

y autonómica en materia electoral, la existencia de lagunas en esta última y su integración con las previsiones de aquélla, la Federación demandante de amparo denuncia una transgresión del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Sin necesidad de efectuar consideración alguna respecto a los razonamientos que el órgano judicial realiza sobre la articulación del ordenamiento estatal y del autonómico en materia electoral, es suficiente recordar, para rechazar en este punto la demanda de amparo, que el recurso de amparo electoral se orienta, en el marco del proceso electoral, a la reparación de reales y efectivas vulneraciones de derechos fundamentales y libertades públicas, resultando, por tanto, ajena a su ámbito la posible infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

7. Finalmente, la Federación demandante de amparo imputa a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la motivación de las resoluciones judiciales (art. 24.1 C.E.), al no resolver su alegación en el recurso contencioso-electoral sobre la posibilidad de que el cómputo de votos en los municipios de menos de 250 habitantes no se hubiese efectuado de conformidad con los criterios que establece el art. 20.3 de la Ley de Cataluña 6/1987, de 4 de abril.

La lectura de la resolución judicial impugnada permite apreciar, en primer término, que la Sala da una respuesta expresa a la alegación de la Federación ahora recurrente en amparo, precisión ésta necesaria respecto a lo que pudiera inferirse de algunas afirmaciones que se deslizan en la demanda de amparo, y que aquella respuesta se encuentra, desde la perspectiva constitucional, suficientemente motivada, pues permite conocer, sin ningún género de dudas, las razones jurídicas en las que se ha basado el órgano judicial para desestimar el segundo de los motivos en los que se fundaba el recurso contencioso-electoral y constatar que la solución dada al caso es consecuencia de la exégesis racional del Ordenamiento y no fruto de la arbitrariedad. Por lo demás, a la vista del escrito de alegaciones en el recurso contencioso-electoral, la respuesta judicial, como señala el Ministerio Fiscal, en modo alguno puede tildarse de irrazonable o arbitraria al no haber aportado la Federación recurrente elemento fáctico o prueba alguna, cuya carga le incumbía, que acreditase mínimamente su alegación de que la Junta Electoral Provincial no hubiese efectuado el cómputo de los votos de los municipios de menos de 250 habitantes conforme a la regla que determina el art. 20.3 de la Ley de Cataluña 6/1987, de 4 de abril, ni que contradijera sus operaciones de distribución y asignación de escaños, avaladas por el órgano judicial a partir del informe remitido por la propia Junta Electoral.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo promovido por la Federació d'Independents de Catalunya contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 10 de agosto de 1999, que confirmó el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Tarragona,

de 30 de julio de 1999, sobre asignación de puestos del Consejo Comarcal de la Conca de Barberá.

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

Madrid, a once de octubre de mil novecientos noventa y nueve.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

22234 *Pleno. Sentencia 186/1999, de 14 de octubre de 1999. Conflicto positivo de competencia 2.366/92. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial. Competencias sobre industria, reestructuración de sectores industriales, comercio exterior e investigación técnica.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carlos 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 Manzanao, 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. 2.366/92, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por don Ramón Riu y Fortuny, en relación con la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En fecha 5 de octubre de 1992, y tras haber sido formulado el correspondiente requerimiento de incompetencia al Gobierno de la Nación, el Letrado don Ramón Riu y Fortuny promueve conflicto positivo de competencias, en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por estimar que la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial ha vulnerado las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2. Los términos en que se plantea el conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) Tras poner de relieve que la Orden ministerial sobre la que se traba el conflicto fue objeto de requere-

rimiento de incompetencia sin que se hubiera obtenido respuesta alguna por parte del Gobierno de la Nación, lo que conlleva la desestimación de aquél (art. 63.5 LOTC), la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña hace un planteamiento general sobre las controversias competenciales relativas a las subvenciones, manifestando que el elevado número de dichas controversias debería haber encontrado solución por medio de la doctrina contenida en la STC 13/1992, la cual ofreció, a través de un gran esfuerzo sistematizador, un esquema general de los distintos supuestos concernidos por la acción subvencional del Estado.

Sin embargo, considera que la expectativa abierta por la STC 13/1992 ha quedado defraudada por el hecho de que cuatro Ordenes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, publicadas durante los meses de junio y julio de 1992, habrían conculcado las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, acudiendo a los supuestos excepcionales que según aquella Sentencia permiten al Estado mantener la gestión centralizada de las subvenciones. En todos esos casos se trataría de materias en que la gestión administrativa corresponde, estatutariamente, a las Comunidades Autónomas. Todo ello, según la Comunidad Autónoma de Cataluña, constituye una clara falta de lealtad constitucional ya que, según el fundamento jurídico 8.º d) de la STC 13/1992, la procedencia de la gestión centralizada deberá justificarse razonadamente en cada caso o deducirse sin esfuerzo del contenido de las medidas de que se trate, lo cual ha sido obviado en las Ordenes antes referidas.

Concluye esta exposición general manifestando que lo expuesto puede conllevar un nuevo incremento de la conflictividad constitucional sobre las subvenciones estatales, por cuanto la Generalidad de Cataluña podría verse obligada a impugnar de nuevo, como ya lo hiciera con anterioridad a la STC 13/1992, cuantas disposiciones estatales de convocatoria de subvenciones y Leyes de Presupuestos del Estado contengan análogas vulneraciones de sus competencias.

b) Tras ello, señala la representación autonómica que la Orden de 3 de junio de 1992 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de «industria» al reservar a las instancias centrales la concreción normativa y la gestión de unas subvenciones que se encuadran en el ámbito material de la citada materia.

Dicha Orden ministerial regula la concesión de unas subvenciones que se inscriben en el Plan de Promoción de Diseño Industrial, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de vigencia cuatrienal (años 1992 a 1995). Las subvenciones se destinan a pequeñas y medianas empresas, personas físicas e instituciones sin ánimo de lucro y persiguen la incorporación de tecnologías de diseño industrial en las actividades empresariales, bien sea mediante la incorporación directa de tales tecnologías, bien mediante la creación de centros de promoción del diseño industrial o la formación de profesionales. Asimismo se prevé la realización de campañas de sensibilización y promoción del diseño.

La materia directamente afectada es, pues, la de «industria», en la que el art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha atribuido a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, que deberá ser ejercida de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, y en los términos de lo dispuesto en los arts. 138, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 C.E. En este ámbito material corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva según el art. 25.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Complementariamente, el art. 12.1.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de «planificación de la actividad económica en Cataluña», título que refuerza las competencias de aquélla en cada sector económico.

Dichas competencias deben ejercerse, según los citados preceptos estatutarios, de acuerdo con las medidas de ordenación y coordinación económica que adopte el Estado, siempre que ello no vacíe de contenido la competencia sectorial autonómica. Por ello, las disposiciones de mera concreción normativa sectorial y las actuaciones correspondientes a la ejecución administrativa deben inscribirse en el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

c) Realizado el encuadramiento competencial, la representación autonómica considera que la regulación subvencional controvertida debe encontrar acomodo en el segundo de los supuestos categorizados por la STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º b):

«El segundo supuesto 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 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 de manera, por regla general, que no pueden consignarse en 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.»

Como excepción a esta doctrina, el fundamento jurídico 8.º d) de la misma Sentencia admite la gestión centralizada de las subvenciones cuando ello resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. En estos supuestos no basta con alegar las circunstancias excepcionales, sino que la procedencia de la centralización habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin dificultad de la naturaleza y contenido de la medida de que se trate [STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º d)]. En el caso objeto del presente conflicto, ni se explicita una mínima justificación ni, mucho menos, se deduce del contenido de las medidas.

Se descarta por parte de la representación autonómica que las previsiones de la Orden de 3 de junio de 1992 respondan a las competencias del Estado en materia de «investigación» (art. 149.1.15 C.E.), pues el art. 2.º de aquélla, que detalla las finalidades de las actua-

ciones objeto de subvención, sólo tiene una relación indirecta o incidental con dicha materia, la cual no puede atraer hacia sí todo el contenido de la Orden litigiosa.

También se rechaza que las competencias estatales controvertidas puedan encontrar apoyo en su competencia sobre «comercio exterior», pues no responden al contenido natural de esta materia. Aunque el fomento de las actividades de diseño reguladas en la Orden de 3 de junio de 1992 pueda generar una mayor competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales, no se trataría más que de consecuencias indirectas, que no enervan las competencias autonómicas.

La Orden impugnada tampoco se enmarca en un plan de reconversión industrial, pues, aunque permite la introducción de cierta tecnología, ello no tiene relación con la reconversión en cuanto reestructuración integral de sectores industriales ni, aunque tal fuera el caso, puede hacer omisión de las competencias estatutarias de la Generalidad de Cataluña. En cuanto «Plan Nacional de carácter horizontal», nada dice al respecto el art. 149 C.E., por lo que tampoco desde esta perspectiva se pueden ignorar las competencias autonómicas.

Por último, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad manifiesta de nuevo que tampoco constituyen argumento a favor de las competencias centralizadas contenidas en la Orden las características particulares del proceso de concesión de las subvenciones ni la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en el fundamento jurídico 8.º d) de la STC 13/1992, pues «estas dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, 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, fundamento jurídico 4.º).

En realidad, la igualdad en el acceso a las ayudas debe garantizarse por la objetividad de los criterios con arreglo a los cuales deba distribirse entre las Comunidades Autónomas la cuantía total presupuestada.

d) En cuanto a los preceptos impugnados, se hace referencia a los artículos 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 en cuanto que asignan funciones de ejecución administrativa al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo o a órganos dependientes del mismo, así como a la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño Industrial, funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo expuesto con anterioridad.

La regulación del procedimiento de concesión de las subvenciones contenidas en dichos preceptos, así como las condiciones relativas al plazo de presentación de solicitudes (art. 4) y el modelo de solicitud establecido en el anexo exceden asimismo de la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación económica general.

Por último, el art. 15, que prevé la posible celebración de convenios con las Comunidades Autónomas para fijar procedimientos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Promoción de Diseño Industrial, se impugna por que sus previsiones sólo pueden referirse al actual marco normativo, que desconoce las competencias autonómicas, lo cual es corroborado por el proyecto de convenio que se ofreció a la Generalidad de Cataluña y que se acompaña a la demanda. En realidad, la fórmula del convenio de colaboración sólo es posible cuando se reconozca a la Generalidad de Cataluña la potestad de complementar normativamente las condiciones de obtención de las ayudas, la integridad de sus competencias de gestión y se hayan territorializado los fondos estatales, asignando a Cataluña la cantidad correspondiente en

virtud de criterios objetivos de reparto. En relación con esta territorialización, se señala que la remisión de información sobre el cumplimiento del plan puede permitir técnicas diversas de modulación de las ayudas respetando siempre la gestión descentralizada.

Estos principios, no tenidos en cuenta, suponen una vulneración de las competencias autonómicas, por lo que, tras reiterar los preceptos a que se ciñe el conflicto positivo de competencia, se solicita que se dicte sentencia declarando que las competencias controvertidas contenidas en los preceptos citados corresponden a la Generalidad de Cataluña, así como la necesidad de que el Estado territorialice las dotaciones presupuestarias y asigne a aquélla los fondos correspondientes.

3. Por providencia de la Sección Primera de 14 de octubre de 1992 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de veinte días, formule las alegaciones que considere conveniente, y participar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al objeto de que, si se impugnase la Orden objeto de la controversia, se suspenda el proceso hasta la decisión del 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. Con fecha 10 de noviembre de 1992 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 discrepando del planteamiento realizado por la representación autonómica de que la Orden de 3 de junio de 1992 se encuadre en la materia «industria». Considera que dicha Orden sólo regula el procedimiento para la concesión de ayudas previstas en el Plan de Promoción del Diseño Industrial para 1992, 1993, 1994 y 1995, que fue aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el día 31 de octubre de 1991, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 877/1985, de 25 de mayo, por el que se desarrolla el art. 38 de la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre Reconversión y Reindustrialización, «con objeto de incentivar el proceso de reindustrialización» (preámbulo del Real Decreto 877/1985). La promoción del diseño industrial fue considerada por el legislador como pieza básica para la reindustrialización de la industria nacional, teniendo sus antecedentes en el Plan de Promoción del Diseño y Moda, aprobado en 1985.

La relación existente entre el Plan de Promoción del Diseño Industrial y la reestructuración de la pequeña y mediana empresa industrial se desprenden de la propuesta elevada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en la que figuran los objetivos de aquel Plan y que son los siguientes: Aumentar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas industriales españolas, facilitando la incorporación del diseño; promover la capacidad de innovación de dichas empresas mediante el Fomento del diseño en la gestión empresarial y el desarrollo de nuevos productos; y, en fin, favorecer la difusión exterior del diseño español. Se trataba, en suma de favorecer la incorporación y desarrollo de las tecnologías del diseño en las actividades empresariales y la formación de nuevos profesionales del diseño en la industria. La eficacia del Plan se vincula con su alcance nacional y concreta el compromiso asumido en su momento por los Estados miembros de la Comunidad Europea para lograr la adaptación de la industria a los cambios estructurales en curso. Todo ello exige, en el marco del Tratado de la Unión Europea, «la realización

de mayores esfuerzos de I + D y un reforzamiento de las empresas radicadas en la Comunidad Europea» (Informe sobre la industria en la Comunidad Europea, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas en 1989).

b) A partir de lo expuesto, el Abogado del Estado rechaza que las materias afectadas por el presente conflicto positivo de competencia sean, como manifiesta la representación de la Generalidad de Cataluña, las de «planificación de la actividad económica de Cataluña» e «industria» (arts. 12.1.1 y 12.1.2 E.A.C.), sino la de «desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales». (art. 12.1.3 E.A.C.). El establecimiento de un Plan Nacional de Fomento del Diseño Industrial, con el fin de reestructurar la pequeña y mediana empresa industrial, supone un esfuerzo que debe proyectarse sobre todo el territorio nacional y que debe abordarse desde una perspectiva supracomunitaria, legitimando la centralización del procedimiento de concesión de las ayudas correspondientes.

Este planteamiento se sustenta en la competencia estatal del art. 149.1.13 C.E. y en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el mismo, singularmente, la STC 29/1986, según la cual «la unicidad del orden económico es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 29/1986, fundamento jurídico 4.º). Esta doctrina se complementa con la que configura la competencia del art. 149.1.13 C.E. como una verdadera competencia de ordenación y dirección económica, referida, no sólo al sistema económico globalmente considerado, sino que se proyecta sobre cada sector o subsector económico. (SSTC 95/1986, 152/1988, fundamento jurídico 2.º; 186/1988, fundamento jurídico 2.º, etc.).

La anterior doctrina ha tenido, además, una proyección más específica en materia de medidas de reestructuración industrial (SSTC 29/1986, 14/1989, 39/1989, 199/1989, 177/1990 y 64/1991), siendo la misma y no la STC 13/1992 la que debe tenerse en cuenta. En concreto, las SSTC 29/1986 y 177/1990 han reconocido la competencia estatal para establecer y gestionar planes nacionales de reconversión industrial, entre otras razones, porque las empresas afectadas se encuentran ubicadas en distintas partes del territorio nacional y las mismas deben adaptarse a las exigencias de los mercados nacionales e internacionales. Este planteamiento, que justifica la centralización de las medidas de ejecución del plan nacional, resulta extensivo a la Orden objeto de la controversia, en cuya exposición de motivos se señala que la misma pretende «lograr una ejecución coordinada de las medidas que permitan alcanzar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las subvenciones por sus potenciales destinatarios». Además, dicha Orden, de acuerdo con el criterio de la STC 29/1986 de que «las Comunidades Autónomas afectadas con competencias para la ejecución de los planes no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado en virtud de su competencia haya establecido», ha previsto la intervención de las Comunidades Autónomas en el trámite de presentación de solicitudes cuando así se haya convenido entre ambas Administraciones (art. 3); en la evaluación de las solicitudes mediante la emisión de un informe, también cuando así se hubiera convenido; y, en fin, la promoción de convenios de colaboración para facilitar la participación autonómica en el plan.

c) El Abogado del Estado desarrolla a continuación otra línea argumental, con carácter subsidiario, y en su virtud parte de la doctrina constitucional de que «la facultad de gasto público en manos del Estado no constituye un título competencial autónomo» que pueda desplazar

a las competencias autonómicas, contenida ya en la STC 179/1985, señala también que la STC 13/1992 ha justificado que en supuestos excepcionales el Estado pueda reservarse la gestión de subvenciones correspondientes a materias en las que la competencia de gestión corresponde a las Comunidades Autónomas: Cuando ello «resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

Tras ello, manifiesta que la Orden controvertida, no se ha dictado exclusivamente en virtud de la competencia regulada en el art. 149.1.13 C.E., sino que se deriva de otros títulos competenciales del Estado, como son los relativos al «comercio exterior» y al «fomento y coordinación general de la investigación» (art. 149.1.10 y 15 C.E.).

El título de «comercio exterior», según la STC 125/1984, puede incluir en su seno determinadas actuaciones públicas aunque se refieran a sectores económicos, como el de la industria, sobre el que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias exclusivas. No cabe duda de que la actividad industrial tiene una clara proyección sobre la balanza exterior de la economía, por lo que algunas medidas son reconducibles a dicho título competencial, si bien reconoce que no puede realizarse una interpretación expansiva del mismo, pues ello vaciaría las competencias autonómicas (STC 125/1984).

En todo caso, no se puede obviar que el Plan de Promoción de Diseño Industrial tiene como objetivo el fomento de la competitividad del sector industrial español en los mercados exteriores y respecto de los productos importados, estando además, muy condicionado por circunstancias internacionales, como son la creación del Mercado Unico y la liberalización del comercio internacional. Por todo ello, la conexión con el «comercio exterior» es evidente.

Las medidas contenidas en la Orden impugnada son reconducibles también a la competencia estatal sobre «fomento y coordinación de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.), habida cuenta de la doctrina recaída al efecto en la STC 90/1992, que la configura como una «competencia proyectable sobre cualquier sector material» y que incluye potestades tanto de orden normativo como ejecutivo de contenido muy amplio, como son las de carácter organizativo o servicial, de otorgamiento de ayudas o de divulgación de resultados. El hecho de que dichas medidas recaigan sobre el sector material de la industria, reservado a la competencia de la Generalidad de Cataluña, no es obstáculo para el ejercicio de la competencia estatal.

Muchas de las medidas contempladas en el art. 2 tienen esa naturaleza: El apoyo a centros público o sin ánimo de lucro de investigación y promoción del diseño, el fomento de tecnologías de diseño en las actividades empresariales, etc., proyectos todos ellos de I + D, encuadrables en la citada materia (STC 13/1992).

De otro lado, las propias características del Plan de Promoción de Diseño Industrial determinan necesariamente la intervención ejecutiva del Estado para su aplicación. En primer lugar, dicho Plan fue una manifestación de la política industrial de la Comunidad Europea, que tuvo un objetivo esencialmente supracomunitario, lo que determina la necesidad de alcanzar cotas de productividad elevadas a fin de poder competir en mercados abiertos sometidos a un constante proceso de ajuste estructural. La unidad del mercado debe ser la referencia necesaria y ello exige la unidad en su ejecución.

En segundo lugar, el Plan de Promoción de Diseño Industrial no se refiere a una determinada producción industrial o a un territorio específico, sino que incluye medidas de carácter horizontal, lo que conlleva la necesidad de poner en práctica estrategias globales a nivel nacional o supranacional que corresponden al Estado por razón de la dimensión supracomunitaria.

Se destaca también que los destinatarios de las ayudas no son las regiones o las empresas situadas en regiones determinadas, sino que la referencia es la excelencia del proyecto para los fines de interés general. Además, en muchos casos el Plan de Promoción de Diseño Industrial considera elegibles actividades y sujetos de clara proyección suprarregional que potencian la ocupación entre empresas. Por último, la propia naturaleza del Plan requiere su ejecución centralizada, ya que no contempla un escenario reproducible año tras año. Al apoyarse proyectos y no empresas, ya que las que resulten beneficiarias no podrán serlo de nuevo, y al buscarse la concentración del apoyo en los sectores donde sea posible maximizar las ventajas, se requiere una dirección unificada en la ejecución misma del Plan.

Por todo ello se dan en la Orden objeto del conflicto los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para que el Estado pueda retener excepcionalmente las funciones de ejecución del Plan y no territorializar los fondos del mismo. De no ser así, se afectaría a la igualdad de oportunidades de los potenciales destinatarios de las ayudas, en la medida en que lo relevante son los proyectos y no la localización de las actividades, pudiendo darse el caso de que un solo territorio absorba la totalidad de las ayudas previstas en el Plan, ya que las solicitudes que presenten las empresas son imprevisibles al depender de sus estrategias.

Los fondos dirigidos a su financiación están, además, limitados, no ya sólo por la dotación contenida en los Presupuestos Generales del Estado, sino también por la limitación que deriva del control de la Comunidad Europea sobre programas de este tipo.

La eficacia en la aplicación de las medidas también requiere, por último, la ejecución centralizada en órganos estatales, pues, en otro caso, proyectos relevantes pueden quedar sin subvención por el hecho de corresponder a territorios con alta demanda de ayudas.

En cuanto a los preceptos concretos objeto de impugnación, de todo lo expuesto se deduce la conformidad con el orden constitucional de aquéllos que atribuyen a órganos estatales la evaluación de los proyectos presentados y la resolución de las solicitudes, así como el alcance de la protección que corresponde a cada proyecto. Otro tanto ocurre con los artículos que centralizan el pago y la justificación del destino de los fondos.

Los restantes preceptos son instrumentales y se dirigen a propiciar la colaboración interadministrativa, de acuerdo con lo reiterado por la jurisprudencia constitucional (STC 13/1988, fundamento jurídico 2.º). Ello se concreta, especialmente, en su art. 15, relativo a los convenios de colaboración que permitan integrar la participación autonómica en la aplicación del Plan de Promoción de Diseño Industrial, en virtud del cual se ofreció a la Generalidad la suscripción de un convenio que garantizara una relevante participación de la misma en el procedimiento de las ayudas.

Por todo ello, el Abogado del Estado termina su escrito solicitando que el Tribunal dicte Sentencia declarando que corresponde al Estado la competencia controvertida.

5. Por providencia de 13 de octubre de 1999 se señaló el siguiente día 14 para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se trata en relación con determinados preceptos y el anexo de la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 3 de junio de 1992 sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción del Diseño Industrial.

Según la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la citada Orden vulnera las competencias asumidas por aquélla en materia de «industria» y de «planificación de la actividad económica en Cataluña» (art. 12.1.1 y 2 E.A.C.), competencias ambas de carácter «exclusivo» pero que deben ejercerse, según los citados preceptos estatutarios, «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 artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución».

Son objeto de impugnación los arts. 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 14, por asignar funciones de carácter ejecutivo para la tramitación de las citadas subvenciones a órganos estatales y a la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño Industrial, funciones que deben corresponder, según dicha representación, a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Los citados preceptos centralizan la práctica totalidad del procedimiento de concesión de las subvenciones, salvo la mera presentación de las solicitudes que, optativamente, puede realizarse ante los órganos estatales o de la Comunidad Autónoma (art. 3), y la emisión de un informe por las Comunidades Autónomas que hayan suscrito un convenio de colaboración, que se «tendrá en cuenta, en su caso» (art. 5). Dichos preceptos se impugnan también por contener normativa procedimental que no tiene cobertura en el art. 149.1.13 C.E.

Por la misma razón se impugnan, si bien exclusivamente en cuanto se vulneran competencias de carácter normativo, el art. 4, que regula cuestiones procedimentales para la concesión de las subvenciones, y el anexo, que contiene el modelo de solicitud de las mismas. Por último se impugna el art. 15, que prevé la celebración de convenios con las Comunidades Autónomas para coordinar esfuerzos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Promoción de Diseño Industrial, en cuanto que dichos convenios deben celebrarse en el marco normativo de la Orden impugnada, la cual menoscaba las competencias autonómicas.

2. Para el Abogado del Estado, la intensa centralización que la Orden impugnada establece se justifica por la materia a la que afectan las subvenciones, materia que es la de «reestructuración de sectores industriales», sobre la cual la Generalidad de Cataluña ha asumido competencias de «desarrollo y ejecución en Cataluña de los planes establecidos por el Estado» (art. 12.1.3 E.A.C.), y no la de «industria» o la de «planificación de la actividad económica en Cataluña», sostenidas por la representación autonómica. Subsidiariamente, considera que la competencia estatal también se sustenta en otros títulos habilitantes como son el de «comercio exterior» y el de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.10 y 15 C.E.), además de en la doctrina constitucional que justifica que en supuestos excepcionales el Estado pueda reservarse la gestión de subvenciones [STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º d)].

3. Antes de seguir adelante, deben ponderarse los efectos que sobre la presente controversia competencial puede tener el hecho de que la Orden objeto del conflicto haya sido derogada por la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 8 de mayo de 1995 por la que se

desarrollan las bases y los procedimientos para la concesión de las ayudas y acciones de fomento previstas por la iniciativa PYME de desarrollo industrial. Esta última Orden ha sido, a su vez, derogada por el Real Decreto 937/1997, de 20 de junio, por el que se establecen el régimen de ayudas y el sistema de gestión de la iniciativa PYME de desarrollo empresarial, salvo, precisamente, en lo relativo a «los proyectos subvencionables relativos a las materias de diseño industrial y de innovación tecnológica industrial, así como las acciones para la participación de pequeñas y medianas empresas industriales en el Programa Marco de I + D» (art. 2 del Real Decreto 937/1997).

Por tanto, la Orden objeto del presente conflicto de competencia ha sido sustituida por la Orden de 8 de mayo de 1995. A los efectos que aquí interesan debe destacarse que esta última Orden reproduce en lo sustancial las cuestiones controvertidas de la Orden de 3 de junio de 1992 sobre la que se traba el conflicto, ya que la intervención de las Comunidades Autónomas en la tramitación de las subvenciones se limita a los siguientes extremos: Posible presentación de las solicitudes en la correspondiente Comunidad Autónoma, según prevé el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 8.1), y participación, en caso de que la Comunidad Autónoma haya firmado un convenio de colaboración con el Estado en tal sentido, en una Comisión Mixta de Evaluación que estudiará y elevará una propuesta sobre las solicitudes correspondientes a su ámbito territorial (art. 8.3). En definitiva, se trata de un procedimiento de tramitación prácticamente centralizado en su totalidad, ya que las propuestas de la Comisión Mixta de Evaluación no son vinculantes, correspondiendo a órganos estatales la resolución, pago y control y seguimiento de las subvenciones. En este sentido el art. 11 de la Orden de 8 de mayo de 1995 resulta concluyente, ya que, al igual que la ahora impugnada, somete a las subvenciones antedichas a lo regulado en los arts. 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria que son de aplicación a las «ayudas y subvenciones públicas cuya gestión corresponda en su totalidad a la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos...» (art. 81.1 L.G.P.).

Teniendo en cuenta, pues, 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 (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996)» (STC 147/1998, fundamento jurídico 5.º).

4. Con el fin de determinar la titularidad de la competencia controvertida debemos identificar cuál sea la materia afectada por el presente conflicto y para ello hay que considerar el objeto de las subvenciones, regulado en el art. 2 de dicha Orden, y que prevé lo siguiente:

«A los efectos de la presente Orden, las actuaciones que podrán ser objeto de subvención son:

El desarrollo por empresas de programas y proyectos destinados a conseguir la incorporación, desarrollo e integración de las tecnologías de diseño en las actividades empresariales.

Los programas destinados a promover y consolidar centros de promoción e investigación sobre diseño industrial, públicos o sin ánimo de lucro, así como a ampliar los servicios proporcionados a las empresas en estos campos por los mismos.

Los programas de formación e integración de nuevos profesionales en la industria, de perfeccionamiento de la formación de profesionales en diseño y aquellas que favorezcan la comprensión y gestión de las tecnologías de diseño por directivos empresariales.

Los programas dirigidos a difundir el papel del diseño industrial en las empresas, a sensibilizar a empresarios y público sobre la importancia del diseño, a promocionar la imagen del diseño español y promover acciones singulares de interés general.»

Además deberemos tener en cuenta necesariamente la abundante doctrina de este Tribunal en relación con las subvenciones, la cual ha sido objeto de recapitulación en la STC 13/1992, y, en concreto, el principio de que «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», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (STC 13/1992, fundamento jurídico 4.º).

En este sentido las partes sólo coinciden en poner de relieve que se trata de medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa industrial, enmarcadas en el Plan de Promoción de Diseño Industrial, de vigencia cuatrienal, a fin de que las mismas puedan incrementar su nivel competitivo en los mercados, fomentando, entre otros aspectos, la incorporación de la tecnología del diseño a las empresas, la investigación y promoción de dichas tecnologías y la formación de personal especializado en las mismas.

Discrepan, sin embargo, en la determinación de la materia en que deben encuadrarse dichas ayudas, pues mientras para la representación autonómica las materias especialmente afectadas, como hemos expuesto, son las de «industria» y «planificación de la actividad económica en Cataluña», para el Abogado del Estado resulta implicada, con carácter principal, la materia «reestructuración de sectores industriales» y, subsidiariamente, las de «comercio exterior» y «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica».

5. Para realizar la operación de encuadramiento competencial de las subvenciones a que se anuda el conflicto, «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, fundamento jurídico 3.º). 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, fundamento jurídico 2.º y 87/1989, fundamento jurídico 3.º, entre otras) (STC 133/1997, fundamento jurídico 13). Complementariamente se emplearán otros principios interpretativos cuando los criterios expuestos resulten insuficientes o inadecuados para alcanzar la finalidad de determinación de la materia afectada por el conflicto.

Tras lo cual debemos decir que, de los dos títulos citados por la Generalidad de Cataluña, el más específico es el de «industria», ya que las subvenciones controvertidas, aunque puedan afectar a la «planificación de la actividad económica en Cataluña», se dirigen a subvencionar a las pequeñas y medianas industrias directamente o a apoyar actividades, siempre en promoción del diseño industrial, que redundarán en beneficio de la mejor adaptación de las mismas a la evolución de los mercados.

Respecto de los títulos competenciales alegados por el Abogado del Estado, debemos descartar, de entrada el de «comercio exterior» (art. 149.1.10 C.E.). Y ello por varias razones. En primer lugar, porque 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 espe-

cíficas, habida cuenta de la creciente universalización de las relaciones comerciales. Además, en nuestra STC 21/1999, fundamento jurídico 9.º (con cita de las SSTC 313/1994, 100/1991, 236/1991, 203/1992 y 14/1994) hemos declarado 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 mercados o la configuración de instrumentos de una determinada política comercial. Es claro que estas subvenciones no responden, por su formulación, a ninguno de dichos criterios. Por último, si, como se pone de relieve en las alegaciones del Abogado del Estado, las mejoras técnicas que se fomentan tienen relación con la política de la Comunidad Europea para conseguir el establecimiento de un mercado único, ya ha mantenido este Tribunal que «no puede esgrimirse el título competencial del Estado sobre comercio exterior (art. 149.1.10 C.E.) e invocar su supuesto carácter prevalente y, por tanto, susceptible de romper la validez como regla de deslinde competencial de otros títulos más precisos con los que horizontalmente se entrecruce», ya que «tal aplicación acabaría por excluir siempre a las Comunidades Autónomas en cualquier materia relacionada con el Derecho comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario» (STC 236/1991, fundamento jurídico 9.º).

Mayor incidencia presenta el título «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.), si bien, como veremos, sólo para alguna de las líneas de actuación que, según el art. 2 de la Orden, pueden ser objeto de subvención.

6. Debemos, pues, analizar si las actuaciones subvencionables establecidas en el art. 2 de la Orden impugnada se incluyen en la materia «industria», como sostiene la Generalidad de Cataluña, o en la materia «reestructuración de sectores industriales», posición mantenida por el Abogado del Estado.

La Ley 27/1984, de 26 de julio, de Reconversión y Reindustrialización (L.R.R.), estableció un marco jurídico para atender a las necesidades derivadas de la situación de crisis que afectaba a diversos subsectores 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 contemplan aspectos relacionados con la enseñanza, la formación, la investigación, la normalización, el diseño industrial, la información y la promoción exterior» (art. 38). Ese mismo precepto estableció que los fines propios de la «promoción de la innovación tecnológica» a que se ha hecho referencia podrán merecer «en las condiciones que se determinen reglamentariamente, los beneficios que la presente Ley contempla en los arts. 8 y 9». Este último, a su vez, incluía diversas modalidades de subvenciones entre los beneficios que relaciona.

El Real Decreto 877/1985, de 25 de mayo, que desarrolla el art. 38 de la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre Reconversión y Reindustrialización, pone de manifiesto en su preámbulo que, «con objeto de incentivar el proceso de reindustrialización, se hace preciso facilitar la realización de los programas de promoción a que dicho precepto se refiere» y, a tal fin, su art. 1 establece 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».

En aplicación de dicho artículo se aprobó el 31 de octubre de 1991 el Plan de Promoción del Diseño Industrial para el período 1992-1995, el cual continúa la anterior planificación relativa, primero, a la promoción del diseño en el sector textil (año 1985) y, posteriormente, en otros subsectores, como son los de vestuario, piel, bisutería, joyería, juguete, cerámica y mueble (año 1988). El Plan, que ha sido instrumentado a través de la Orden objeto de esta controversia, se fundamentó «en la necesidad de continuar con una política de promoción del diseño en todos los sectores industriales, particularmente en las pequeñas y medianas empresas», para lo cual enuncia sus fines, a los cuales no es necesario aludir. Pues bien, como se ha indicado, la Orden objeto del presente conflicto de competencia puso en práctica dicho Plan, según se desprende de su preámbulo y de su art. 1. Por tanto, a partir de lo dicho podemos proceder ya al encuadramiento competencial de los programas subvencionables.

7. Las subvenciones controvertidas se dirigen al logro de distintas finalidades en materia de diseño industrial, según el art. 2 de la Orden impugnada: Propiciar que las empresas incorporen tecnologías de diseño; fomentar y consolidar centros de promoción e investigación al respecto; formar profesionales en esta tecnología, y difundir el papel del diseño entre las empresas.

De lo expuesto en el anterior fundamento jurídico no puede derivarse que las subvenciones que examinamos se encuadren necesariamente en la materia «reestructuración de sectores industriales». 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 incluidas en el mismo texto legal sobre todo cuando tiene dos aspectos separables, la reconversión sometida a caducidad y la innovación con vigencia indefinida (Disposición final segunda). 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.

En relación con la materia «industria» existe ya una doctrina reiterada que integra en la misma, entre otras, las actividades destinadas a la «ordenación de sectores industriales» y a la «regulación de los procesos industriales o de fabricación» (STC 179/1998, fundamento jurídico 3.º, con cita de la STC 203/1992). La reconversión industrial, incardinada, como ya se ha dicho, en la materia «reestructuración de sectores industriales», ha sido descrita, en su plano más general, como la actividad dirigida a «adaptar 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, fundamento jurídico 4.º). 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», no cabe duda de que los rasgos expresados en la resolución reproducida delimitan lo que ha de entenderse por esta última materia. Pues, efectivamente, 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 sec-

tores o subsectores de la industria mediante medidas que no son las ordinariamente exigidas para el desarrollo de las empresas.

Esta caracterización determina 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 en los mercados. Por ello la actividad pública que regula la incorporación de las innovaciones tecnológicas de diseño, la formación de profesionales y la difusión del diseño, finalidades todas ellas de las subvenciones controvertidas, se inscribe en lo que hemos llamado «ordenación de sectores industriales», es decir, en la materia «industria».

En conclusión, se encuadran en la materia industria las siguientes actuaciones subvencionables del art. 2 de la Orden impugnada:

«El desarrollo por empresas de programas y proyectos destinados a conseguir la incorporación, desarrollo e integración de las tecnologías de diseño en las actividades empresariales.»

«Los programas de formación e integración de nuevos profesionales en la industria, de perfeccionamiento de la formación de profesionales en diseño y aquellas que favorezcan la comprensión y gestión de las tecnologías de diseño por directivos empresariales.»

«Los programas dirigidos a difundir el papel del diseño industrial en las empresas, a sensibilizar a empresarios y público sobre la importancia del diseño, a promocionar la imagen del diseño español y promover acciones singulares de interés general.»

8. Sólo queda por hacer una matización respecto de «los programas destinados a promover y consolidar centros de promoción e investigación sobre diseño industrial públicos o sin ánimo de lucro, así como a ampliar los servicios proporcionados a las empresas en estos campos por los mismos», ya que alguna de las líneas de subvención podría ser inculcada en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.).

En efecto, aunque la actuación antedicha forme parte de las incluidas en el Plan de Promoción de Diseño Industrial, en ocasiones es necesario acudir, para evitar que se desvirtúen determinados títulos competenciales, a otros criterios interpretativos distintos al de la prevalencia de la regla más específica. Así se desprende de la doctrina constitucional relativa a la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica», singularmente, de las SSTC 53/1988 y 90/1992.

La virtualidad del art. 149.1.15 C.E. fue analizada en la STC 53/1988, donde dijimos que en los supuestos de concurrencia del mismo con otros títulos no es necesario verificar cuál de ellos guarda «una relación más intensa con la normativa objeto de conflicto», pues el de la investigación científica y técnica «es, como determinado en razón de un fin, susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas. De otro modo, en efecto, por la simple sustracción de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia, el título competencial que reserva al Estado, como competencia exclusiva, el fomento de la investigación científica y técnica quedaría, como dice el Abogado del Estado, vaciado de todo contenido propio» (STC 53/1988, fundamento jurídico 1.º).

También hemos dicho que la competencia estatal sobre dicha materia 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 a 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» (STC 90/1992, fundamento jurídico 2.º). Tomando como punto de partida esta doctrina, aún debemos hacer referencia a otros pronunciamientos de este Tribunal.

En la STC 13/1992, fundamento jurídico 12.F), al analizar determinadas partidas presupuestarias de la Sección 20 (Ministerio de Industria y Energía), tras poner de manifiesto que «puesto que muchas de las partidas impugnadas consisten en ayudas y subvenciones para investigación y desarrollo tecnológico, hay que tener en cuenta el art. 149.1.15 C.E.», declaramos en el subepígrafe F.c) que ciertas partidas de investigación y desarrollo tecnológico de la minería «encuentran cobertura en el art. 149.1.15 C.E.». Y en el subepígrafe F.e), respecto a proyectos de investigación del sector electrónico, manifestamos también que «el Estado puede amparar lícitamente esta intervención en lo dispuesto en el art. 149.1.15 C.E.». Asimismo, en la STC 16/1996, fundamento jurídico 2.º E.f), correspondiente a la misma Sección 20 (Ministerio de Industria y Energía), mantuvimos idéntico criterio respecto a la investigación de nuevas tecnologías en relación con la pequeña y mediana industria, con cita de la STC 53/1988.

De cuanto se ha expuesto se desprende que el programa relativo a «promover y consolidar centros de promoción e investigación sobre diseño industrial públicos o sin ánimo de lucro, así como a ampliar los servicios proporcionados a las empresas en estos campos por los mismos» encuentra acomodo más adecuado a su naturaleza en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica», regulada en el art. 149.1.15 C.E. siempre y cuando la actividad principal o predominante fuere la investigadora.

9. Una vez realizado el encuadramiento competencial de los cuatro tipos de actuaciones subvencionables previstas en la Orden de 3 de junio de 1992, procede ahora que apreciemos si dicha Orden ha vulnerado las competencias de la Generalidad de Cataluña, para la cual la competencia autonómica en materia de «industria», de carácter exclusivo, tiene el límite de la competencia estatal del art. 149.1.13 C.E., el cual debe ser necesariamente interpretado en los términos de la STC 13/1992. Esta Sentencia ha recapitulado los supuestos de delimitación competencial, relativos a las subvenciones estatales, reconduciéndolos a cuatro. Cita al respecto, el segundo de ellos que «se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía) ... 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 ... 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...» [STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º b)].

De ello deduce que la Orden impugnada ha invadido el ámbito de sus competencias normativas al regular

el procedimiento de tramitación de las subvenciones, y las de gestión, al configurar un sistema prácticamente centralizado que convierte en irrelevante a la intervención autonómica, condicionando la misma, incluso, a la firma de un convenio de colaboración.

El Abogado del Estado, por su parte, pone de manifiesto la doctrina constitucional recaída en relación con el art. 149.1.13 C.E., caracterizada como competencia de «dirección económica», que permite al Estado, como titular de la misma, establecer directrices de aplicación en los distintos sectores y subsectores de la economía (SSTC 179/1985, 95/1986, 152/1988, 186/1988, 13/1992, etc.), pudiendo incluso reservarse competencias de naturaleza ejecutiva. Así se deduce de la propia STC 13/1992, que justifica, en su fundamento jurídico 8.º d), que en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, cuando concurren determinadas circunstancias, el Estado puede ejercer excepcionalmente las competencias de gestión, lo cual acontece en su opinión en el presente caso.

Para el Abogado del Estado dichas circunstancias excepcionales concurren, puesto que el Plan de Promoción de Diseño Industrial, que la Orden impugnada lleva a la práctica, tiene como referencia un sistema de mercados abiertos y competitivos, por lo que aquél, como instrumento de política industrial, es esencialmente supracomunitario. El Plan no se refiere a una determinada producción industrial o a un territorio específico, sino que incluye medidas de carácter horizontal, aplicables a cualquier subsector de la industria, siendo lo determinante la excelencia del proyecto, con independencia de la localización de la empresa que lo sustenta. Además rige el principio de concentración y de no dispersión de recursos, apoyando con el esfuerzo inversor determinado tipo de producciones. Todo ello determina la unidad en la gestión, pues la misma «resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector».

10. Esta argumentación también debe ser rechazada. Ciertamente, el Plan de Promoción de Diseño Industrial tiene como objetivo apoyar a las pequeñas y medianas empresas industriales españolas en la mejora de su posición competitiva en los mercados nacionales e internacionales. Pero ello, por sí solo, no justifica la centralización de las subvenciones, pues 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.

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 «estas dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, 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, fundamento jurídico 4.º).

Las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante

una planificación que determine los subsectores industriales o segmentos de las mismas y el tipo de proyectos que deben ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. Mediante esta técnica es posible también asegurar el principio de concentración y optimización de los recursos que reclama el Abogado del Estado y sin que ello conduzca inevitablemente a la gestión centralizada. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan.

El grado de generalidad de las actuaciones financieras contenidas en la Orden impugnada denota una orientación contraria al principio de concentración de esfuerzos alegado por el Abogado del Estado, puesto que no existe en aquélla especificación relevante sobre el tipo de proyectos o los subsectores específicos en que debe concentrarse la inversión.

Esa ausencia de criterios rectores no puede conducir a que este Tribunal determine que la eficacia del Plan de Promoción de Diseño Industrial dependa de su gestión por el Estado. Por el contrario, sólo cuando dichos parámetros y criterios objetivos existan podrá, en ocasiones, «aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo (STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º) la procedencia de la gestión centralizada. Respecto al agotamiento de los fondos, también aquí hemos de coincidir con la representación de la Generalidad de Cataluña, puesto que, de existir proyectos de financiación prioritaria, pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de fondos para atender a los mismos. Por todo lo razonado debemos concluir que no se dan los requisitos exigidos por nuestra doctrina al respecto para que se produzca la gestión centralizada de las actuaciones subvencionables que hemos encuadrado en la materia de «industria».

11. Tras todo lo expuesto procede entrar ya a analizar los preceptos impugnados. En primer lugar, los analizaremos en cuanto sean de aplicación a las actuaciones subvencionables reguladas en el art. 2 que han sido encuadradas en la materia de «industria». Posteriormente, se hará lo propio respecto de la actuación encuadrada en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica».

a) El art. 3 establece que las solicitudes de subvención irán «dirigidas al Secretario general de Promoción Industrial y Tecnología», pudiendo presentarse opcionalmente ante el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño Industrial, las Direcciones Provinciales del citado Ministerio y los Servicios de Industria de las Comunidades Autónomas que así lo convengan con aquél. También prevé que las solicitudes se formularán de acuerdo con el modelo del anexo.

La prescripción de que las solicitudes se dirijan al Secretario general de Promoción Industrial y Tecnología 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. 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 predeterminar el órgano de la Administración autonó-

mica donde pueden presentarse las solicitudes y por condicionar dicha presentación a la firma de un convenio, ya que las competencias son indisponibles (SSTC 26/1982, fundamento jurídico 1.º; 95/1986, fundamento jurídico 5.º, etc.)

Vulnera, asimismo, las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña en la misma materia la obligación de utilizar el modelo del anexo, ya que es reiterada doctrina de este Tribunal que los modelos de formalización de las solicitudes no constituyen normativa básica de la materia implicada [SSTC 79/1992, fundamento jurídico 4.º H); 194/1994, fundamento jurídico 5.º; 70/1997, fundamento jurídico 4.º, etc.].

b) El art. 4 prevé que el plazo de presentación de solicitudes se extienda desde la entrada en vigor de la Orden impugnada hasta el 31 de octubre de 1995. Este precepto no vulnera las competencias autonómicas, ya que debe ser entendido como propio de la competencia de coordinación que ostenta el Estado en la materia concernida. 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, fundamentos jurídicos 7.º y 8.º).

c) El art. 5 establece que el estudio y evaluación de las solicitudes la realizará como entidad colaboradora la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño Industrial, a través de un Comité de Evaluación. Este Comité tendrá en cuenta, en su caso, los informes de las Comunidades Autónomas con las que se haya suscrito convenio.

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, fundamento jurídico 10).

d) El art. 7 regula la propuesta de resolución y su comunicación al solicitante en caso de que sea favorable, con expresión de cuantía y condiciones, a fin de que aquél manifieste su aceptación o renuncia a la Secretaría General de Promoción Industrial y Tecnología.

Los párrafos primero y tercero contienen 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, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales (STC 227/1988, fundamento jurídico 32).

El párrafo segundo vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña para tramitar las subvenciones, ya que la propuesta de resolución incumbe sólo al órgano que predetermine aquélla.

e) El art. 8 regula en su párrafo primero la obligación de los beneficiarios de las ayudas de haber cumplido con sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social como requisito para la concesión de las ayudas. Este párrafo no invade competencia alguna de la Generalidad de Cataluña, al constituir normativa básica de competencia estatal.

El párrafo segundo, que prevé que la resolución de las subvenciones la realicen órganos estatales, es contrario al orden de competencias, pues dicha resolución debe dictarse por la Generalidad de Cataluña.

Los restantes párrafos del precepto, que contienen prescripciones técnicas que debe contener la resolución, no pueden considerarse constitutivos de normativa básica

en la materia, sino meras prescripciones de desarrollo que, por su naturaleza, se inscriben en las competencias legislativas de la Generalidad de Cataluña en materia de «reestructuración de sectores industriales» (STC 227/1988, fundamento jurídico 32).

f) El art. 9 regula la actuación de la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño Industrial como entidad colaboradora para la entrega y distribución de las subvenciones.

Dicho precepto invade las competencias de la Generalidad, única competente para realizar dicha entrega.

g) El art. 10, primer párrafo, contiene un mero criterio de coordinación que no invade competencia alguna de la Generalidad. Por el contrario, sus párrafos segundo y tercero invaden las competencias autonómicas al regular las funciones de la Sociedad Estatal para el Desarrollo del Diseño Industrial relativas a la verificación del cumplimiento de las condiciones exigidas para recibir las subvenciones, y al pago de la misma.

h) El art. 11, en cuanto regula las condiciones en que el Ministerio de Industria y Energía puede realizar el pago anticipado de las subvenciones y la correspondiente intervención de la entidad colaboradora, invade las competencias de gestión de las subvenciones de la Generalidad de Cataluña.

i) El art. 12, párrafo primero, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en cuanto que somete al beneficiario de la subvención a las verificaciones estatales y al control financiero de la Intervención General del Estado, actuaciones ambas que son competencia de aquélla, sin perjuicio de la justificación de gastos que la Comunidad Autónoma deba realizar ante la Administración General del Estado, según lo previsto en el art. 153 de la Ley General Presupuestaria.

El párrafo segundo es contrario al orden constitucional de competencias en cuanto que prevé el sometimiento de la entidad colaboradora, como responsable de la gestión de estas subvenciones, al control de la Intervención General del Estado.

j) El art. 14 resulta, asimismo, contrario al orden constitucional de competencias, en cuanto que somete a estas subvenciones a «lo establecido en los arts. 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria», ya que dichos artículos sólo son de aplicación a «las ayudas y subvenciones públicas cuya gestión corresponda en su totalidad a la Administración del Estado o a sus Organismos Autónomos» (art. 81.1 L.G.P.).

k) El art. 15 prevé que «con objeto de facilitar la participación de las Comunidades Autónomas, coordinar y aunar esfuerzos, se promoverán convenios con las mismas, en las que podrán determinarse los procedimientos particulares que mejor permitan alcanzar los objetivos del Plan de Promoción de Diseño Industrial».

Es claro que el citado precepto, en su tenor literal, no entraña vulneración alguna del acervo competencial de la Generalidad de Cataluña, ya que se limita a prever una modalidad de cooperación interadministrativa que, como hemos reiterado, constituye el soporte mismo del Estado autonómico.

l) El anexo invade las competencias autonómicas, según se ha expuesto en el apartado a) de este fundamento jurídico.

12. Resta, por último, determinar si los preceptos impugnados vulneran las competencias autonómicas en cuanto son de aplicación a las actuaciones correspondientes a «programas destinados a promover y consolidar centros de promoción e investigación sobre diseño industrial, públicos o sin ánimo de lucro, así como a ampliar los servicios proporcionados a las empresas en estos campos por los mismos».

Según hemos expuesto en el anterior fundamento jurídico 8.º, dichas actuaciones se incardinan en la mate-

ria «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 C.E.).

En el mismo fundamento jurídico hemos expuesto algunos criterios caracterizadores de esta materia, según lo declarado por la STC 90/1992. Ahora debemos recordar, de modo complementario, que «al atribuirse constitucionalmente al Estado la competencia para el fomento de la actividad investigadora y científica, tampoco cabe duda de que el titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción» (STC 90/1992, fundamento jurídico 2.º).

Por tanto, se incluye en el ámbito de esta competencia estatal la posibilidad de incluir subvenciones para el fomento de la investigación en materia de diseño industrial, así como la de regular las condiciones de otorgamiento de dichas subvenciones e, incluso, la de tramitar y resolver los expedientes de solicitud correspondientes.

Estando, pues, justificada, por razón de la competencia implicada, la gestión centralizada de las subvenciones dirigidas a la investigación tecnológica en materia de diseño industrial, procede declarar que ninguno de los preceptos objeto del presente conflicto, en la medida en que resultan de aplicación a la actuación de naturaleza investigadora de que nos venimos ocupando, invade las competencias de la Generalidad de Cataluña.

13. Debemos realizar una puntualización, antes de pronunciar el fallo, sobre el alcance que debe darse a la declaración de vulneración de competencias en que incurrían algunos preceptos impugnados, teniendo en cuenta que como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, 13/1992, 79/1992, y otras) la Orden ha agotado sus efectos y por otra parte, que se podría estar incidiendo en situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la 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

1.º Declarar que las competencias controvertidas contenidas en los arts. 3, primer párrafo, así como su apartado 4 y referencia al anexo; 5; 7; 8, salvo el primer párrafo; 9; 10, párrafos segundo y tercero; 11, 12 y 14 de la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial, así como su anexo, corresponden a la Generalidad de Cataluña respecto de las actuaciones objeto de subvención, excepto las que se dirijan a fomentar la actividad investigadora de los centros de promoción.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de octubre de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—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.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmados y rubricados.

22235 Sala Segunda. Auto 232/1999, de 11 de octubre de 1999. Recurso de amparo 1.639/1996. Auto que aclara la Sentencia 162/1999, de 27 de septiembre de 1999.

Tribunal Constitucional. Sala Segunda.

Excmos. Sres.: Don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez.

Número de Registro: 3.031/1995.

Asunto: Recurso de amparo interpuesto por don Juan Hormaechea Cazón.

Sobre: Sentencia del Tribunal Constitucional 162/1999, aclaración solicitada por el recurrente y el Ministerio Fiscal.

AUTO NÚM. 232/1999

La Sala ha examinado la solicitud de aclaración de la Sentencia dictada en el presente proceso de amparo presentada por el recurrente y el Ministerio Fiscal.

I. Antecedentes

1. En el recurso de amparo núm. 3.031/95, interpuesto por don Juan Hormaechea Cazón, contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 10 de julio de 1995, desestimatoria del recurso de casación núm. 3.546/94, deducido frente a la Sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 24 de octubre de 1994, dictada en el sumario ordinario 1/1991, en el que han intervenido además el Ministerio Fiscal y don Roberto Bedoya Arroyo, se dictó Sentencia por esta Sala Segunda, con fecha 27 de septiembre de 1999, en cuyo fallo se acuerda lo siguiente:

«Estimar en parte el recurso de amparo presentado y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho del recurrente a ser juzgado por un Tribunal imparcial.

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia dictada por las Salas de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 24 de octubre de 1994, y la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 10 de julio de 1995, desestimatoria del recurso de casación núm. 3.546/94, dictadas ambas en el sumario ordinario 1/1991.

3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento inmediatamente anterior a la convocatoria del juicio oral, a fin de que su enjuiciamiento se lleve a cabo por el Tribunal que sea competente, integrado por Magistrados cuya imparcialidad no se encuentre comprometida en tal proceso penal.»

La Sentencia fue notificada a todas las partes el pasado día 1 de octubre de 1999.

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal, el día 4 de octubre de 1999, el Ministerio Fiscal, al amparo de lo previsto en los arts. 267.4 L.O.P.J. y 363 L.E.C., interesa la aclaración de dicha Sentencia en el sentido de que el fallo dictado se refiere exclusivamente al recurrente Sr. Hormaechea, apoyando su petición en los arts. 54 y 55 LOTC.

3. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia de Madrid en la misma fecha, la representación procesal del demandante de amparo ha solicitado también la aclaración de la parte dispositiva de la citada Sentencia en el mismo sentido que el Ministerio Fiscal pidiendo que se concrete si la misma afecta exclusivamente al Sr. Hormaechea, o si debe extenderse, ade-