuración de sectores industriales», si bien considera asimismo implicadas las de «bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general», «comercio exterior» y «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica».

4. Una vez sentadas las posiciones de las partes, y conforme al criterio ya apuntado en el FJ 13 de la STC 133/1997, de 16 de julio, «hay que partir, una vez más, del principio general según el cual las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas son las que ellas mismas han asumido en sus Estatutos (STC 87/1989, FJ 3). Igualmente, hemos de aplicar en el presente caso la doctrina de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, FJ 2 y 87/1989, FJ 3, entre otras)».

De los dos títulos invocados por la Generalidad de Cataluña el más específico es el de «industria», ya que, aun cuando las ayudas puedan mantener conexión con el título «planificación de la actividad económica en Cataluña», no puede perderse de vista que aquéllas tienen como principal finalidad la racionalización de la estructura industrial y comercial de las empresas (especialmente PYMES) de los sectores textil y de la confección.

En cuanto a los títulos competenciales que invoca el Abogado del Estado debemos descartar desde este momento la incidencia del título «comercio exterior», pues, aunque sin duda las subvenciones posibiliten una presencia más competitiva de las empresas textiles españolas en los mercados internacionales, ya declaramos en la STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 5, al examinar una controversia competencial que guarda una notable similitud con la presente, que «si las subvenciones tendientes a apoyar las mejoras técnicas de las empresas hubieran de encuadrarse en la materia comercio exterior por el hecho de que tales mejoras habrán de situar a aquéllas en mejor situación para competir en los mercados internacionales, dicha materia acabaría desplazando a las competencias sectoriales específicas, habida cuenta de la creciente universalización de las relaciones comerciales». En esa misma resolución y fundamento jurídico también recordamos, en apoyo de la línea de razonamiento seguida, que la STC 21/1999, de 25 de febrero, con cita de las SSTC 100/1991, de 13 de mayo, 236/1991, de 12 de diciembre, 203/1992, de 26 de noviembre, 14/1994, de 20 de enero, y 313/1994, de 24 de noviembre, precisaba que «la prevalencia del título comercio exterior sobre el sectorial específico se producirá cuando queden directamente afectados el establecimiento de regímenes de importación, la regulación de los mercados o la configuración de instrumentos de una determinada política comercial», aspectos todos ellos que son ajenos a las subvenciones en este caso controvertidas, según se desprende de la simple lectura de las actuaciones subvencionables (art. 4) y de los criterios de evaluación de las subvenciones (art. 9). En conclusión, no se está en presencia de una regulación propia de «la actividad pública de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único de la actividad comercial» (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 9, y 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 16), lo que conduce a que descartemos que la subvenciones se incardinan en la materia «comercio exterior».

En cuanto a la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» el Abogado del Estado mantiene su incidencia en relación exclusivamente con las líneas subvencionables reguladas en el art. 4.2 («investigación y desarrollo de innovaciones técnicas, investigación de nuevos materiales o productos y/o de mejoras en los procesos, así como la difusión

de los resultados de las actividades anteriores») y 4.3 («estudios de asesoramiento o diagnóstico de empresas»). Esa posible incidencia no puede ser descartada y será ponderada en su momento.

5. Una vez sentado lo anteriormente expuesto, debemos examinar si las ayudas a que se contrae nuestro examen se inscriben en la materia «industria», según mantiene la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, o en la de «reestructuración de sectores industriales», encuadramiento éste sostenido con carácter principal por el Abogado del Estado, sin perjuicio de que hayamos también de pronunciarnos sobre la posible incidencia de la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» en el caso, exclusivamente, de las subvenciones reguladas en el art. 4, apartados 2 y 3.

Para dirimir cuál de los títulos habilitantes citados resulta prevalente nos ocuparemos, en primer lugar, de valorar si estas subvenciones responden al objeto y finalidad de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización (LRR), puesto que en esa conexión, específicamente con su art. 38, cifra el Abogado del Estado la incardinación de aquéllas en la materia «reestructuración de los sectores industriales».

Como ya expusimos en la STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 6, la Ley 27/1984 «estableció un marco jurídico para atender a las necesidades derivadas de la situación de crisis que afectaba a los diversos sectores industriales. Las medidas contenidas en dicha Ley tuvieron tres finalidades específicas: La declaración de sectores en reconversión, que se realiza respecto de un sector industrial o, excepcionalmente, de un grupo de empresas (art. 1); la declaración de zonas de urgente reindustrialización, que afecta a áreas del territorio nacional que resulten especialmente afectadas por la crisis de sectores en reconversión (art. 24); y, por último, la promoción de la innovación tecnológica, orientada al cumplimiento de los fines de esta Ley y que contempla aspectos relacionados con la enseñanza, la formación, la investigación, la normalización, el diseño industrial, la información y la promoción (art. 38).

De otro lado, el citado art. 38 L.R.R. también preveía que los programas de promoción orientados al cumplimiento de las finalidades que se acaban de relacionar «podrán recibir ... los beneficios que la presente Ley contempla en los arts. 8 y 9», figurando las subvenciones entre los beneficios que se recogen en este último precepto.

En tal sentido, el Real Decreto 877/1985, de 25 de mayo, por el que se desarrolla el art. 38 L.R.R., dice en su art. 1 que «corresponderá a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos la aprobación, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, de los Planes Generales de Promoción que se orienten al cumplimiento de los fines de la Ley 27/1984, de 26 de julio».

De acuerdo con ello la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó el Plan de competitividad de la Industria Textil y de la Confección para el periodo 1992-1996. Dicho Plan integra diversas estrategias y objetivos.

6. Según acabamos de apreciar, la L.R.R. incluye en su seno tres bloques de medidas: la declaración de sectores en reconversión, la declaración de zonas de urgente reindustrialización y la promoción de la innovación tecnológica. Dentro de esta última ya hemos visto que se acogen medidas relativas a la enseñanza, la formación, la investigación, la normalización, el diseño industrial, la información o la promoción exterior, algunas de las cuales guardan indudable conexión con las actuaciones subvencionables que se controvierten en este procedimiento.

Pues bien, del hecho de que las actuaciones subvencionables litigiosas puedan ser consideradas como medidas dirigidas a la promoción de la innovación tecnológica y las medidas de esta naturaleza se incluyan en la L.R.R. no puede deducirse que aquéllas se hayan de encuadrar, necesariamente, en la materia «reestructuración de sectores industriales», pues ya hemos declarado que el hecho de que «las medidas de reconversión industrial contenidas en la Ley 27/1984 hayan merecido dicho encuadramiento (STC 29/1986) no implica que lo hayan de ser también, de modo mecánico, las de promoción de la innovación tecnológica aplicada al diseño, por el mero hecho de figurar en el mismo texto legal», máxime cuando hemos advertido que de la Disposición final segunda L.R.R. se deduce que en las medidas que ésta recoge existen «dos aspectos separables, la reconversión sometida a caducidad y la innovación con vigencia indefinida» (STC 186/1999, FJ 7). Por tal razón hemos señalado que «el deslinde entre las materias reestructuración de sectores industriales e industria ha de realizarse a partir de la diferenciación de su contenido, de modo que quepa adscribir las subvenciones en debate a una u otra» (STC 186/1999, FJ 7).

A tal fin, profundizando aún más en el alcance de la materia «reestructuración de sectores industriales», también hemos dicho que la misma integra la actividad dirigida a «adoptar las dimensiones, la capacidad productiva y las características técnicas de aquellas empresas a las exigencias de viabilidad que imponen los mercados nacionales e internacionales» (STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4), de modo que «aunque no quepa, desde la perspectiva constitucional, identificar de modo absoluto el concepto de reconversión industrial que se deriva de su regulación legal y el de la materia reestructuración de sectores industriales, ... cuando de reestructuración de sectores industriales hablamos, lo es para referirnos a determinadas situaciones, en cierto modo excepcionales, que se caracterizan por la necesidad de hacer frente a procesos de obsolescencia de determinados sectores o subsectores de la industria mediante medidas que no son las ordinariamente exigidas para el desarrollo de las empresas» (STC 186/1999, FJ 7).

En cuanto a la materia «industria», título competencial en el que la representación procesal autonómica inscribe estas subvenciones, se caracteriza, según doctrina reiterada, por incluir las actividades destinadas a la «ordenación de sectores industriales» y a la «regulación de los procesos industriales o de fabricación» (SSTC 203/1992, FJ 2; 179/1998, FJ 3 y 186/1999, FJ 7).

7. Tomando en consideración estos criterios de deslinde entre las materias «industria» y «reestructuración de sectores industriales» podemos proceder a incardinar en la correspondiente las distintas «actuaciones subvencionables» que se recogen en el art. 4 de la Orden impugnada.

Analizaremos en primer lugar las previstas en el art. 4, apartados 1, 4 y 5, esto es, la «creación de agrupaciones o asociaciones, con carácter temporal, no inferior a tres años o permanente» con el fin de «integrar áreas de gestión empresarial, compartir redes comerciales, realizar labores de prospección en nuevos mercados de productos, producir conjuntamente nuevos productos o establecer servicios comunes» (art. 4.1), la «mejora de la capacidad de diseño, calidad y normalización de los productos y perfeccionamiento de los canales de comercialización y comunicación» (art. 4.4) y la «formación de personal en nuevas técnicas», como el comercio exterior, sistema gerencial o reciclaje de mandos intermedios (art. 4.5).

Ya hemos expuesto que todas estas actuaciones se inscriben en el ámbito del art. 38 L.R.R., es decir, en su Capítulo IX, relativo a la «innovación tecnológica».

Pues bien, sobre ésta ya hemos manifestado, de un lado, que las medidas que le son propias no se corresponden con las de naturaleza excepcional que caracterizan a la materia «reestructuración de sectores industriales» y, de otro, también hemos afirmado que «la actividad pública que regula la incorporación de las innovaciones tecnológicas de diseño, la formación de profesionales y la difusión del diseño ... se inscribe en lo que hemos llamado ordenación de sectores industriales, es decir, en la materia industria», ya que hemos de partir de la consideración de que «no pueda incluirse la promoción de la innovación tecnológica en la materia reestructuración de sectores industriales, puesto que aquélla ha de formar parte de la vida ordinaria de las empresas, que habrán de incorporar de modo continuado las novedades de la ciencia y la técnica para atender a las necesidades impuestas por la competencia de los mercados» (STC 186/1999, FJ 7).

Este criterio se confirma, no sólo por la Disposición final segunda L.R.R., que no incluye al capítulo IX entre las medidas genéricas de reconversión, sino, muy especialmente, por el hecho de que el propio sector textil ha sido objeto de medidas específicas de reconversión industrial, a través del Real Decreto 2010/1981, de 3 de agosto, habiendo finalizado los programas de reconversión de este subsector el 31 de diciembre de 1986 (art. 1 del Real Decreto 2640/1985, de 18 de diciembre, que modifica el Real Decreto 2010/1981, sobre medidas de reconversión).

En definitiva, podemos concluir que las actuaciones subvencionables reguladas en el art. 4, apartados 1, 4 y 5, se encuadran en la materia «industria».

8. El Abogado del Estado mantiene que las actuaciones previstas en el art. 4, apartados 2 y 3, cuyo contenido ya hemos reproducido en el anterior FJ 3, se encuadran también en la materia «reestructuración de sectores industriales», si bien, considera que, subsidiariamente, pueden incardinarse en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.).

Por cuanto hemos expuesto en el anterior fundamento jurídico hay que rechazar de nuevo que se trate de medidas propias de la materia «reestructuración de sectores industriales». Ni la investigación y desarrollo de las innovaciones técnicas de materiales o de productos, ni los estudios de asesoramiento o diagnosis de empresa constituyen actuaciones de carácter extraordinario que sólo deban adoptarse en momentos de grave crisis empresarial, sino que son medidas de carácter ordinario que han de propiciarse permanentemente en un mercado cada vez más globalizado y altamente competitivo.

Descartada su incardinación en la materia «reestructuración de sectores industriales» debemos ponderar ahora si ambas líneas subvencionales pudieran encontrar acomodo en el art. 149.1.15 C.E.

Sobre el alcance de este título competencial ya nos hemos pronunciado en las SSTC 53/1988, 90/1992 y 186/1999, señalando que es susceptible de incidir «como determinado en razón de un fin ... respecto de cualquier género de materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia» (STC 53/1988, de 24 de marzo, FJ 1), de modo que «la competencia estatal no se limita al mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas ... excluyendo como contrapuestas aquellas otras acciones directas de intervención en la creación y dotación de centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión engloba todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben incluirse también las de carácter organizativo y servicial (STC 90/1992, FJ 2)» (STC 186/1999, FJ 8).

En definitiva, el art. 149.1.15 C.E. permite que el Estado asuma «potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción» (STC 90/1992, FJ 2), si bien debe constatar la efectiva presencia de este título competencial mediante «el examen de las subvenciones, a fin de que no se trate de una mera invocación formal, pues hemos afirmado que para que resulte de aplicación este título competencial debe ser patente que la actividad principal o predominante fuera la investigadora (STC 186/1999)» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 14).

Partiendo de esta doctrina, las actuaciones previstas en el art. 4.2 se encajan sin dificultad en el art. 149.1.15 C.E., ya que por su propio tenor literal se aprecia que la actividad principal o predominante que se subvenciona es la investigadora.

No ocurre, sin embargo, lo mismo con la actividad regulada en el art. 4.3, pues en la STC 242/1999, FJ 14 a), hemos descartado que los «estudios de viabilidad» de las empresas constituyan investigación propiamente dicha. Y lo propio ocurre con los estudios de asesoramiento, los cuales admiten ser proyectados sobre aspectos muy diferentes de la actividad empresarial y desbordan el ámbito del art. 149.1.15 C.E., que, por su propia naturaleza, «debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre» [STC 242/1999, FJ 14 a)]. En conclusión, la actuación subvencionable regulada en el art. 4.3 se encuadra en la materia «industria».

9. Recapitulando cuanto llevamos expuesto hasta ahora, queda patente que las actuaciones subvencionables reguladas en el art. 4, apartados 1, 3, 4 y 5 se encuadran en la materia «industria», mientras que la contemplada en el art. 4.2 lo hace en la de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica», de modo que, una vez realizado el encuadramiento competencial, podemos valorar si se ha producido la infracción del orden constitucional que la Generalidad denuncia.

Comenzando por las líneas subvencionales encuadradas en la materia de «industria» hay que considerar que la Generalidad ha asumido la competencia exclusiva en esta materia (art. 12.1.2 E.A.C.), si bien con el límite de la competencia que el art. 149.1.13 C.E. atribuye al Estado. La delimitación de dichas competencias estatal y autonómica debemos realizarla, puesto que de subvenciones se trata, con los criterios contenidos en la STC 13/1992, que recopila los distintos supuestos posibles en su FJ 8.

Para la representación de la Generalidad de Cataluña en estas líneas subvencionales procede aplicar el supuesto que «se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello



es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias» [STC 13/1992, FJ 8 b)]. De ello deduce que la Orden impugnada ha invadido las competencias normativas de la Comunidad Autónoma al regular el procedimiento de tramitación de las subvenciones, y también las de gestión, al configurar un sistema prácticamente centralizado que hace irrelevante la intervención autonómica, condicionando la misma, incluso, a la firma de un Convenio de colaboración.

El Abogado del Estado discrepa de este planteamiento, puesto que, en su opinión, dentro de la competencia del art. 149.1.13 C.E., que se configura como una competencia de dirección de la actividad económica, «tienen cobijo también las normas estatales que fijen las directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 95/1986, FJ 4). También manifiesta que este criterio ha sido confirmado por otra doctrina constitucional complementaria, que permite al Estado la gestión directa y centralizada de las subvenciones estatales si ello resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de su obtención y disfrute por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional, siendo al propio tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos que hayan de destinarse al sector (SSTC 95/1986, FJ 4; 152/1988, FJ 1; y 201/1988, FJ 4).

Debemos, pues, analizar los argumentos que, según el Abogado del Estado, justifican la centralización de las actuaciones previstas en la Orden impugnada.

10. El primer argumento que, según el Abogado del Estado, justifica la centralización de las medidas, y cuya necesidad expone el propio preámbulo de la Orden impugnada, es que se trata del desarrollo de un Plan Nacional para fomentar la competitividad de un sector necesitado de relanzamiento y cuya importancia en el conjunto de la economía nacional es relevante (7 por 100 del PIB y 10,4 por 100 del empleo industrial). El carácter nacional del Plan exige, en su opinión, una valoración del sector textil y de la confección en su conjunto, y ello debe hacerlo el Estado para garantizar la eficacia de las medidas a adoptar, especialmente porque el art. 9 de la Orden contiene diversos criterios que se han de tener en cuenta para la evaluación de las subvenciones, que debe realizarse con criterios unitarios.

Este planteamiento no puede ser compartido. El hecho de que la Orden impugnada pretenda, efectivamente, contribuir a la aplicación de un Plan Nacional de apoyo al sector textil y de la confección no constituye algo ajeno, precisamente, al contenido del art. 149.1.13 C.E., que se proyecta sobre el conjunto del territorio nacional, aunque lo haga de forma heterogénea, como en el caso presente. La perspectiva territorial general que es propia del art. 149.1.13 C.E. no puede tener como consecuencia necesaria la centralización de toda la normativa que deba establecerse, ni tampoco de todas las medidas de ejecución que hayan de adoptarse, puesto que ello supondría, sencillamente, el desapoderamiento de las competencias autonómicas con las que concurre. En definitiva, la centralización de las funciones de normación y de ejecución sólo puede tener lugar, como venimos insistiendo, en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas compe-

tentes desarrollen normativamente los Planes y los apliquen, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas, dado que hemos dicho que el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, «como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (STC 243/1994, FJ 6)» (STC 242/1999, FJ 18).

En este caso el examen de los criterios de evaluación que se contienen en el art. 9 no conducen a que apreciemos que las funciones ejecutivas que se discuten deban ser ejercidas por el Estado.

Así, en cuanto a la dimensión, viabilidad e interés del proyecto para la formación de agrupaciones o asociaciones de empresas [art. 9 a)], sólo cabe reproducir el criterio expuesto en la STC 242/1999, FJ 12, de que, aun cuando «las agrupaciones de empresas, en supuestos de supraterritorialidad, puedan resultar beneficiarias también de las ayudas, ...[ello]... no atrae hacia el Estado la competencia de gestión, máxime cuando cabe establecer los puntos de conexión necesarios para que se realice la gestión autonómica o, alternativamente, justificar su improcedencia para mantener la gestión centralizada».

El criterio del «interés», «importancia» o «calidad» de los proyectos, que figura en los apartados a), c) y e) del art. 9, tampoco conduce a una conclusión diferente. Sobre esta cuestión ya hemos declarado que «tampoco puede admitirse como justificación de la gestión centralizada el argumento de que lo determinante para recibir la subvención es la excelencia de los proyectos, debiendo valorarse a tal efecto todos los que se presenten en el conjunto del territorio nacional, pues tal técnica conduciría, simplemente, a la distorsión del orden de competencias y por ello hemos declarado que ... bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987, FJ 4)» (STC 186/1999, FJ 10).

Por último, en cuanto al criterio de obtención de «índices de tecnificación considerados competitivos» [art. 9 d)], el Abogado del Estado defiende su virtualidad, pues justifica la adopción centralizada de las medidas por la necesidad de que el sector textil aumente su nivel competitivo ante los retos que se derivan de la implantación del Mercado Único Europeo y la liberalización del comercio de los productos textiles en el seno del GATT.

Pues bien, tampoco este argumento puede ser acogido, ya que «la necesidad de competir en mercados abiertos la tienen todas las empresas, sean o no del sector industrial, sin que tal hecho deba conducir a la necesaria intervención ejecutiva del Estado, ya que se produciría un vaciamiento de las competencias autonómicas en la materia afectada» (STC 186/1999, FJ 10).

En cuanto al criterio del art. 9 b), su examen no es procedente en este lugar, puesto que corresponde a una línea subvencional incardinable en el art. 149.1.15 C.E.

En conclusión, ninguno de los criterios regulados en el art. 9 justifica la gestión centralizada de las subvenciones, lo que conduce a reiterar que, en este caso, «la existencia de criterios, al reducir la discrecionalidad e intensificar la conexión con el objeto perseguido, hace más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones» (STC 242/1999, FJ 12).

11. Partiendo de las consideraciones anteriores, podemos entrar ya a examinar si, respecto de las actuaciones subvencionales que se han incardinado en materia de «industria», los preceptos y Anexos impugnados desconocen las competencias autonómicas. Con posterioridad se realizará la misma operación sobre la actuación que se ha encuadrado en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica».

a) El art. 6 regula la presentación de la solicitud de ayuda y prevé que se dirigirá al Director General de Industria y se podrá presentar en el Registro del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en sus Direcciones Provinciales en cualquiera de las formas previstas en el art. 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, o en los Servicios de Industria de las Comunidades Autónomas que así lo convengan con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En relación con este punto hemos declarado que la previsión de que las solicitudes de ayuda se dirijan a un órgano estatal «invade las competencias de ejecución de la Generalidad de Cataluña en materia de industria, ya que, como titular de la competencia antedicha, es a ella a quien deben dirigirse las solicitudes», precisando que «invade también las citadas competencias autonómicas la previsión de que la presentación de las solicitudes se realice en los Servicios de Industria de la Comunidad Autónoma por una doble razón: Porque el Estado carece de competencias para determinar el órgano de la Administración autonómica donde pueden presentarse las solicitudes y por condicionar dicha presentación a la firma de un Convenio, ya que las competencias son indisponibles (STC 26/1982, FJ 1; 95/1986, FJ 5, etc.)» (STC 186/1999, FJ 11).

La regulación de los restantes oficinas u órganos a que pueden dirigirse las solicitudes invade también las competencias normativas de la Generalidad, pues es ésta quien debe regular la convocatoria de las subvenciones de acuerdo con la normativa básica que establezca el Estado.

En lo relativo a la necesidad de que la solicitud se formule según el modelo que figura en el anexo I y se acompañe de una memoria explicativa del proyecto y de los logros previstos, según el modelo del Anexo IV y documentación prevista en el anexo II, junto con un informe complementario para el caso de proyectos o actuaciones de duración superior a un año, es claro que, sustantivamente, se trata de aspectos no básicos que deben regular las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia de industria, máxime cuando hemos dicho ya «que es reiterada doctrina de este Tribunal que los modelos de formalización de las solicitudes no constituyen normativa básica de la materia implicada (STC 79/1992, FJ 4.h; 194/11994, FJ 5; 70/1997, FJ 4, etc.)» (STC 186/1999, FJ 11).

b) El art. 7 regula el plazo de presentación de las solicitudes. En la STC 186/1999, FJ 11, dijimos que «el establecimiento de un plazo común para presentar las solicitudes en todo el territorio nacional, concebido como criterio coordinador, no menoscaba competencia autonómica alguna, porque puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión (STC 104/1988, FFJJ 7 y 8)». Este artículo, por lo expuesto, no vulnera las competencias de la Generalidad.

c) El art. 8 establece que el estudio de las solicitudes de subvención corresponde a «un Comité presidido por el Director General de Industria, o persona en quien delegue, y formado por representantes de las Unidades del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo», pudiendo recabar estudios complementarios y teniendo en cuenta «en su caso, los informes previos remitidos por las Admi-

nistraciones de las Comunidades Autónomas con las que se haya suscrito Convenio».

Como hemos declarado en relación con un supuesto similar, es claro que este precepto «vulnera las competencias de gestión de la Generalidad de Cataluña, ya que es esta Comunidad Autónoma quien debe realizar esas operaciones, sin que ello pueda condicionarse a la firma de un Convenio de colaboración, ya que la fórmula del Convenio no puede servir para que el Estado recupere competencias ... Ni tampoco que merced a dicho Convenio la Comunidad Autónoma haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario (STC 13/1992, FJ 10)» (STC 186/1999, FJ 11).

d) El art. 10 determina que, una vez evaluada la solicitud, se formulará la propuesta de resolución, que se comunicará al solicitante si fuere favorable, a fin de que pueda manifestar su renuncia o aceptación de la concesión de la ayuda.

Este precepto contiene «normas ordinarias de tramitación que no pueden considerarse normativa básica en materia de industria y, por ello, vulneran las competencias normativas autonómicas en dicha materia, la cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales (STC 227/1988, FJ 32)» (STC 186/1999, FJ 11).

e) El art. 11 prevé en su párrafo primero que la concesión de la subvención está condicionada a que el peticionario haya cumplido sus obligaciones fiscales y para con la Seguridad Social, regulación que hemos considerado que «no invade competencia alguna de la Generalidad de Cataluña, al constituir normativa básica de competencia estatal» (STC 186/1999, FJ 11).

El segundo párrafo atribuye al Secretario de Estado de Industria o autoridad en quien delegue la resolución de las subvenciones. Este párrafo vulnera las competencias autonómicas, pues es a la Generalidad de Cataluña a quien corresponde resolver las solicitudes de ayuda correspondientes a su territorio.

Por último sus párrafos tercero y cuarto se refieren a distintos extremos o circunstancias que deben contenerse en la resolución administrativa y también a otras prescripciones que pueden figurar en ella, ninguna de las cuales puede reputarse de básica. Por consiguiente, vulneran las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña en materia de «industria».

f) El art. 12 se refiere a la documentación que debe aportarse para recibir el pago de la subvención, así como a la que se debe cumplimentar para facilitar los controles e inspecciones de la actividad subvencionada.

Toda esta regulación, cuyo control se configura de modo centralizado, invade las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de «industria», ya que es a ella a quien le corresponde regular estos aspectos, relativos al procedimiento de gestión de las ayudas, y llevar a cabo su ejecución, según hemos declarado para un supuesto similar en la STC 186/1999, FJ 11.

g) El art. 13 establece que podrá anticiparse, total o parcialmente, el pago de la subvención siempre que se considere justificado por la Administración y se acompañe original del resguardo del aval bancario por el importe de la ayuda autorizada.

Este artículo también vulnera las competencias normativas y de gestión de la Generalidad de Cataluña, ya que se trata de una regulación de carácter procedimental para la que resulta competente, que también lo es, puesto que de función ejecutiva se trata, para apreciar la justificación que ha de permitir el pago autorizado de la subvención.

h) El art. 14 regula los documentos que se han de aportar por el beneficiario de la subvención para justificar su correcta aplicación, sometiéndose al control financiero de la Intervención General de la Administración

General del Estado y al previsto en la legislación del Tribunal de Cuentas.

Este precepto, en lo relativo a la fiscalización de la Intervención General del Estado, vulnera las competencias de gestión de la Generalidad en materia de «industria», pues el control financiero de los beneficiarios de las subvenciones sólo corresponde a los órganos competentes de la Generalidad de Cataluña. Ya hemos declarado que el establecimiento de «normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe ... considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas» (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4).

Por lo demás, este criterio de información posterior es el único reconocido en el art. 153.2.8 de la Ley General Presupuestaria, mientras que el control financiero de la Intervención General del Estado sólo es propio de las subvenciones que corresponda gestionar al Estado, según se prevé en los arts. 81.1 y 5.d) de la misma Ley General Presupuestaria. De todo lo expuesto, se concluye que el control financiero de la Intervención General del Estado sólo puede ejercerse hasta el momento en que los créditos presupuestarios destinados a estas subvenciones sean librados a las Comunidades Autónomas, según dispone el art. 153.2.6 de la Ley General Presupuestaria, por lo que dicho control, en los términos en que se concreta en este precepto, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

En lo relativo a las actividades de control «previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas», nada puede oponerse a ellas desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias. En efecto, partiendo de que «el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público» (art. 136.1 C.E.), hemos afirmado «que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores», de modo que dicho Tribunal «es supremo pero no único cuando fiscaliza» (STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 2). En conclusión, la referencia que contiene este artículo a la función fiscalizadora prevista «en la legislación del Tribunal de Cuentas» es plenamente constitucional, máxime cuando el art. 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento de dicho Tribunal, señala que «los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras» (apartado 1), debiendo dichos órganos autonómicos remitir al Tribunal de Cuentas «los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico» (apartado 2).

i) El art. 15 contiene diversos principios a tener en cuenta en caso de incumplimiento de las condiciones exigidas para la concesión de las subvenciones, lo que puede conllevar la modificación de la resolución de otorgamiento, el reintegro de las cantidades percibidas o la imposición de sanciones.

Se trata, pues, de criterios relativos al procedimiento de gestión de las subvenciones que se inscriben en el ámbito de la competencia normativa autonómica, la cual, por lo tanto, resulta vulnerada.

No puede dejar de reseñarse que alguna de estas determinaciones normativas, según el propio precepto que examinamos, se derivan de los arts. 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria, y ambos, según el primero de ellos, sólo son de aplicación a las subvenciones que corresponda gestionar al Estado, por lo que no resultan aquí aplicables, según recordamos también para un caso similar en la STC 186/1999, FJ 11.

j) En cuanto a los anexos I, II, III y IV, que contienen aspectos no básicos a tener en cuenta en la tramitación administrativa, por lo ya indicado en el apartado a) de este fundamento jurídico vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

12. Sólo queda por examinar la actuación subvencionable regulada en el art. 4.2, que en el anterior FJ 8 hemos incardinado en el ámbito del art. 149.1.15 C.E. También allí hemos manifestado, reproduciendo la doctrina contenida en la STC 90/1992, FJ 2, que en relación con el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» el Estado dispone de potestades normativas y ejecutivas.

Por tanto, en cuanto a las actividades subvencionables dentro de esta línea de ayudas que no impliquen una mera invocación nominalista y formal del título competencial relativo a la «investigación científica y técnica», sino que, por su contenido sustantivo, puedan reconducirse efectivamente al ámbito de la actividad investigadora, podemos concluir que resulta conforme a la Constitución que el Estado regule, al amparo del citado art. 149.1.15 C.E., las condiciones de otorgamiento de subvenciones en definitiva correctamente ordenadas al fomento de la investigación y desarrollo de innovaciones técnicas en el sector textil y de la confección (incluidas las normas procedimentales), así como que asuma la tramitación administrativa de dichas subvenciones.

Partiendo de esta premisa se constata que ninguno de los preceptos que se impugnan en la Orden objeto de este conflicto, en la medida en que resultan de aplicación a la actuación subvencionable contenida en el art. 4.2, invade las competencias de la Generalidad de Cataluña.

13. Por último, antes del fallo, debemos pronunciarlos también sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren algunos preceptos impugnados, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril, 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), la Orden impugnada ya ha agotado sus efectos y que se podría estar afectando a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia:

1.º Declarar que las competencias controvertidas contenidas en los arts. 6; 8; 10; 11, salvo su párrafo primero; 12; 13; 14, salvo la referencia al Tribunal de Cuentas; y 15; así como en los anexos I, II, III y IV de la Orden de 16 de julio de 1992, sobre medidas de



adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección, corresponden a la Generalidad de Cataluña respecto de las actuaciones subvencionables reguladas en dicha Orden, excepto las que se dirijan a fomentar la «investigación y desarrollo de innovaciones técnicas, investigación de nuevos materiales o productos y/o de mejoras en los procesos, así como la difusión de los resultados de las actividades anteriores, como medida de contribución a la mejora del entorno en el que operan las Empresas».

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a trece de julio de dos mil.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—El Magistrado don Pablo Cachón Villar votó en Pleno y no pudo firmar, el Presidente don Pedro Cruz Villalón.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula don Rafael de Mendizábal Allende, Magistrado del Tribunal Constitucional, a la Sentencia recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 2.830/92*

No se vea propósito crítico alguno en este voto particular a la sentencia, por más que fuere implícito, ya que no sólo comparto la respuesta y su discurso jurídico, *ratio decidendi*, sino su extensión, en el tema específico y fragmentario sobre el cual se formula esta opinión. Aquí entra en juego una de las varias funciones que puede cumplir un Voto particular concurrente, cuya situación extravagante y marginal le permite, como en este caso, enfocar la atención sobre un punto muy concreto y desarrollarlo con mayor prolijidad, ya que en una sentencia compleja y abigarrada como ésta debe conseguirse un equilibrio, incluso cuantitativo, de las heterogéneas razones determinantes de las sucesivas soluciones a las incógnitas planteadas. Sin más digresiones, si es que lo fueren, digo ya y anticipo que el *leit motiv* de las páginas que siguen es el control del empleo de las subvenciones utilizadas como instrumento de fomento del que se trata en el párrafo 11, apartado h), de los fundamentos jurídicos.

Pues bien, la sentencia plantea con rigor y economía expresiva el abanico entero de la fiscalización del gasto público en su doble manifestación, interna y previa, externa y consuntiva a cargo respectivamente de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas, resolviéndolo con acierto pleno. En ambas el objeto es el mismo, los caudales públicos, aunque la perspectiva sea distinta. En el caso de la Intervención, su actividad no traspasa los linderos del Estado en su acepción estricta, equivalente a Poder central o Administración general e institucional. En el caso del Tribunal de Cuentas su ámbito es mayor y por definición constitucional se extiende al sector público completo (estatal, autonómico y local) sin perjuicio de la eventual coexistencia con otras instituciones análogas, pero no idénticas, algunas de gran solera como los Contadores Mayores de Cuentas de Castilla y el «Maestre Racional» de la Corona de Aragón que se remontan al siglo XIII, una centuria más tarde la Cámara de Comptos de Navarra o la Diputación del General en Cataluña y el «examinador de contos» en Valencia.

1. El Tribunal de Cuentas como instrumento constitucional de cohesión: Su carácter único.

En otro lugar y en ocasión anterior hice notar algo por lo demás obvio. La Constitución española de 1978, al reconocer, en su artículo 2, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, trata de poner fin al modelo napoleónico de Estado, unitario y centralista, que nos ha regido siglo y medio, para adoptar una fórmula transaccional, de conciliación o de encuentro y aun cuando se aprecien por una parte, elementos que hagan pensar en una federalización del Estado, ha de reconocerse también que parecen insuficientes para sostener que la Constitución necesariamente conduce a una fórmula tal de estructura política. Prevalece, sin duda, el criterio intermedio, característico del Estado integral de la Constitución de 1931, que tuvo su antecedente en la Constitución de Weimar de 1919 según hacía notar Jiménez de Asúa. Los años transcurridos desde entonces permiten perfilar con mayor rigor, al socaire de otros ejemplos y especialmente del modelo italiano, lo que cada vez con mayor claridad se caracteriza como «Estado regional o regionalizable», a mitad de camino entre el unitario y el federal. En todo caso, no parece haber duda alguna de que, si se dieran en algún momento los presupuestos necesarios, podría llegarse a un Estado federal sin excesiva violencia del texto constitucional, a la vista del enigmático artículo 150 sobre transferencias o delegaciones a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, el reconocimiento de esos espacios territoriales investidos de autonomía política conlleva la exigencia de salvaguardar el principio de unidad del Estado (base de la doble soberanía nacional y popular) no sólo a través de los principios de división geográfica de competencias, con reserva en su caso de competencias exclusivas y la implantación de límites constitucionales a las que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, sino también mediante los adecuados mecanismos de fiscalización o control. Estos se ponen constitucionalmente en las manos de los tres poderes arquetípicos, ejecutivo, legislativo y judicial, así como de otras dos instituciones extramuros de aquéllos pero a ellos vinculadas funcionalmente como son el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas.

El sistema de controles, como técnicas de reconducción a la unidad, trae a primer plano la misión trascendental del Tribunal de Cuentas en cuanto instrumento de cohesión. Contemplado así resulta congruente, por una parte, que según ocurre con otras instituciones constitucionales, se utilice su denominación en singular y se silencie cualquier posible pluralidad de otras análogas de menor ámbito territorial e inferior grado funcional. Por otra, que se haya hecho una alusión expresa a su función fiscalizadora de las Comunidades Autónomas, quizá superflua o redundante, dentro del catálogo general de los mecanismos centripetos, para equilibrar la evidente tendencia centrífuga del esquema organizativo de los poderes públicos, no separados ni divididos, sino dispersos.

El Tribunal de Cuentas aparece, pues, como institución *única*, y además suprema, en el campo de la fiscalización externa de la actividad económica de las Administraciones públicas. Su carácter judicial asegura la independencia e imparcialidad de su actuación como garantía de todos aquellos que están bajo su jurisdicción. En tal sentido la dependencia orgánica de las Cortes generales adquiere, además, un significado profundo. Sirve, en un aspecto negativo, para desvincularle del poder ejecutivo y, muy especialmente, del Ministerio de Hacienda, pero también -positivamente- para hacer patente y enfatizar su ámbito totalizador, como instrumento técnico para facilitar el control político de la acción del Gobierno que constitucionalmente corresponde a los Cuerpos colegiados donde se asienta la soberanía nacional. En cualquier caso, aquella adscripción actúa como

escudo para compensar la debilidad intrínseca de la institución frente a las fuerzas hostiles que la acosan desde siempre.

El carácter único del Tribunal de Cuentas no significa la eliminación de otras instituciones fiscalizadoras, y adviértase que esta expresión se utiliza en su sentido específico y estricto. El Tribunal puede y debe coexistir con los controles internos que establezcan las distintas Administraciones públicas e incluso con el externo que las Comunidades Autónomas, y sólo ellas, quieran organizar. Ahora bien, éste habrá de ser sólo eso, control, y en definitiva tendrá un alcance informativo, pero nunca naturaleza jurisdiccional ni, en consecuencia, podrá declarar o exigir responsabilidades individualizadas. Por otra parte, en el ámbito privativo que les corresponda, todos esos instrumentos para fiscalizar la actividad económica habrán de quedar subordinados y vinculados funcionalmente al Tribunal de Cuentas, cuya supremacía proclama el artículo 136.1 C.E. Así lo quiere la Constitución que, en su configuración de las potestad jurisdiccional, sólo admite aquélla que ejerce el Poder judicial más otras tres manifestaciones muy concretas, la militar en el ámbito estrictamente castrense (artículo 117.5 *in fine*), la «propia» del Tribunal de Cuentas (artículo 136.2) y la que *ex novo* se atribuye al Tribunal Constitucional (artículo 161). Consecuente con tal planteamiento, su Ley Orgánica cuida de precisar, y ello parece vital, que el Tribunal «es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos» (artículo 1.2).

2. El sector público como núcleo de una cláusula general de competencia.

El párrafo 1 del artículo 136 de la Constitución que lo encabeza, y ello es importante, define al Tribunal de Cuentas como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público». Sean cualesquiera las incidencias de la elaboración parlamentaria y sin desconocer ni minimizar el valor hermenéutico de los antecedentes legislativos a que se refiere el artículo 3.1 del Código Civil, es evidente que las normas poseen una fuerza intrínseca, una voluntad propia objetiva, expresada en el sentido de las palabras que utiliza y enraizada en su espíritu y su finalidad, *voluntas legis* que se impone siempre a la subjetiva de los autores del texto y muy especialmente cuando tal *voluntas legislatoris* ni siquiera aparece inequívoca y constituye el resultado complejo de distintas fuerzas convergentes, a veces desde distintas perspectivas, o divergentes otras y en ocasiones contradictorias. En consecuencia, el objeto inmediato de toda interpretación jurídica es lo que se lee, la ley. En ese aspecto, la Constitución ofrece una fórmula binómica: Estado + Sector público, como concepto nuclear, axial de una cláusula general de competencia que delimita objetiva y subjetivamente el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas. En tal sentido, y sólo en él, la posterior concreción del artículo 153, d), resulta tan redundante y superflua en una construcción teórica como clarificadora y conveniente en la práctica.

Por todo ello, no hay contradicción alguna entre la cláusula general de competencia contenida en el párrafo 1 del artículo 136, centrada en el concepto de sector público y la posterior alusión en la misma norma a las cuentas del Estado y del sector público estatal (párrafo 2), manifestación fenoménica, concreta, específica de la configuración genérica del Tribunal, cuya redundancia no puede transformarse en antinomia y menos aún restringir el significado más profundo de la institución. Sólo así, con una lectura gradual, resulta inteligible el texto analizado y adquiere consistencia su finalidad más tras-

cedente políticamente: Convertir al Tribunal de Cuentas en un instrumento de cohesión dentro de un esquema constitucional que se funda en la dispersión sectorial y geográfica de los Poderes Públicos, como se anticipó más arriba.

Para averiguar en qué consista el sector público, cuál sea en definitiva su contenido, pueden utilizarse, como en todo análisis jurídico, dos caminos. El primero, dogmático y el otro, positivo, que en este caso coinciden porque las normas vigentes son el producto de una larga y cuidada elaboración teórica. Si se acepta el hecho, por lo demás obvio, de que la Constitución es un documento trascendental, pero que no crea *ex nihilo* el ordenamiento jurídico y viene a incidir sobre un preexistente, obra de una centenaria evolución, tendremos así dos perspectivas, la propia constitucional y aquella otra complementaria, aun cuando preconstitucional, válida sin embargo en tanto se acomode a la letra y al espíritu de la ley fundamental.

En la primera perspectiva la Constitución nos ofrece una serie de pistas. Ante todo, una delimitación negativa, quizá elemental pero útil, del sector «público» como simétricamente opuesto al «privado» (artículo 128.2). Luego, dos inclusiones explícitas de entes específicos en ese concepto genérico: El Estado y las Comunidades Autónomas (artículos 136.1 y 153.d). Y además dos criterios, uno organizativo y otro funcional. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas, se dice en el artículo 137, mientras que el 106 impone que la legalidad de la actuación administrativa —de *toda* ella—, así como el sometimiento a los fines que la justifican, quede bajo el control de los Tribunales —de *todos* ellos—. De aquí una ecuación muy sencilla: Cuanto es Administración pública está sujeto a la fiscalización y al enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en el ámbito de su competencia material.

Desde la segunda de las perspectivas expuestas, la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, se anticipó lúcidamente a tal planteamiento constitucional, aun cuando por ese su carácter preconstitucional desconociera a las Comunidades Autónomas que, sin embargo, son fácilmente encuadrables en las categorías genéricas utilizadas. Así, el sector público —concepto contable, según su artículo 139— comprende los subsectores siguientes: a) Las Administraciones públicas, dentro de cuyo ámbito hay que incluir al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales, a los Organismos autónomos y a la Seguridad Social; b) Las empresas públicas, y c) Las instituciones financieras públicas (artículo 139, en relación con los artículos 2 al 6, 122, 123 y 132, así como los artículos 52.3 y la Disposición final quinta).

Finalmente, en un intento de profundizar el análisis, conviene dejar constancia de que el concepto de sector público clava sus raíces en otro intrínsecamente dinámico, el manejo de caudales públicos. Todo gestor de un patrimonio ajeno está obligado a rendir cuentas y es responsable de esa gestión. Quien maneja las cosas o el dinero de la comunidad, también, con más rigor aún, pues no cabe exoneración de tal deber jurídico ni de la responsabilidad inherente. Por ello, el sector público comprende además, para los efectos de la fiscalización y del enjuiciamiento, a los particulares que, excepcionalmente, recauden o custodien fondos o valores públicos y a los perceptores de las subvenciones corrientes, todos los cuales tienen la carga constitucional de rendir cuentas y la condición legal, por tanto, de cuentadantes.

3. La coexistencia de controles externos del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre su actividad presupuestaria y económica.

El esquemático planteamiento constitucional contenido en el apartado d), del artículo 153, fue desarrollado



no muy nítidamente en este aspecto, por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las Comunidades Autónomas, cuyo artículo 22 decía así:

«Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado 2 del artículo 150 de la Constitución.»

Entre el «además» con que empieza y el «sin perjuicio» con que termina, esta norma ambigua y claudicante minimizó la imagen constitucional del Tribunal de Cuentas, mutilando por abajo y por arriba sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional. Olvidaba, entre otras cosas, que cualesquiera que fueren las formas de control genérico que se reserve el Estado, el control específico respecto de la gestión económica corresponde indeclinablemente al Tribunal de Cuentas, sin limitación ni condicionamiento alguno. Por su parte, la Ley de Funcionamiento de éste, 7/1988, de 5 de abril, en su art. 29 delimita con mayor rigor las relaciones mutuas con «los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas [que] coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicación en las actuaciones fiscalizadoras» (apartado 1), debiendo dichos órganos autonómicos remitir al Tribunal de Cuentas «los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico» (apartado 2). En tal sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en cuya opinión «la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores», de modo que dicho Tribunal «es supremo pero no único cuando fiscaliza» (STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 2).

La falta de coincidencia en las expresiones utilizadas constitucionalmente para delimitar la función del Tribunal de Cuentas genéricamente y respecto de las Comunidades Autónomas no es discrepante ni menos aún una antinomia, una contradicción de los artículos 136.1 y 153 d). En efecto, la «actividad económica» de las Administraciones públicas afecta por una centeneria tradición a toda la vida patrimonial de las mismas, en cuanto implica la gestión de las Haciendas Públicas, incluyendo en consecuencia su aspecto presupuestario. Así lo ponen de manifiesto muchas normas de nuestro ordenamiento, donde se han regulado o se regulan bajo el mismo epígrafe y en un bloque conjunto las dos vertientes esenciales -ingresos y gastos- con el gozne entre ambos que significan los presupuestos, como ocurría en la venerable Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, vigente durante dos tercios de siglo hasta 1977. Y así sucede también con el Título VII, bajo el epígrafe «Economía y Hacienda», en la propia Constitución.

En definitiva, la alusión del artículo 153 d) ha de reconducirse plenamente, y no podría ser de otro modo, a la cláusula general de competencia configurada en el artículo 136.1. Las Comunidades Autónomas, como integrantes del sector público, quedan sometidas al régimen de contabilidad pública que implica, en el principio, la formulación de unos presupuestos y, en el final, la obligación de rendir cuentas, según establecen entre otros los artículos 14, 122 y 123 de la Ley General Presupuestaria. En este último aspecto, conviene insistir una

vez más en que las cuentas son el reflejo documental de una gestión económica. Por ello el Tribunal, ha de «censurar» —y éste es un concepto jurisdiccional con una terminología tradicional— no sólo las cuentas del Estado y del sector público estatal, sino también las que deben rendir cualesquiera otras Administraciones públicas.

La coincidencia de los límites subjetivo —sector público— y objetivo —actividad económica— del ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas es absoluta y tiene que ser así. Ello implica la intangibilidad de sus funciones respecto de uno y otro, dentro de ese campo coherentemente acotado. El control que el Tribunal ha de ejercer sobre las Comunidades Autónomas conlleva su doble función: Fiscalizadora, para la comprobación de los criterios formulados en el artículo 31 de la Constitución, y jurisdiccional, que consiste en el enjuiciamiento del manejo de los caudales públicos hasta declarar y exigir, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

En definitiva, y como se concluye en esta nuestra Sentencia, el art. 14 de la Orden Ministerial en entredicho no se inmiscuye en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña ni menoscaba las de su Sindicatura de Cuentas. La coexistencia de funciones neta y meramente fiscalizadoras en manos de aquélla y del Tribunal es, en lenguaje aritmético, una suma y no una resta. Más ven cuatro ojos que dos cuando se trata de garantizar el buen empleo de los dineros públicos, salgan de donde salieren, las arcas del Tesoro, como en este caso, o las cajas de las Haciendas territoriales. Fuera de tal actividad pesquisidora, el Tribunal de Cuentas tiene el monopolio de la jurisdicción contable cuyo objeto es la declaración y exigencia individualizada de la responsabilidad homónima respecto de quienes manejan esos caudales en las tres «esferas» de las Administraciones, estatal, autonómica y local. Era quizá innecesario pero clarificador en cualquier caso dejar bien sentadas tales premisas en esta sede constitucional.

Dado en Madrid a diecinueve de julio de dos mil.—Rafael de Mendizábal Allende.—Firmado y rubricado.

**15258** *Pleno. STC 191/2000, de 13 de julio de 2000. Recurso de amparo avocado al Pleno 2.305/1996. Promovido por «Tenebros, S. L.», respecto de los Autos del Juzgado de lo Social núm. 25 de Madrid que, en un litigio sobre despido, continuó la ejecución provisional de una Sentencia anulada en suplicación. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (ejecución de Sentencia firme, incongruencia): derecho del trabajador al cobro de los salarios de tramitación devengados en ejecución provisional de una Sentencia, luego anulada en suplicación por defecto de citación a la empresa demandada. Voto particular.*

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 2.305/96, promovido por «Tenebros, S. L.», representada por el Procurador de los Tribunales don Javier Soto Fernández y asistida del Letrado don Antonio Nueda García, contra los Autos del Juzgado de lo Social núm. 25 de Madrid, de 3 y 6 de junio de 1996, dictados en ejecución provisional de Sentencia sobre despido. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el