|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 589/1988 |
| Fecha | de 10 de mayo de 1988 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra. |
| Núm. de registro | 562-1988 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 562/1988 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional ha decidido denegar la suspensión del art. 16.1 del Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, objeto del presente conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la  Generalidad de Cataluña solicitada por dicho Consejo Ejecutivo. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña presentó el 25 de marzo de 1988 escrito por el que planteaba conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado, por estimar que el art. 16.1 del Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre («BOE» del día 12), sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, vulnera la competencia de la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. En otrosí del citado escrito de planteamiento, la Generalidad de Cataluña manifiesta que, de conformidad con lo previsto en el art. 64.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el fin de que no se produzcan los perjuicios de imposible o de difícil reparación que derivarían de la paralización de la construcción de viviendas de protección oficial, por aplicación de lo previsto en el art. 16. 1 del Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, solicita la suspensión de dicho precepto únicamente en lo que se refiere a la supeditación de la subsidiación de los préstamos cualificados a la concesión de la ayuda económica individualizada por parte de las Comunidades Autónomas. Se añade en el mencionado escrito que, a pesar del evidente quebranto que la vigencia del primer párrafo del citado art. 16.1 inflige a la competencia autonómica y del lógico retraso en la tramitación de los préstamos que supondrá al imponer un nuevo trámite de propuesta de resolución desde las Comunidades Autónomas al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la Generalidad renuncia a solicitar la suspensión también de esa parte del precepto objeto del conflicto, en un esfuerzo por limitar el empleo de la cláusula prevista en el art. 64.3 de la Ley Orgánica de este Tribunal a aquellos aspectos del artículo impugnado, que, sin lugar a dudas, producirán en su vigencia los más graves perjuicios. Asimismo, se dice en el escrito que el Estado ha realizado las previsiones presupuestarias necesarias para otorgar la subsidiación de los préstamos cualificados en todo el territorio nacional, y, en consecuencia, no puede causarle perjuicio alguno asumir ese coste sin exigir el previo otorgamiento por las Comunidades Autónomas de la ayuda económica individualizada, en tanto que, de mantenerse la vigencia del referido precepto en su integridad, derivarían graves perjuicios, no sólo para el erario autonómico y una grave limitación en el ejercicio de sus competencias, sino, esencialmente, unos gravísimos e inmediatos perjuicios para el sector y para la economía y la sociedad en general. Se afirma que si las instancias centrales, en aplicación de la disposición en litigio, se niegan a conceder la subsidiación de los préstamos, ya sea por no existir una previsión presupuestaria adecuada en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas que posibilite a éstas sufragar el coste de la ayuda impuesta, o por cualquier otro motivo, resultará que la demanda de ese tipo de viviendas disminuirá, y conllevará una gravísima paralización del sector, en el que se dejarán de construir tales viviendas, con el consiguiente incremento de los índices de paro y la ralentización económica que genera automáticamente toda recesión en el sector de la construcción. Es evidente que tales perjuicios sociales y económicos mal podrían ser reparados con posterioridad a una Sentencia, incluso en el supuesto de que ésta fuera totalmente favorable a sus posiciones, indica, por último, la Generalidad.

3. La Sección Segunda del Pleno, en providencia de 6 de abril último, acordó la admisión a trámite del referido conflicto que fue registrado con el núm. 562/1988, y dar traslado del mismo al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la LOTC, aportase cuantos documentos y alegaciones considerase oportunos; asimismo, dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente del mismo, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto; oír al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que estimase procedente acerca de la suspensión -pedida en el otrosí de la demanda- del referido art. 16.1 del Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, únicamente a lo que se refiere a la supeditación de la subsidiación de los préstamos cualificados a la concesión de la ayuda económica individualizada por parte de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 14 de abril, evacúa el traslado conferido sobre la solicitud de suspensión, oponiéndose a la misma en atención a las siguientes consideraciones: En orden a la justificación de la medida de suspensión que solicita, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña afirma que los perjuicios que en caso contrario se producirían derivarían de la paralización de la construcción de viviendas de protección oficial que determinaría el art. 16.1, ya que, si las instancias centrales se niegan a subsidiar los préstamos, «resultará que la demanda de ese tipo de viviendas disminuirá y conllevará una gravísima paralización del sector». Pero si se tiene en cuenta, en primer lugar, que la calificación que mejor se ajusta a las actuaciones administrativas que regula el Real Decreto 1.494/1987, es la de fomento, y que, por consiguiente, mediante la aplicación de lo previsto en el art. 16.1 del mismo, lo que se lleva a cabo no es sino la puesta en práctica de una medida de estimulo y promoción en relación con la adquisición de viviendas de protección oficial, resulta verdaderamente sorprendente para el Abogado del Estado que se afirme que con la aplicación de esa medida de fomento se producirá una disminución de la demanda, una paralización del sector, y que lo lógico, por el contrario, es presumir exactamente todo lo contrario. Señala seguidamente el Abogado del Estado que la Generalidad afirma que sólo si el Precepto (su vigencia) se suspende, la política estatal de fomento a que se refiere el art. 16.1 tendrá sentido, es decir, sólo en ese caso podrá incentivarse la adquisición de viviendas de protección oficial. Se pregunta en base a qué factores puede el Gobierno catalán considerar que el del Estado aplicará unas medidas de fomento cuando las normas que las regulan no pueden aplicarse por estar suspendidas en su vigencia y si resultaría acaso forzoso para el Estado conceder esas ayudas si el requisito previsto en el inciso del art. 16.1 que se pretende suspender fuera inaplicable. Termina el Abogado del Estado diciendo que, según el art. 16.1, la subsidiación estatal será concedida «dentro de los límites de los correspondientes convenios». a los que se refiere la Disposición adicional novena 3 del Real Decreto 1.494/1987, y en relación con cuyos límites la Orden de 15 de enero de 1988 ha establecido el número máximo de adquirentes o adjudicatarios a los que puede extenderse la subsidiación tanto de nueva construcción como rehabilitación y otras actuaciones protegibles, y que, en base a ello, a la fecha de hoy, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo ha firmado convenios con las Comunidades Autónomas de Madrid, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Canarias, Extemadura, Navarra, Valencia y Andalucía, por lo que la suspensión del precepto solicitado perjudicaría gravemente a esas Comunidades Autónomas.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La petición de suspensión formulada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en el otrosí de su escrito de planteamiento de conflicto positivo de competencia contra el art. 16.1 del Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, al amparo del art. 64.3 LOTC, no es propiamente, en los términos en que viene a expresarse, una petición de suspensión de una norma, sino la manifestación de que en lugar del precepto impugnado se tenga por existente otro que disponga lo contrario que el anterior. En efecto, lo que viene a establecer el art. 16.1 del Real Decreto 1.494/1987 es, entre otros extremos, que la subsidiación de préstamos cualificados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo será supeditada por éste a la concesión por la correspondiente Comunidad Autónoma de la ayuda económica individualizada. En cambio, lo que viene a pretender dicho Consejo Ejecutivo es que, bajo la apariencia de una medida de suspensión, dicho art. 16.1 disponga que por el Ministerio referido se proceda a subsidiar los préstamos cualificados aun cuando la Comunidad Autónoma correspondiente no conceda la ayuda económica individualizada. Ahora bien, el Tribunal Constitucional no puede, bajo la apariencia de la suspensión de la aplicación de una norma, hacer que ésta venga a disponer lo contrario de lo que de sus términos y de la voluntad de su autor se deduce. La formulación de la presente petición de suspensión derivada de la consideración de dicho art. 16.1, en el aspecto que nos ocupa, como una norma preceptiva, que contendría un mandato, y no como lo que es, a saber, una norma prohibitiva, de contenido negativo, aunque condicionado. Pues dicho art. 16.1 en dicho aspecto, al que se ciñe la petición de suspensión, se limita a disponer que no se concederá la subsidiación de intereses si la correspondiente Comunidad Autónoma no concede, a su vez, la ayuda económica individualizada mínima prevista por dicho artículo. De ahí que el único efecto que cabría deducir de la suspensión del precepto en cuestión, en cuanto a la supeditación que hace de la subsidiación estatal de intereses a la ayuda económica autonómica, seria el de suprimir la prohibición antes referida, pero no el efecto positivo de entender obligado al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a proceder a la subsidiación en ausencia de la ayuda individualizada de la Comunidad Autónoma.

2. A mayor abundamiento, y sin con ello prejuzgar la resolución definitiva del presente conflicto, no puede por menos que advertirse cierta contradicción entre los términos en que puede entenderse en principio planteado dicho conflicto de competencia y la suspensión en él solicitada. Por un lado, es el art. 16.1 del Real Decreto 1.494/1987 en su integridad, sin exclusión expresa de parte alguna, el que se indica como objeto del conflicto e invasor de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda y la planificación de la actividad económica de Cataluña. Mientras que, por otro lado, se pretende excluir de la suspensión solicitada precisamente una de las partes del precepto que más directamente se refiere a una actividad estatal que incide necesariamente en el ámbito competencial disputado, como ocurre con la concesión por parte del Estado de ciertas ayudas a la vivienda en Cataluña.

3. Además de lo hasta ahora expuesto, preciso es tener en cuenta, como este Tribunal viene declarando repetidamente (Auto de 13 de enero de 1987 reiterando doctrina anterior) que la suspensión de la disposición o acto objeto de un conflicto positivo de competencia, que permite acordar el art. 64.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es una medida cautelar dirigida a prevenir las repercusiones perjudiciales que fueren consecuencia de la ejecución de aquellas decisiones durante la tramitación del proceso constitucional. Dicha suspensión sólo puede acordarse cuando de tal ejecución hubieran de derivar perjuicios de imposible o difícil reparación, lo que debe ser ponderado o valorado por este Tribunal en atención igualmente a los intereses generales y sin prejuzgar las ulteriores decisiones sobre el fondo del litigio. Por otra parte, no es suficiente para decidir la suspensión la mera invocación de aquellos perjuicios, sino que es preciso demostrar o, al menos, razonar convincentemente su presencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse, en principio, de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos materia del conflicto.

4. En el presente supuesto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no razona convincentemente, ni menos demuestra, que los perjuicios que invoca -la «gravísima paralización del sector, en el que se dejarán de construir tales viviendas, con el consiguiente incremento de los índices de paro y la ralentización económica que genera automáticamente toda recesión en el sector de la construcción»- vayan a producirse necesariamente. Atribuye el Consejo Ejecutivo la posibilidad de tales perjuicios a la eventualidad de que las instancias centrales se nieguen a conceder la subsidiación de los préstamos, «ya sea por no existir una previsión presupuestaria adecuada en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas» que les posibilite sufragar la ayuda individualizada, «o por cualquier otro motivo». Tales razones no equivalen, ciertamente, a la demostración de la realidad del perjuicio. Y, por otro lado, en manos de las propias Comunidades Autónomas estaría el tratar de evitar o aminorar los perjuicios de que se trata, al menos transitoriamente y con la urgencia y los procedimientos de corrección de sus Presupuestos que fueran posibles y oportunos, atendidas las innegables carencias en materia de vivienda y el deber de todos los poderes públicos de facilitar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en el art. 46 C.E., posibilitando con las ayudas autonómicas que pudieran arbitrarse el que el Estado, a su vez, procediese a la subsidiación de intereses. A lo que cabe añadir que, como alega el Abogado del Estado, algunas de las Comunidades Autónomas han suscitado los convenios previstos en el controvertido art. 16. 1 del Real Decreto 1.494/1987, por lo que al menos en dichas Comunidades Autónomas no existe riesgo de que se produzcan los perjuicios invocados, mientras que sí podrían producirse algunos perjuicios a las mismas si fuese suspendida la aplicación del precepto en el que a tales convenios se hace referencia.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional ha decidido denegar la suspensión del art. 16.1 del Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, objeto del presente conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la

Generalidad de Cataluña solicitada por dicho Consejo Ejecutivo.

Madrid, a diez de mayo de mil novecientos ochenta y ocho.