

**9908** *Pleno. Sentencia 77/2004, de 29 de abril de 2004. Conflicto positivo de competencia 1659/1996. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior.*

*Competencias sobre subvenciones, comercio interior y planificación de la actividad económica. Delimitación del ámbito territorial.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1659/96 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, contra la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de abril de 1996, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, actuando en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con los artículos tercero.1 y 3; cuarto.1 y 2; quinto.1; sexto.1, 2 y 3; séptimo; octavo.2; noveno y undécimo de la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior.

2. Según resulta del contenido del mencionado escrito, los términos del conflicto y su fundamentación jurídica pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Comienza el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña advirtiendo que la controversia competencial formalizada en el presente proceso constitucional es una continuación y consecuencia de la que surgió con anterioridad respecto de las tres Órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo de 3 de noviembre de 1995 (publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» de los días 11 y 13 siguientes) por las que se regulaba la concesión de ayudas a la información sobre distribución comercial, a la difusión de la innovación y a la formación profesional, respectivamente, previstas todas ellas en el Plan marco de modernización del comercio interior. Hasta el punto de que la Orden del citado Ministerio de 6

de febrero de 1996 deroga y sustituye a aquellas tres Órdenes y es fruto de la reacción del mencionado Centro Directivo al requerimiento de incompetencia que el 8 de enero de 1996 dirigió contra ellas el Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

Por tanto, para poder entender el verdadero sentido y dimensión competencial de la Orden de 6 de febrero de 1996, es preciso conocer previamente las disposiciones, actuaciones y circunstancias que la han precedido y, particularmente, los términos en los que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña inició la controversia, la solución ofrecida por el Gobierno del Estado al dar respuesta al primer requerimiento de incompetencia y la singular actuación con la que el Ministerio de Comercio y Turismo ha concluido la intervención estatal en este asunto.

b) Mediante las tres Órdenes de 3 de noviembre de 1995 el Ministerio de Comercio y Turismo trató de instrumentar la concesión de subvenciones a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas para cubrir los objetivos establecidos en los tres programas generales de actuaciones del Plan marco de modernización del comercio interior, con una vigencia temporal de cinco años y con previsiones de gasto con cargo a los Presupuestos generales del Estado correspondientes al período 1995-2000.

Las subvenciones de la primera de dichas Órdenes se dirigían a cubrir los costes de realización de estudios y análisis de carácter estructural o coyuntural del comercio, general o sectoriales, y de elaboración de una base de datos de carácter comercial. Las de la segunda se destinaban a la organización de congresos, jornadas técnicas o mesas redondas en los que se abordase el estudio y debate de la tecnología comercial y aspectos relacionados con la innovación comercial, así como su adaptación a las especiales necesidades y condiciones de las pequeñas y medianas empresas comerciales y la difusión de tales técnicas e instrumentos entre ellas. Las subvenciones de la tercera Orden trataban de facilitar la realización de cursos de formación de formadores y de especialización en gestión y distribución comercial, la elaboración de material de formación o divulgación de esos conocimientos e incluso la confección de material docente para la formación a distancia. Consecuentemente, se trataba en todos los casos de subvenciones encaminadas a objetivos que entraban de lleno en el sector material del comercio interior, de competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en virtud de lo dispuesto en el art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, si bien su ejercicio ha de enmarcarse dentro de las bases y ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38 y 131 y en los apartados 11 y 13 del art. 149.1 CE.

La Generalidad de Cataluña había venido ejerciendo pacíficamente la actividad de fomento en el sector del comercio interior desde la efectividad de los trasposos instrumentados mediante el Real Decreto 1386/1978, de 28 de junio, por el que asumió las funciones que ejercía anteriormente la Administración del Estado a través del IRESCO. Entre otras el desarrollo en Cataluña de los programas estatales de fomento y modernización de las estructuras comerciales y las formas de comercialización que mejoren la productividad del sector, las funciones de estudio de las estructuras y procesos de comercialización y organización de mercados y, dentro de la programación estatal, el perfeccionamiento profesional de los comerciantes. Además, desde la efectividad del Real Decreto de transferencias 2687/1980, de 3 de octubre, la Generalidad de Cataluña había venido ejerciendo asimismo las funciones que anteriormente correspondían a la Administración del Estado sobre reforma de las estructuras comerciales, incluidas las

correspondientes a la financiación de la modernización y racionalización del sector comercial, habiéndose precisado en el apartado B.5 del anexo de dicho Real Decreto que «los programas de acción general del Estado en relación con la reforma de estructuras comerciales, en lo que afecte a la Comunidad Autónoma, se planearán de acuerdo con la Generalidad de Cataluña y serán aplicados por ésta».

El respeto al sistema de distribución de competencias en la materia y al conocimiento de la reiterada doctrina constitucional debería haber llevado al Estado a distribuir territorialmente y transferir a las Comunidades Autónomas los recursos consignados en los presupuestos generales para dotar estas ayudas y al Ministerio de Comercio y Turismo a limitar la regulación normativa de las condiciones para su otorgamiento a especificación genérica de su destino y demás requisitos, posibilitando que la Generalidad de Cataluña y las demás Comunidades Autónomas con competencias equivalentes realizaran las correspondientes convocatorias, así como la totalidad de las funciones precisas para la gestión, control administrativo y control de las ayudas. Sin embargo el indicado Ministerio optó por reservarse la integridad de la regulación normativa sobre concesión de las subvenciones previstas en las tres Ordenes de 3 de noviembre de 1995 y de las funciones ejecutivas.

Con fecha 28 de diciembre de 1995 el Gobierno de la Generalidad de Cataluña formuló el correspondiente requerimiento de incompetencia en relación con las tres Ordenes, instando su derogación o una modificación de las mismas que respetase las competencias normativas y ejecutivas de la Generalidad de Cataluña. Simultáneamente se entabló un proceso negociador con diversas instancias del Ministerio para las Administraciones Públicas y del Ministerio de Comercio y Turismo, proponiéndose por la Generalidad de Cataluña las alternativas oportunas para la resolución del problema suscitado.

Con fecha 2 de febrero de 1996 el Gobierno del Estado aceptó *pro futuro* el requerimiento planteado, comprometiéndose a proceder a la adecuación de las Ordenes Ministeriales. Apenas cuatro días después se dictó la Orden Ministerial objeto de este conflicto, por la que se derogaron y sustituyeron las tres anteriores, regulándose nuevamente la concesión de ayudas. Inopinadamente la nueva Orden ha reproducido los mismos defectos e incurrido en las mismas extralimitaciones competenciales que las anteriores.

Esta sorprendente actuación ha obligado al Gobierno de la Generalidad de Cataluña a plantear un nuevo requerimiento de incompetencia, donde se ha puesto de manifiesto la aviesa intencionalidad con la que en la Orden de 6 de febrero de 1996 se han introducido algunos matices en la regulación de las subvenciones para retener en la esfera estatal las funciones de ejecución administrativa cuya titularidad competencial se había reivindicado en el primer requerimiento. Consecuentemente se interesó la derogación de la Orden o, en su caso, la modificación de algunos de sus preceptos a fin de respetar la competencia exclusiva sobre comercio interior de la Generalidad de Cataluña.

Este nuevo requerimiento no ha recibido respuesta expresa por parte del Gobierno del Estado. Sean cuales sean las razones de este silencio el requerimiento ha de entenderse rechazado por virtud de lo dispuesto en el art. 63.4 LOTC.

c) La exposición de la fundamentación jurídica del conflicto se inicia con el estudio de la Orden Ministerial de 6 de febrero de 1996 como norma de subvenciones en materia de comercio interior. Al efecto se recuerda que este Tribunal ha establecido reiteradamente (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, 13/1989, de 16 de enero, 153/1989, de 5 de octubre, y 2/1993, de 14

de enero, entre otras) que para precisar la naturaleza de la materia a la que se refiere la norma objeto de conflicto debe tomarse en cuenta su objeto, contenido y finalidad.

El orden con el que se enuncian dichos criterios pone de manifiesto la subjetividad inmanente de la definición de los fines perseguidos. De tal suerte que sólo una clasificación basada prioritariamente en el objeto material y contenido de las normas puede adquirir la coherencia, plenitud y estabilidad que necesariamente han de predicarse del sistema de distribución de competencias. Sólo si se relega la finalidad de las normas al rango de criterio complementario es posible garantizar la objetividad de dicho sistema y el respeto a su definición constitucional y estatutaria.

Sentado esto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña subraya que el objeto material de la Orden de 6 de febrero de 1996 es el comercio interior. Así resulta de su propio título, que hace referencia al Plan marco del comercio interior.

Dicho Plan fue elaborado por el Ministerio de Comercio y Turismo y sometido a la aprobación de la Conferencia Sectorial de Comercio Interior el 8 de mayo de 1995. La aprobación misma del Plan por la meritada Conferencia Sectorial pone de relieve la toma de conciencia sobre la titularidad autonómica de las competencias para su ejecución; competencias que eran precisamente las relativas al comercio interior.

El documento presentado por el indicado Ministerio a la Conferencia Sectorial de Comercio Interior contiene la previsión, definida en términos generales, de un conjunto de actuaciones que se consideran convenientes para el sector de la distribución comercial mayorista o minorista. Así se expresa con claridad en el apartado 5.2, que precisa los programas generales del Plan. Estos programas generales se estructuran en tres áreas, relativas a la formación en distribución comercial, información sobre distribución comercial y difusión de la innovación en tecnología comercial. Resulta así evidente que el ámbito material sobre el que incide la Orden Ministerial es el del comercio interior.

Dicha conclusión se confirma por la circunstancia de que la Orden Ministerial deroga y sustituye las tres Ordenes de 3 de noviembre de 1995 por las que se regulaba la concesión de ayudas a la información sobre distribución comercial, la difusión de la innovación y la formación profesional, respectivamente, previstas todas ellas en el Plan marco de modernización del comercio interior. Pues bien, en la respuesta que el Gobierno del Estado dio al requerimiento formulado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña frente a dichas Ordenes Ministeriales se admitió que las Ordenes no respetaban adecuadamente las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre comercio interior.

Evidentemente el Estado dispone de un título competencial que le permite adoptar medidas con incidencia en el ámbito del comercio interior, puesto que así lo expresa el propio enunciado del art. 12.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero ni la competencia de planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE), ni la denominada más ampliamente «ordenación general de la economía», son títulos competenciales que permitan reservar a instancias centrales el desempeño de funciones ejecutivas para la gestión de unas subvenciones destinadas al comercio interior, ni agotar el desarrollo y concreción normativos de las condiciones de otorgamiento de tales subvenciones.

La aplicación de la Orden ahora impugnada no es una actividad administrativa susceptible de ser considerada como un instrumento de planificación económica. La planificación estatal ya se produjo cuando el Ministerio de Comercio y Turismo elaboró el Plan marco de modernización del comercio interior, siendo la Orden

un simple instrumento de ejecución de los programas diseñados para alcanzar los objetivos definidos en el Plan. Por tanto las actuaciones administrativas precisas para la realización efectiva de esta medida de fomento han de ser realizadas por la Generalidad de Cataluña en su ámbito territorial.

Esta misma conclusión se alcanza si se examina el contenido de la Orden Ministerial. En ella se establecen las normas reguladoras de un sistema de subvenciones, pero este hecho no altera el sistema de distribución de competencias ni permite al Estado actuar en ámbitos materiales en los que carece de la cobertura del correspondiente título, puesto que, como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, no existe una «competencia subvencional diferenciada» resultante de la potestad financiera del Estado, dado que la subvención no es un concepto que deslinde competencias (SSTC 39/1982, de 30 de junio, y 179/1985, de 19 de diciembre). Tampoco el solo hecho de financiar puede erigirse en polo de atracción de todas las competencias a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, de 30 de junio, 144/1985, de 25 de octubre, 179/1985, de 19 de diciembre, y 146/1986, de 25 de noviembre), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado un «título competencial autónomo» (STC 179/1985, de 19 de diciembre y 145/1989, de 21 de septiembre) que pueda «desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 95/1986, de 10 de julio), antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales anejado al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada» (SSTC 95/1986, de 10 de julio, y 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15).

Para concluir, la finalidad a la que sirve la Orden de 6 de febrero de 1996 indica que la ejecución administrativa precisa para la materialización de sus disposiciones se inscribe en la esfera de competencias ejecutivas sobre el comercio interior, al tratarse de un conjunto de medidas dirigidas a la mejora de las estructuras comerciales, a la mejora de la competitividad de las empresas del sector, a la modernización de las formas de comercialización que mejoren la productividad del sector, etc. Finalidades propias, por otro lado de las subvenciones que la Generalidad de Cataluña viene gestionando desde la efectividad de la transferencia de competencias.

d) Seguidamente recuerda el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que este Tribunal ha afirmado la necesidad de la gestión descentralizada de las subvenciones en las materias sobre las que incide un título estatal genérico, como es la «ordenación general de la economía». Los términos de la doctrina constitucional relevante se contienen en la STC 13/1992, de 6 de febrero, que no es preciso analizar detalladamente.

No obstante se destaca que en el fundamento jurídico 8 b) de dicha resolución se perfila el esquema de delimitación competencial que ha de servir para resolver el presente conflicto. Conforme al mismo, cuando el Estado actúa a partir de la competencia sobre ordenación general de la economía, debe permitir que sean las Comunidades Autónomas quienes concreten con mayor detalle el objeto y destino de las subvenciones y que gestionen íntegramente su concesión. Sólo excepcionalmente ha admitido este Tribunal la gestión centralizada de subvenciones cuando ello resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar la igualdad de oportunidades de obtención y disfrute por los

potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector [FJ 8 d)]. En posteriores resoluciones se ha precisado que no basta con la mera alegación de circunstancias excepcionales para justificar la gestión centralizada, sino que la procedencia de ésta ha de deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de que se trate (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 330/1993, de 13 de noviembre, 213/1994, de 14 de julio, y 59/1995, de 17 de marzo).

Pues bien, en la Orden Ministerial de 6 de febrero de 1996 no se apunta tan siquiera una justificación admisible de la centralización de las funciones ejecutivas, ni mucho menos puede deducirse de la naturaleza y contenido de las subvenciones la necesidad de gestionarlas centralizadamente.

Se trata de subvenciones ordinarias en todo equiparables a las que hasta la fecha ha venido gestionando la Generalidad de Cataluña en la materia. Por tanto la territorialización previa de la dotación presupuestaria, y la transferencia de la respectiva cantidad a cada Comunidad Autónoma, excluirían de raíz toda posibilidad de que en la concesión de las subvenciones se sobrepasara la cuantía global de los fondos estatales presupuestados. Tampoco cabe fundar la gestión centralizada en la garantía de la igualdad de posibilidades de obtención y disfrute por los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, pues la objetivación de los criterios de distribución territorial está más que demostrada en la práctica desde que la Generalidad de Cataluña recibió las transferencias de funciones y servicios en la materia. La centralización tampoco se justifica por la posible necesidad de asegurar su plena efectividad, dado que las actividades objeto de subvención tienen una localización territorial precisa que no sólo no impide su efectividad si se gestionan desde el nivel administrativo autonómico, sino que denota claramente que es ésta la escala idónea para la actuación administrativa en el sector del comercio interior.

Por otro lado este Tribunal ha afirmado que la dirección general de la economía como título competencial permite al Estado adoptar las medidas de ordenación y coordinación económica para el conjunto del Estado, incidiendo incluso en sectores de titularidad autonómica, siempre que la intervención estatal se justifique por la relevancia de dichas medidas para el conjunto de la economía nacional y no se vacíe de contenido la competencia autonómica. De este modo, cuando el Estado ejerza dicha competencia en sectores como el comercio interior, las disposiciones de mera concreción normativa sectorial y las actuaciones en el nivel de ejecución administrativa en Cataluña sólo pueden corresponder a la Generalidad.

En este sentido resulta de aplicación al presente caso la doctrina establecida en la STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10, donde se afirma que un título competencial tan genérico no permite al Estado incidir continua y diariamente en una materia que ha quedado fuera de la esfera de competencias. A mayor abundamiento el órgano autonómico estima oportuno recordar que en esta misma decisión se afirma que la planificación general de la economía «no es algo que, salvo en elementos puntuales, tenga lugar mediante Ordenes Ministeriales».

Resumiendo, de conformidad con la doctrina constitucional sobre subvenciones resulta admisible que en este caso el Estado consigne en sus presupuestos generales los recursos precisos para dotar las subvenciones y que especifique genéricamente su destino, regulando con este mismo alcance las condiciones esenciales para su otorgamiento, pero debía haber procedido a territorializar los recursos entre las Comunidades Autónomas para que fuesen éstas las que realizaran las corres-

pondientes convocatorias así como la totalidad de las funciones precisas para la gestión, control administrativo y concesión de las ayudas. Al no haberse procedido de este modo, la Orden de 6 de febrero de 1996 entra en contradicción con el marco competencial expuesto.

e) Finalmente se exponen las razones por las cuales el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña estima que las funciones relativas a la convocatoria, gestión y concesión de las subvenciones reguladas en la Orden Ministerial objeto de este conflicto han de ser ejercidas en Cataluña por la Generalidad.

Al respecto comienza recordando el tenor del artículo primero, donde se define con carácter general el objeto de la Orden Ministerial, señalando que la lectura aislada de este precepto podría invitar a pensar que la Orden regula la concesión de ayudas a sujetos que participan en trabajos previos a la planificación económica estatal. Ahora bien, la lectura completa de la Orden permite apreciar que se trata de una norma por la que se convocan unas subvenciones destinadas a la realización de estudios sobre distribución comercial y organización de congresos, mesas redondas y jornadas técnicas sobre el uso de nuevas modalidades de distribución comercial y se establecen las normas reguladoras de la concesión de estas ayudas para el período 1996-2000, que son los años en los que se aplicará el Plan marco de modernización del comercio interior.

Ciertamente en la redacción de la Orden se contienen expresiones relativas a la necesidad de la información obtenida en dichos estudios para la planificación general, intentando con ello revestir el objeto de la Orden de un aura de sutiles referencias que induzcan al lector a asociar el objeto de estas subvenciones por los enunciados de ámbitos en los que el Estado puede ejercer alguna de las competencias que le ha reservado el art. 149.1 CE. Pero el verdadero sentido de esas referencias ha de ser examinado a la luz de los antecedentes expuestos en la primera parte del escrito.

Teniendo en cuenta esos antecedentes se puede apreciar que las referencias a la «planificación general» o a la «investigación» han aparecido en esta nueva versión de la convocatoria de las subvenciones sin que en el lapso transcurrido entre las Ordenes Ministeriales de 3 de noviembre de 1995 y la Orden aquí impugnada se haya producido ninguna modificación del Plan marco de modernización del comercio interior, del que tanto aquéllas como ésta son mera ejecución.

Además, si se examina el sentido propio de los preceptos de la Orden Ministerial de 6 de febrero de 1996, no resulta difícil comprobar que la ejecución administrativa precisa para la convocatoria, gestión y concesión de las subvenciones no encuentra cobertura en las competencias reservadas al Estado por los apartados 13 y 15 del art. 149.1 CE.

Así, si se presta atención al hecho de que la Orden Ministerial instrumenta una convocatoria de subvenciones, es preciso admitir que en el momento en que se produce esa convocatoria el Ministerio de Comercio y Turismo no puede conocer los destinatarios concretos de las mismas, ni tampoco los temas objeto de estudio o divulgación en los congresos a los que se destinan. No nos hallamos ante un contrato de consultoría y asistencia mediante el cual se pretenda encargar a especialistas la realización de estudios previos necesarios para la planificación estatal, sino ante una simple convocatoria de subvenciones con la que se pretende promover en el sector del comercio la realización de estudios diversos en relación con los circuitos de distribución comercial, las tendencias de su evolución, etc. Siendo ello así, el uso de uno u otro instrumento, la contratación administrativa o el concurso de subvenciones, es de por sí claro indicio de la finalidad de la disposición. Con la contratación el Ministerio podría buscar los suje-

tos idóneos para que le suministrasen los estudios adecuados para la planificación que se trata de efectuar. Con las subvenciones no se puede garantizar la cualificación de los solicitantes y sólo se obtiene una promoción general del estudio del sector de la distribución comercial.

Indudablemente la divulgación de los resultados de los estudios dinamizará la mejora de las técnicas de distribución comercial, pero la información obtenida en dichos estudios ha de ser necesariamente heterogénea y fragmentaria, pues cada beneficiario de la subvención habrá escogido libremente el objeto de su estudio dentro del enunciado general del artículo Tercero.3 de la Orden. En consecuencia el resultado de los estudios será una información insuficiente y acaso inadecuada para establecer objetivos o programas de una planificación general.

De donde resulta que la técnica subvencional instrumentada en la Orden no responde en absoluto a un sistema de obtención de la información que el Estado precisa para elaborar la planificación económica general dentro del sector del comercio interior. Por otro lado ha de subrayarse que el Plan marco de modernización del comercio interior ya se elaboró y aprobó en su momento, y la Orden ahora impugnada no es más que la aplicación de uno de sus programas, por lo que no nos hallamos en fase de preparación o redacción del Plan, sino de ejecución del mismo.

A mayor abundamiento reitera una vez más el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que la materia en la que inciden las subvenciones es la de comercio interior, de competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña. Esta exclusividad ha de integrar en su seno, cuando menos, la ejecución administrativa de la convocatoria, gestión y concesión de dichas subvenciones, debiendo ponerse a disposición del Estado, cuando éste lo requiera, la información obtenida en los estudios a los que hacen referencia las subvenciones.

Por otro lado la circunstancia de que en la Orden Ministerial de 6 de febrero de 1996 se califique de «difusión de la investigación e innovación tecnológica» a la realización por asociaciones de comerciantes de ámbito estatal de congresos, jornadas técnicas y mesas redondas sobre la innovación en técnicas de distribución comercial no permite encajar en la competencia estatal del art. 149.1.15 CE las funciones de ejecución administrativa antes reseñadas. Cuando el constituyente redactó los arts. 148.1.17 y 149.1.15 CE no estaba pensando en cursillos y conferencias de divulgación de técnicas comerciales, porque ni los potenciales destinatarios de las ayudas ni la naturaleza de los actos que se fomentan reúnen en abstracto los caracteres de autoridad académica o de profesionalización y especialización en la actividad de estudio que connotan impresionablemente el concepto de investigación. Consecuentemente la realización de esas conferencias, jornadas y mesas redondas ha de insertarse en la actividad de fomento de las estructuras y técnicas comerciales encuadrables dentro de la competencia sobre comercio interior.

De lo hasta aquí resumido resulta la inconstitucionalidad de los artículos tercero.1; cuarto.1 y 2; quinto.1; sexto.1, 2 y 3; séptimo; octavo.2; noveno y décimo, en cuanto en ellos se formaliza la convocatoria de subvenciones, y se reserva a instancias estatales la recepción de las solicitudes, la posibilidad de solicitar información a los interesados, la evaluación de los expedientes, la propuesta, resolución y pago de las ayudas, el seguimiento y control de la realización de las actividades subvencionadas y el control sobre la utilización de los fondos, siendo todas ellas actuaciones de mera ejecución administrativa que se inscriben dentro de la

competencia asumida por la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior.

Por su parte los artículos tercero.3 y cuarto.2, al exigir el ámbito supraautonómico a las actividades subvencionadas y a las conferencias, mesas redondas y congresos, y el último inciso del artículo quinto.1, al establecer como mérito preferente en la organización de estos congresos el de que la subvención sea solicitada por entidades de carácter nacional, resultan contrarios al orden competencial porque comportan un intento de exclusión del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las funciones inherentes a la actuación administrativa precisa para la gestión y concesión de estas ayudas, como es de ver si se comprueba que ese carácter nacional no se había exigido a los solicitantes de las subvenciones en los artículos terceros de las Ordenes de 3 de noviembre de 1995, ahora derogadas, relativas a las ayudas a la información sobre distribución comercial y a la difusión de la innovación, respectivamente.

La definición constitucional y estatutaria de la competencia autonómica sobre comercio interior es una condición que necesariamente debe tener en cuenta el Estado al proyectar desde su competencia de planificación general de la actividad económica o de «ordenación de la economía» cualquier intervención en el sector del comercio. Si se tratara, como en el presente caso, de instrumentar y dotar económicamente un sistema de subvenciones, la lealtad constitucional y la necesaria colaboración institucional obligan a las instancias centrales a buscar el modo de alcanzar los objetivos previstos a través del sistema de distribución de competencias, no a pesar suyo.

Este es el modo de proceder que ha reconocido la doctrina constitucional como adecuado a la estructura compuesta del Estado en la STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4. Conforme a la misma, el Estado ha de prever las medidas de fomento a partir de la definición constitucional y estatutaria de las Comunidades Autónomas como Administraciones actuantes en sectores económicos cual es el comercio interior, no invertir el proceso y diseñar un sistema de fomento que excluya la actuación de las Comunidades Autónomas, máxime cuando los estudios sobre distribución e implantación comercial o la divulgación y formación sobre nuevas tecnologías comerciales puede fomentarse, de hecho se viene haciendo, desde la Generalidad de Cataluña.

Por otra parte destaca el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que, si bien la Orden de 6 de febrero de 1996 no contiene ninguna relación orientativa de las materias cuyo estudio puede documentarse, ni de las que pueden ser tratadas en las conferencias, congresos y mesas redondas, en el anexo I de la derogada Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1995, se efectuaba una «relación de actividades sugeridas». Entre otras figuraba la realización de estudios sobre la estructura del comercio minorista por Comunidades Autónomas o la evolución de hábitos de compra, también a escala autonómica, siendo evidente que tales estudios pueden abordarse desde las instancias autonómicas sin que se sustraiga a éstas la ejecución del sistema de subvenciones en la materia.

Finalmente, el artículo undécimo de la Orden Ministerial en cuestión vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña al indicar que las subvenciones previstas por la Orden están sujetas al procedimiento de concesión resultante de los arts. 81 y 82 de la Ley general presupuestaria, cuando estos preceptos, de conformidad con la redacción que les dio el art. 16.3 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1991, regulan la gestión de las ayudas y subvenciones públicas cuya gestión corresponda en su totalidad a la Administración del Estado. Pues bien, de acuerdo con lo antes expuesto la Orden

Ministerial de 6 de febrero de 1996 debiera haber previsto la convocatoria, gestión y concesión descentralizada de las subvenciones estableciendo, en su caso, la aplicabilidad del art. 153 de la Ley general presupuestaria.

En conclusión, la gestión centralizada de subvenciones en sectores atribuidos a la competencia autonómica, como es el comercio interior, constituye una contradicción con la propia lógica del sistema de organización territorial diseñado por la Constitución Española, que requiere evitar en la medida de lo posible la duplicación de servicios y órganos administrativos, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus Sentencias 187/1988, de 17 de octubre (FJ 12) y 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7). Si el Estado retiene esas funciones de gestión de las subvenciones se vacían de contenido las competencias autonómicas exclusivas asumidas por las Comunidades Autónomas en las materias concernidas.

f) En mérito de lo expuesto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, que los preceptos impugnados de la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996 no son de aplicación en Cataluña y que el Estado ha de proceder a la instrumentación de los mecanismos precisos para distribuir territorialmente entre las Comunidades Autónomas las dotaciones presupuestarias correspondientes a las subvenciones a las que se refiere dicha Orden Ministerial poniendo los fondos correspondientes a su disposición a fin de que las subvenciones sean gestionadas y concedidas en Cataluña por la Generalidad.

Igualmente, mediante otrosí y con invocación del art. 63.4 LOTC, se interesó la suspensión de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 29 de abril de 1996 la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el conflicto de competencia referenciado, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que pueda personarse en autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considere convenientes, comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnare la referida Orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, oír al Abogado del Estado para que exponga lo que considere conveniente acerca de la suspensión que se solicita en el otrosí de la demanda, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. Mediante escrito que tuvo su entrada en el Registro General del Tribunal el 9 de mayo de 1996 el Abogado del Estado, dentro del plazo otorgado por la providencia antedicha, suplicó que se denegara la suspensión de la eficacia de los preceptos objeto del conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. El Pleno del Tribunal Constitucional, por medio de Auto de 11 de junio de 1996, resolvió sobre la suspensión solicitada no accediendo a la misma.

5. El 17 de mayo de 1996 presentó el Abogado del Estado su escrito de alegaciones en el Registro General del Tribunal Constitucional. En el mismo argumentaba, en síntesis, lo siguiente:

a) La Orden recurrida es un puro instrumento de ejecución del Plan marco de modernización del comer-

cio interior para la realización de ciertas actividades dirigidas a disponer de la información necesaria para la planificación general y difusión de la investigación e innovación tecnológica en materia comercial, y el Estado ha ejercido, a su través, las competencias en materia de planificación de la actividad económica que le atribuye el art. 149.1.13 CE. La competencia en materia de comercio interior atribuida a la Generalidad de Cataluña por el art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se ejercerá «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 art. 149 de la Constitución».

b) La competencia exclusiva autonómica no excluye la intervención del Estado cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precisa una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado, aun si se trata de una planificación de detalle o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico (STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3). La planificación de la actividad económica se lleva a cabo por el Plan marco de modernización del comercio interior, instrumento de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De él la Orden de 6 de febrero de 1996 es un puro instrumento. En él no sólo se prevén, como recoge el párrafo segundo de la exposición de motivos de la Orden de 6 de febrero de 1996, medidas de fomento a ejecutar por las Comunidades Autónomas sino, también, por el Estado, particularmente enderezadas al análisis de las tendencias que operan en la realidad de España. En definitiva, mediante la Orden, que puede ser un instrumento para que la competencia del Estado en materia de planificación económica pueda desarrollarse (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10), éste, amparándose en el art. 149.1.13 CE, planifica una actividad económica en el ámbito de todo el territorio español, mediante el estudio de la realidad global del sector y de las medidas a adoptar para su potenciación y desarrollo.

c) Finalmente, el examen de los artículos de la Orden objeto de conflicto positivo de competencia lleva a la conclusión de que (art. tercero.1 y 3) las actividades susceptibles de obtener ayudas siempre deberán tener ámbito supraautonómico, que los objetivos de las mismas se enderezan a una labor de planificación con el deseo de obtener una información que afecta al Estado en su conjunto y a las relaciones comerciales con el exterior y emplear ésta en beneficio de todo el sector. Por otra parte el art. cuarto.1 y 2 regula simplemente las formalidades a cumplir por los solicitantes de las ayudas, el art. quinto.1 alude sólo a los criterios de evaluación de los datos formulados por la Administración del Estado, los arts. sexto.1, 2 y 3; séptimo; octavo.2; y noveno se refieren a trámites a seguir en el seno del hoy desaparecido Ministerio de Comercio y Turismo, y, por último, el art. undécimo de la Orden Ministerial determina la aplicación subsidiaria de la LPC y del Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas. Para esta parte la totalidad de los preceptos objeto del conflicto responden a la competencia que el Estado tiene en materia de planificación general de la actividad económica.

Concluye el Abogado del Estado suplicando se tenga por formalizada su oposición al conflicto positivo de competencia y se dicte en su día Sentencia rechazando el mismo y declarando la plena constitucionalidad de los artículos controvertidos de la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996.

6. Por providencia de 5 de mayo de 2003 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la

recusación planteada en este conflicto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el Excmo. Sr. Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera por la causa prevista por el art. 219.7 LOPJ y tramitarla acumuladamente en el proceso más antiguo de los afectados, el conflicto de competencia 508/95. El 12 de junio de 2003 se dictaron, por el Pleno de este Tribunal, dos Autos, en el conflicto de competencia 508/95, por los que, en uno, se declara extinguido, al haberse desestimado por Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo la demanda interpuesta contra el recusado, el incidente de recusación tramitado conforme con lo que se dispuso en la providencia citada y, en el otro, se acordó no admitir a trámite la solicitud de recusación, fundada en la causa del art. 219.9 LOPJ, que se planteó subsidiariamente.

7. Por providencia de fecha 27 de abril de 2004, se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 29 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto del conflicto positivo de competencia del que debemos ocuparnos algunas de las disposiciones de la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior. La Generalidad de Cataluña ha impugnado los artículos tercero, 1 y 3; cuarto, 1 y 2; quinto, 1; sexto, 1 y 2; séptimo; octavo, 2; noveno y undécimo de la misma.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña subraya que el objeto material de la Orden citada es el comercio interior, pues se aprueba en ejecución del Plan marco de comercio interior. Para la representación de la Generalidad de Cataluña el Estado dispone de un título competencial que le permite adoptar medidas con incidencia en el ámbito del comercio interior, puesto que así lo expresa el propio enunciado del art. 12.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero, ni la competencia de planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE), ni la denominada más ampliamente «ordenación general de la economía», son títulos competenciales que permitan reservar a instancias centrales el desempeño de funciones ejecutivas para la gestión de unas subvenciones destinadas al comercio interior, ni agotar el desarrollo y concreción normativos de las condiciones de otorgamiento de tales subvenciones. La aplicación de la Orden ahora impugnada no es una actividad administrativa susceptible de ser considerada como un instrumento de planificación económica. La planificación estatal ya se produjo cuando el Ministerio de Comercio y Turismo elaboró el Plan marco de modernización del comercio interior, siendo la Orden un simple instrumento de ejecución de los programas diseñados para alcanzar los objetivos definidos en el Plan. Por tanto las actuaciones administrativas precisas para la realización efectiva de esta medida de fomento han de ser realizadas por la Generalidad de Cataluña en su ámbito territorial. Por otra parte la finalidad a la que sirve la Orden de 6 de febrero de 1996 indica que la ejecución administrativa precisa para la materialización de sus disposiciones se inscribe en la esfera de competencias ejecutivas sobre el comercio interior, al tratarse de un conjunto de medidas dirigidas a la mejora de las estructuras comerciales. Finalidad propia, por otro lado, de las subvenciones que la Generalidad de Cataluña viene gestionando desde la efectividad de la transferencia de competencias.

Además este Tribunal ha afirmado la necesidad de la gestión descentralizada de las subvenciones en las materias sobre las que incide un título estatal genérico

como es la «ordenación general de la economía». Los términos de la doctrina constitucional relevante se contienen en la STC 13/1992, de 6 de febrero. De conformidad con la doctrina constitucional sobre subvenciones resulta admisible que en este caso el Estado consigne en sus presupuestos generales los recursos precisos para dotar las subvenciones y que especifique genéricamente su destino, regulando con este mismo alcance las condiciones esenciales para su otorgamiento, pero debía haber procedido a territorializar los recursos entre las Comunidades Autónomas para que fuesen éstas las que realizaran las correspondientes convocatorias, así como la totalidad de las funciones precisas para la gestión, control administrativo y concesión de las ayudas.

Al no haberse procedido de este modo, la Orden de 6 de febrero de 1996 entra en contradicción con el marco competencial expuesto. La definición constitucional y estatutaria de la competencia autonómica sobre comercio interior es una condición que necesariamente debe tener en cuenta el Estado al proyectar desde su competencia de planificación general de la actividad económica o de «ordenación de la economía» cualquier intervención en el sector del comercio. Si se tratara, como en el presente caso, de instrumentar y dotar económicamente un sistema de subvenciones, la lealtad constitucional y la necesaria colaboración institucional obligan a las instancias centrales a buscar el modo de alcanzar los objetivos previstos a través del sistema de distribución de competencias, no a pesar suyo. La gestión centralizada de subvenciones en sectores atribuidos a la competencia autonómica, como es el comercio interior, constituye una contradicción con la propia lógica del sistema de organización territorial diseñado por la Constitución Española, que requiere evitar en la medida de lo posible la duplicación de servicios y órganos administrativos, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras en sus Sentencias 187/1988, de 17 de octubre (FJ 12), y 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7). Si el Estado retiene esas funciones de gestión de las subvenciones se vacían de contenido las competencias autonómicas exclusivas asumidas por las CCAA en las materias concernidas. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita, por todo ello, que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, que los preceptos impugnados de la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996 no son de aplicación en Cataluña y que el Estado ha de proceder a la instrumentación de los mecanismos precisos para distribuir territorialmente entre las Comunidades Autónomas las dotaciones presupuestarias correspondientes a las subvenciones a las que se refiere dicha Orden Ministerial, poniendo los fondos correspondientes a su disposición a fin de que las subvenciones sean gestionadas y concedidas en Cataluña por la Generalidad.

Una visión muy diferente del problema sostiene la representación del Estado. Para la misma la Orden recurrida es un puro instrumento de ejecución del Plan marco de modernización del comercio interior para la realización de ciertas actividades dirigidas a disponer de la información necesaria para la planificación general y difusión de la investigación e innovación tecnológica, en materia comercial, y el Estado ha ejercido, a su través, las competencias en materia de planificación de la actividad económica que le atribuye el art. 149.1.13 CE. Mediante la Orden, que puede ser un instrumento para que la competencia del Estado en materia de planificación económica pueda desarrollarse (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10), éste, amparándose en el art. 149.1.13 CE, planifica una actividad económica en el ámbito de todo el territorio español, mediante el estudio

de la realidad global del sector y de las medidas a adoptar para su potenciación y desarrollo. Sobre los artículos de la Orden objeto de conflicto positivo de competencia manifiesta que la totalidad de los preceptos objeto del conflicto responden a la competencia que el Estado tiene en materia de planificación general de la actividad económica. Concluye el Abogado del Estado suplicando se dicte en su día Sentencia rechazando el conflicto positivo de competencia y declarando la plena constitucionalidad de los artículos controvertidos de la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996.

2. En primer lugar nos corresponde pronunciarnos sobre la posible desaparición del objeto del presente conflicto de competencia, desde el momento en que la Orden recurrida agotaba sus efectos en el año 2000. Como hemos explicado recientemente en la STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 2.a, recapitulando nuestra doctrina anterior, a este respecto recordamos en la STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 2, que, por lo que «se refiere a los procesos constitucionales con contenido competencial, es doctrina reiterada de este Tribunal la de que para poder apreciar una eventual pérdida de su objeto no basta con la extinción de la norma concretamente impugnada, siendo necesario ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso (entre las más recientes, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3; y 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 2). Dicho de otro modo, la apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (v. gr., SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 2), pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del Ordenamiento cuanto determinar, como ya hemos indicado anteriormente, si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (por todas, STC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 4, y las resoluciones allí mencionadas) (STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 4)».

También en la STC 126/2002, de 23 de mayo, FJ 3, hemos tenido ocasión de decir que el agotamiento de los efectos económicos de una Orden impugnada no resulta determinante para concluir que la controversia ha perdido su vigencia, pues hemos afirmado reiteradamente (SSTC 190/2000, de 13 de julio, FJ 1; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3, y 98/2001, de 4 de abril, FJ 3) que deben considerarse vivas las disputas competenciales, pese al agotamiento de los efectos económicos de las normas que en cada caso resultaban controvertidas, cuando las modificaciones o derogaciones operadas en dichas normas dejaban subsistentes o irresueltas las cuestiones debatidas y las partes mantuvieron su interés en encontrar una respuesta a sus pretensiones, como se puso de relieve al no haber desistido del conflicto la parte actora ni tampoco haberse allanado la parte demandada.

En conclusión, por cuanto se ha expuesto, debemos señalar que no se ha producido una desaparición del objeto de este conflicto positivo de competencia.

3. Planteados en el primer fundamento jurídico los problemas que debemos resolver, inmediatamente se advierte que la clave de los mismos, que nos permitirá encontrar una solución, es la de decidir si puede entenderse incluida en la competencia estatal exclusiva de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) la potestad de

dictar normas sobre subvenciones en una materia, como es la de comercio interior, atribuida en exclusiva por el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 12.1.5) a dicha Comunidad Autónoma; eso sí, «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 artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». En este terreno de las subvenciones incorporadas a los presupuestos generales del Estado existe ya una muy consolidada doctrina de este Tribunal, que nos ha sido recordada por la STC 126/2002, de 23 de mayo, FJ 6, según la cual «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» o, lo que es lo mismo, «que el Estado...no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 6, entre otras muchas).

De acuerdo con esta doctrina la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate. En este caso ya hemos visto que dicha materia es la de «comercio interior», en la que la Generalidad de Cataluña ostenta la competencia exclusiva «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 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (art. 12.1.5 EAC). En un supuesto en el que se juzgaba una norma similar a ésta tuvimos ocasión de decir que, «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como “exclusiva” en su Estatuto —como es el caso del “comercio interior” según el art. 34.1.5 EACV— esta atribución competencial “no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autónomo de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica” (STC 75/1989, de 21 de abril, FJ 3). Ni tampoco excluye que el Estado intervenga “cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado”, aun si se trata de una “planificación de detalle” (STC 29/1986, de 20 de febrero) o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico (SSTC 95/1986, de 10 de julio, y 152/1988, de 20 de julio entre otras)» (STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3.d).

Pues bien, desde la perspectiva material deberemos dilucidar si ha de reconocerse la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre los aspectos que resultan controvertidos en este procedimiento o si, por el contrario, los mismos se incluyen en el ámbito de lo reservado al Estado; es decir, la formulación de las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria.

4. No está, por tanto, de más que, llegados a este punto, recordemos, de una manera sucinta, lo que este Tribunal tiene dicho respecto a la regla competencial contenida en el art. 149.1.13 CE. De acuerdo con dicha doctrina bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios

globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, de 10 de julio, y 213/1994, de 14 de julio). No obstante la jurisprudencia también ha precisado (SSTC 125/1984, de 20 de diciembre; 76/1991, de 11 de abril) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 133/1997, de 16 de julio), pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 95/2002, de 25 de abril, FJ 7).

De acuerdo con estos parámetros es evidente, y ni siquiera la representación de la Generalidad de Cataluña lo niega, que el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma. También lo es, sin embargo, que dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica. Como tantas veces ocurre, y es aún más cierto en estas materias conectadas con la existencia de un mercado único en el que todos los factores del mismo están fuertemente interrelacionados, el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos.

5. Llevado este planteamiento general al supuesto que nos ocupa nos corresponde ahora decidir, si, como sostiene el Abogado del Estado en la representación que ostenta, esa competencia recogida en el art. 149.1.13 CE, que acabamos de analizar, justifica la existencia de una política de subvenciones, ejecución del Plan marco de modernización del comercio interior, controladas en su totalidad por instancias estatales.

En este problema resulta de gran utilidad recordar la doctrina general sobre subvenciones estatales contenida en la ya citada STC 13/1992, de 6 de febrero, en cuyo fundamento jurídico 8 se identifican cuatro supuestos en cuanto a la delimitación competencial respecto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público. De todos ellos es patente que nos encontramos en el segundo; es decir aquél 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 esta 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 una 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 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».

A los criterios aquí sentados debe ajustarse, por tanto, la política subvencional en una materia como la de comercio interior en la que ya sabemos que conviven la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 12.1.5 EAC) y las competencias genéricas del Estado en materia de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE). No nos queda, por ello, más que sumergirnos en el análisis detallado de las normas contenidas en la Orden Ministerial objeto del presente conflicto, para decidir si la misma, juzgada con los parámetros establecidos en la tantas veces citada STC 13/1992, de 6 de febrero, ha supuesto una invasión en las competencias reconocidas a la Generalidad de Cataluña.

6. Procedemos, por tanto, al examen concreto de los apartados impugnados, a fin de dilucidar si su contenido sustantivo se aviene o no con la doctrina correspondiente:

a) El apartado 3.1 de la Orden de 6 de febrero de 1996 establece:

«Se convocan ayudas públicas en régimen de concurrencia dentro de los Programas Generales del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior para la realización de las actividades especificadas en el número 3 de este apartado, con el fin de desarrollar los objetivos siguientes:

Conocer las tendencias existentes en los circuitos de la distribución internacional y nacional y en las empresas que en ellos operan.

Disponer de información suficiente sobre la distribución comercial y contar con una recopilación de fuentes estadísticas y documentales.

Difundir la investigación e innovación tecnológica en su aplicación al comercio.»

Para la Generalidad de Cataluña dicha norma formaliza la convocatoria de subvenciones y por ello lesiona su competencia en materia de comercio interior. Para el Abogado del Estado en la misma se dispone que el objetivo de las ayudas es apoyar una labor de planificación con el deseo de obtener una información que afecta al Estado en su conjunto y a las relaciones comerciales con el exterior.

Dado que el único contenido de este apartado de la Orden es la convocatoria de las ayudas, señalando además sus objetivos, y en la medida en que aquella supone el acto de gestión más importante de las mismas, es patente que violenta un orden competencial en el que, de acuerdo con lo razonado en nuestra STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, el Estado puede, al ostentar un título competencial genérico de intervención (art. 149.1.13 CE), consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, pero la gestión de esos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas. La única excepción a esta regla general, en la que estaría justificada una intervención del Estado de este tipo, sería, en todo caso, la referente a las ayudas destinadas a conocer las tendencias existentes en los circuitos de la distribución internacional, en las que esta dimensión exterior podría jugar a favor de una participación directa de las instancias centrales. No obstante, al aparecer en un marco que, indudablemente, queda referido en su

conjunto al comercio interior, ha de adjudicarse a la competencia de la Comunidad Autónoma (STC 292/1999, FJ 16), máxime cuando conocer las tendencias existentes en los circuitos de la distribución internacional y en las empresas que en ellos operan, puede tener un interés evidente desde la perspectiva del comercio interior, en cuyo Plan marco de modernización se inscriben las ayudas examinadas. La norma combatida debe, por ello, ser declarada contraria al orden constitucional de competencias.

b) El apartado 3.3 dispone:

«Las ayudas se destinarán a las siguientes actividades, dirigidas a los objetivos señalados, que siempre deberán tener ámbito supraautonómico:

a) Estudios de carácter estructural, tanto generales como sectoriales, así como de carácter coyuntural y específicos sobre el sector comercio.

b) Organización de Congresos, Jornadas Técnicas y Mesas Redondas.

Las diferentes actividades serán propuestas por los solicitantes dentro de esos grandes epígrafes relacionados.»

Para la Generalidad de Cataluña el exigir el ámbito supraautonómico es un intento de exclusión del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las funciones inherentes a la actuación administrativa precisa para la gestión y concesión de estas ayudas. Para el Abogado del Estado la norma tiene trascendencia en cuanto establece que las actividades susceptibles de obtener ayudas siempre tendrán ámbito supraautonómico.

La exigencia de ámbito supraautonómico, es decir, la repercusión de una actividad comercial más allá del territorio de una determinada Comunidad Autónoma, no puede justificarse, como hemos dicho repetidas veces, que se aparte a la Generalidad de Cataluña de las tareas de administración de las subvenciones reguladas por la Orden (*vid.*, por todas, STC 223/2000, FJ 8). En este sentido aquélla chocaría con el orden competencial en estas materias desde el momento en que, de acuerdo con la tantas veces citada STC 13/1992, de 6 de febrero, las instituciones autonómicas deben concurrir con las estatales en la gestión de las ayudas. Es por eso por lo que el inciso «que siempre deberán tener ámbito supraautonómico» debe ser considerado como inconstitucional, de acuerdo con el reparto de competencias constitucionalmente establecido, independientemente de que resulte lógico, en determinados casos, subvencionar actividades de estudio que vayan más allá del límite de una Comunidad Autónoma, supuesto en el que será preciso articular fórmulas de cooperación entre el Estado y las diferentes instituciones autonómicas en las que la gestión esté preferentemente atribuida a estas últimas. Por ello, el apartado del que nos ocupamos ahora debe ser declarado contrario al orden constitucional de competencias, al reservar a instancias estatales la gestión de materias atribuidas a la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña con el inadmisibles argumento de su carácter supraautonómico, carácter que, como sabemos desde la STC 75/1989, de 21 de abril, FJ 2, no justifica la competencia estatal, ya que la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, como se dijo ya en la STC 146/1986, de 25 de noviembre.

c) El apartado 4.1 establece:

«Las solicitudes de ayudas objeto de esta Orden, dirigidas al Excelentísimo Señor Ministro de Comercio y Turismo, se presentarán, en ejemplar duplicado, en cualquiera de las formas previstas en el artículo 38.4 de

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el período de quince días a partir de la publicación de la Orden en el "Boletín Oficial del Estado".»

La Generalidad de Cataluña aduce que en esta norma se reserva a instancias estatales la recepción de solicitudes y el Abogado del Estado que regula simples formalidades.

Es criterio consolidado de este Tribunal (por todas, STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 10.b) que el establecimiento de un plazo común para presentar las solicitudes en todo el territorio nacional, concebido como criterio básico, no menoscaba competencia autonómica alguna, porque puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad de la gestión. No puede decirse lo mismo del hecho de que sea el Ministro el destinatario de las solicitudes, puesto que ello supone excluir a las instancias autonómicas de la gestión de las ayudas. La norma anterior vulnera, por tanto, el orden constitucional de competencias, en tanto en cuanto atribuye al Ministro en exclusiva el carácter de destinatario de las solicitudes de ayuda.

d) El apartado 4. 2 dispone:

«La solicitud, que no podrá referirse a más de una actividad, deberá ir acompañada de la siguiente documentación:

Copia testimoniada del código de identificación fiscal (CIF) y entidades en general establecido en aplicación del Decreto 2423/1975, de 25 de septiembre.

Copia testimoniada del número de identificación fiscal (NIF) establecido en aplicación del Real Decreto 338/1990, de 9 de marzo, si el solicitante es persona física.

Certificación original de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias a que se refieren la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda del 28 de abril de 1986 («Boletín Oficial del Estado» del 30) y disposiciones que la desarrollan.

Certificación original de encontrarse al corriente de sus obligaciones frente a la Seguridad Social, o haber obtenido, en su caso, moratoria en los términos establecidos en la Orden de 25 de noviembre de 1987 («Boletín Oficial del Estado» de 5 de diciembre).

Justificación de estar dado de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas y de estar al corriente en el pago del impuesto.

En el caso de ser persona jurídica, copia compulsada de la escritura de constitución y poder con que actúa el representante legal.

Declaración de las subvenciones obtenidas o solicitadas ante cualesquiera otras Administraciones o Entes públicos nacionales o internacionales, relativas a la misma actividad, y que ésta no se ha iniciado en la fecha de la solicitud.

Cuando se trate de la realización de estudios se acompañará también, por duplicado:

Memoria explicativa de la actividad a realizar.

Metodología a utilizar.

Presupuesto a que asciende, suficientemente detallado.

Plazo de realización, que no podrá superar el de seis meses.

Documento firmado por la persona que vaya a ser titular de los derechos de explotación del estudio que se pretende subvencionar, de cesión de tales derechos

al Ministerio de Comercio y Turismo, en los términos que se indican en el apartado décimo de la presente Orden.

Cuando se trate de Congresos, Jornadas Técnicas y Mesas Redondas, se acompañará también, por duplicado:

Memoria explicativa de cada una de las acciones dentro de la actividad a realizar con las especificaciones siguientes:

Número de participantes previstos.

Relación de ponentes.

Lugar y fecha de realización, que no podrá ser posterior al 30 de noviembre del año correspondiente.

Características del colectivo destinatario.

Ámbito territorial, que habrá de ser supraautonómico.

Presupuesto suficientemente detallado con las especificaciones siguientes:

Cuota de inscripción a abonar por los asistentes.

Gastos de local.

Honorarios de los ponentes.

Importe de desplazamientos y gastos de los ponentes.

Gastos en empresas auxiliares.

Gastos de publicidad y promoción, que no podrán superar el 10 por 100 del presupuesto total.

Gastos de la documentación a distribuir entre los asistentes.

Medios técnicos y humanos de que se dispone para el desarrollo de la actividad.

No se subvencionarán otros gastos distintos a los relacionados, ni imprevistos.»

La Generalidad vuelve a argumentar que al exigirse ámbito supraautonómico se excluye a las Comunidades Autónomas, mientras que el Abogado del Estado reitera que este artículo se limita a regular formalidades.

De nuevo la atribución de competencia al Estado en virtud de la exigencia de ámbito supraautonómico ha de ser considerada como contraria al orden constitucional de competencias en materia de comercio interior, y no puede ser la base que justifique excluir a la Comunidad Autónoma de Cataluña completamente de las tareas de administración de las subvenciones reguladas por la Orden. En este sentido, aquélla solo respeta dicho orden competencial si se entiende que, de acuerdo con la tantas veces citada STC 13/1992, de 6 de febrero, las instituciones autonómicas deben tener atribuida la gestión de las ayudas.

e) El apartado 5.1 establece:

«La instrucción de los expedientes se realizará de la forma siguiente:

1. Recibida la solicitud de subvención en la Dirección General de Comercio Interior, ésta podrá solicitar al interesado aquella información que estime necesaria para completar el expediente. La Dirección General de Comercio Interior evaluará los expedientes de solicitud de subvención basándose en la documentación presentada y según los siguientes criterios:

Para la realización de estudios,

Idoneidad de la memoria y metodología propuestas.

Experiencia del solicitante en la materia.

Medios técnicos y humanos con los que cuenta.

Currículum vitae de las personas que han de dirigir la actividad.

Coste de la actividad.

Plazo de realización.

Cuando se trate de organizar Congresos, Jornadas Técnicas y Mesas Redondas,

Idoneidad de la actividad propuesta.  
Experiencia del solicitante en la materia.  
Medios técnicos y humanos con que cuenta.  
Currículum vitae de los ponentes.  
Colectivo al que se dirige.

Se considerará mérito preferente estar presentados por Entidades de carácter nacional vinculada al sector comercial.»

Para la Generalidad el establecer como mérito preferente en la organización de congresos el de que la subvención la soliciten entidades de carácter nacional resulta contrario al orden competencial en estas materias y es un intento de excluir a las Comunidades Autónomas. Para el Abogado del Estado la norma alude sólo a los criterios de evaluación de los datos formulados por la Administración del Estado.

Llama la atención de esta norma la exclusión total de las Comunidades Autónomas que supone la misma. Se centraliza la evaluación en una instancia estatal y se prima a los concursantes que tengan ese ámbito. Ninguna de las dos opciones puede considerarse como coherente con un orden competencial en que la materia de comercio interior aparece como repartida entre Estado y Comunidades Autónomas, pues no se da participación a estas últimas en estos aspectos tan importantes de la gestión de las ayudas. Consecuentemente estas disposiciones lesionan claramente la competencia de la Generalidad de Cataluña.

f) El apartado sexto, puntos 1, 2 y 3 dispone:

«1. El ilustrísimo señor Director General de Comercio Interior elevará al excelentísimo señor Ministro de Comercio y Turismo propuesta de resolución favorable o desfavorable de los proyectos evaluados con arreglo a las disponibilidades presupuestarias existentes, según lo establecido en el artículo 81.6 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

2. El excelentísimo señor Ministro de Comercio y Turismo, en el plazo de quince días, resolverá motivadamente los expedientes sometidos a su consideración.

3. En la resolución favorable que se dicte se hará constar el importe de la actividad que se subvenciona y la cuantía de la subvención concedida, el plazo de realización de la actuación, así como la obligación por parte de los preceptores de subvenciones con cargo al presupuesto del Ministerio de Comercio y Turismo, de expresar dicha circunstancia en sus referencias a las actuaciones y a los logros conseguidos.

La resolución podrá designar, de entre los funcionarios adscritos a la Dirección General de Comercio Interior, la persona encargada del seguimiento y control de las distintas fases que se hayan establecido en la memoria y metodología aceptada, así como establecer condiciones técnicas o económicas de observancia obligatoria para la realización de la actuación subvencionable, y la exigencia de la presentación de una memoria sobre los logros obtenidos o cualquier otra información.

La resolución se notificará al interesado conforme a lo establecido en los artículos 58 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y pondrá fin a la vía administrativa.»

La Generalidad denuncia en este caso que la norma regula una serie de actuaciones de mera ejecución administrativa que se inscriben dentro de la competencia asumida por ella en materia de comercio interior. El Abogado del Estado señala que se trata de meros trámites a seguir en el seno del Ministerio de Comercio y Turismo.

Es patente que la norma antedicha vuelve a excluir a las Comunidades Autónomas de la gestión de unas subvenciones en materia de comercio interior y por ello debe ser considerada como contraria al orden competencial diseñado por la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, basado en la concurrencia de las dos Administraciones y no en el monopolio del ejercicio de esas competencias por parte de una de ellas.

g) El apartado séptimo establece:

«El control de la realización de las actividades que hayan sido objeto de resolución favorable se llevará a cabo por parte de la Dirección General de Comercio Interior que, por sí misma o a través del órgano o entidad que designe, verificará el cumplimiento de la actuación subvencionada y comprobará que el importe de la subvención se aplica a la concreta finalidad para la que fue concedida conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 2225/1993.

Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de las subvenciones, así como la obtención concurrente de subvenciones o ayudas otorgadas por Administraciones o Entes públicos o privados, nacionales o internacionales, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de la concesión.»

La Generalidad aduce que esta disposición reserva el control de las actividades subvencionadas a instancias estatales, siendo actuaciones de mera ejecución administrativa que se inscriben dentro de la competencia asumida por ella en materia de comercio interior. El Abogado del Estado reitera que se trata de meros trámites dentro del Ministerio de Comercio y Turismo.

La reserva a la Administración del Estado de las tareas de gestión a las que se refiere la norma anterior es contraria al orden competencial establecido por la Constitución y el EAC en estos ámbitos, como ya se ha tenido ocasión de señalar anteriormente.

h) El apartado 8.2 dispone:

«La ordenación de pago se efectuará por el Subsecretario o autoridad competente del Ministerio de Comercio y Turismo, haciendo constar que la ayuda obtenida se ha producido en aplicación del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior.»

La Generalidad argumenta que en la norma se reserva la ordenación de pagos a instancias estatales, siendo ésta una actuación de mera ejecución administrativa que se inscribe dentro de la competencia asumida por ella en materia de comercio interior. El Abogado del Estado reitera que se trata de meros trámites dentro del Ministerio de Comercio y Turismo.

Las mismas razones ya expresadas en apartados anteriores conducen a sostener que la exclusividad en materia de ordenación de pagos concedida a la Administración del Estado es contraria al orden constitucional de competencias relativo al comercio interior.

i) El apartado noveno establece:

«La Administración General del Estado podrá llevar a cabo acciones de control sobre la utilización de los fondos, de acuerdo con lo que establece la Ley General Presupuestaria. Además, las actividades quedarán sometidas al control financiero que corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado y a las actuaciones de control previstas por la legislación del Tribunal de Cuentas.

El beneficiario de la subvención estará obligado a presentar los documentos que se soliciten en el plazo

que se le indique y a facilitar las comprobaciones encaminadas a garantizar la correcta utilización de la actuación subvencionada. Asimismo, estará obligado a aportar cuanta documentación le sea requerida por el Tribunal de Cuentas.

Procederá la revocación de la subvención, así como el reintegro de las cantidades percibidas, en su caso, y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago de la subvención, en los casos y en los términos previstos en el artículo 81.9 de la Ley General de Presupuestos.

Tendrán la consideración de infracción y serán sancionables las conductas a que se refiere el art. 82 de la Ley General de Presupuestos, en los términos establecidos en el mismo.»

La Generalidad aduce que esta norma reserva el control de la utilización de los fondos a instancias estatales, siendo así que se trata de actuaciones de mera ejecución que caen dentro de sus competencias en materia de comercio interior. Para el Abogado del Estado de nuevo se trata de un mero trámite en el Ministerio de Comercio y Turismo.

De nuevo se margina a la Comunidad Autónoma de Cataluña de la gestión de las subvenciones y de las tareas de control de las mismas, cuando es patente que deberían ser compartidas dada la ya apuntada necesidad de incorporar a quienes tienen atribuida la competencia exclusiva en materia de comercio interior a las actuaciones de ejecución de un sistema de ayudas que no puede administrar de manera excluyente el Estado a través de sus órganos centrales. La disposición es, por tanto, contraria al orden constitucional de competencias, sin perjuicio de la legitimidad constitucional del control del Tribunal de Cuentas [*vid.* STC 98/2001, FJ 8 k)].

j) El apartado undécimo dispone:

«En lo no regulado en la presente Orden, la subvenciones se regirán por lo establecido en los artículos 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por el Reglamento del Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre.»

Dejando a un lado la incidencia que sobre esta regulación haya podido tener la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, pues en cualquier caso no enerva la *vindicatio potestatis*, ha de precisarse que, para la Generalidad, dicha norma vulnera sus competencias al indicar que las subvenciones previstas por la Orden están sujetas al procedimiento de concesión resultante de los arts. 81 y 82 LGP, cuando estos preceptos regulan la gestión de ayudas y subvenciones públicas cuya gestión corresponda en su totalidad a la Administración del Estado. La Orden Ministerial debería haber previsto la convocatoria, gestión y concesión descentralizada de las subvenciones estableciendo, en su caso, la aplicabilidad del art. 153 LGP. En opinión del Abogado del Estado el apartado en cuestión determina simplemente la aplicación subsidiaria de la Ley de procedimiento administrativo común y del Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

Esta norma, en su primer inciso, vulnera las competencias normativas y de gestión de la Generalidad en materia de comercio interior pues los mencionados artículos de la Ley general presupuestaria solo son de aplicación a las subvenciones que corresponda gestionar al Estado, según ellos mismos prevén, lo que no debiera ser el caso de los programas de ayuda regulados en la Orden en cuestión.

7. Establecida así la distribución competencial, debemos pronunciarnos también, antes del fallo, 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 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre; 126/2002, de 23 de mayo, entre otras), la Orden impugnada ya ha agotado sus efectos y no procede afectar 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:

Declarar que son inconstitucionales por vulnerar las competencias de la Generalidad de Cataluña los siguientes preceptos de la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996: los apartados tercero, 1; tercero, 3; cuarto 1, en tanto reserva al Ministro la recepción de las solicitudes; cuarto, 2; quinto, 1; sexto, 1, 2 y 3; séptimo; octavo, 2; noveno, sin perjuicio de la legitimidad constitucional del control del Tribunal de Cuentas, y, finalmente, el primer inciso del undécimo, en la medida en que dispone que el procedimiento de gestión presupuestaria aplicable será el de las subvenciones estatales.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de abril de dos mil cuatro.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

**9909** *Pleno. Sentencia 78/2004, de 29 de abril de 2004. Cuestión de inconstitucionalidad 4328/1999. Planteada por un Juzgado de lo Social de Alicante acerca del art. 143.2 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.*

*Supuesta vulneración del derecho a la igualdad (edad): STC 197/2003 (gran invalidez de personas mayores).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don