|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 156/1996 |
| Fecha | de 11 de junio de 1996 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás Salvador Vives Antón. |
| Núm. de registro | 1659-1996 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 1.659/1996 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda no acceder a la suspensión de los preceptos impugnados 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. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 19 de abril de 1996, don Ramón Riu i Fortuny, Letrado de la Generalidad de Cataluña, en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con los arts. 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. En otrosí del escrito de demanda, solicitó, al amparo del art. 64.3 LOTC, la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados con base en las siguientes alegaciones: El Tribunal Constitucional ha expresado reiteradamente la necesidad de proceder a la gestión descentralizada por las Comunidades Autónomas de las subvenciones dotadas por el Estado en sectores en los que, como el comercio interior, aquellas han asumido competencias de ejecución administrativa. Ha sido frecuente, además, que en las Sentencias dictadas en controversias competenciales relacionadas con la gestión de subvenciones, el Tribunal Constitucional haya limitado los efectos de su pronunciamiento a declarar la titularidad de la competencia, absteniéndose de anular las actuaciones realizadas, a fin de no causar perjuicios a terceros, ni las perturbaciones debidas a la afectación de ejercicios económicos ya cerrados.

En el presente caso, la Orden impugnada no sólo vulnera las competencias de la Generalidad, sino que ni tan siquiera se aviene con el necesario reconocimiento que de las mismas admitió el Gobierno de la Nación en respuesta al requerimiento previo de incompetencia formulado en relación con las tres órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo, de 3 de noviembre de 1995, derogadas por el art. duodécimo de la Orden objeto del conflicto. Ante este proceder, dado que dicha Orden regula la concesión de ayudas para el período 1996-2000, a fin de evitar situaciones irreversibles o de imposible o difícil reparación para los intereses públicos comprometidos o que fuercen necesariamente la reducción de los efectos de la Sentencia que haya de resolver el conflicto a una pura declaración de la titularidad de la competencia controvertida, es por lo que se solicita, de conformidad con el art. 64.3 LOTC, la suspensión de los preceptos recurridos.

Sólo la intervención inmediata del Tribunal Constitucional, paralizando la eficacia de los mencionados preceptos, puede impedir que se repita sistemáticamente cada año la vulneración competencias puesta de manifiesto en la demanda y que se generen a los beneficiarios de las subvenciones unos derechos que impedirían en su día la anulación de las actuaciones realizadas y su retroacción para permitir a la Generalidad de Cataluña el legitimo ejercicio de la competencia de la que es titular. Las características y antecedentes de la presente controversia requieren esa intervención, para que sirva de ejemplo y evite en las instancias públicas cualquier tentación futura de eludir el cumplimiento de la doctrina constitucional en materia de subvenciones, mediante la instrumentalización de coyunturas políticas concretas o de los propios procesos constitucionales y de la eficacia estrictamente declarativa que hasta la fecha han tenido las Sentencias que han resuelto los conflictos de competencia planteados en relación con las subvenciones.

3. La Sección Cuarta de este Tribunal acordó, por providencia de 29 de abril de 1996, admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y bajo la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC 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, de conformidad con lo previsto en el art. 61.2 LOTC; oír al Abogado del Estado para que, en representación del Gobierno y en el plazo de cinco días, expusiera lo que considerase conveniente acerca de la suspensión solicitada; y, finalmente, 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 registrado con fecha 9 de mayo de 1996, se opuso a la solicitud de suspensión, con base en las siguientes alegaciones:

Entiende que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no justifica en modo alguno la procedencia de la suspensión que interesa, sino que prejuzga el fondo del asunto, al afirmar que la Orden objeto del conflicto no sólo supone una vulneración de sus competencias, sino también que no se aviene con el necesario reconocimiento que de las mismas admitió el Gobierno en respuesta al requerimiento de incompetencia formulado respecto a las tres órdenes Ministeriales de 3 de noviembre de 1995. Además, al pedir la suspensión de los preceptos impugnados para que sirva de ejemplo a futuras actuaciones del Estado, contunde claramente la finalidad que persigue la medida cautelar que prevé el art. 64.3 LOTC, cual es la de evitar perjuicios de imposible o difícil reparación y no la de «servir de ejemplo» a actuaciones futuras.

Los preceptos objeto del conflicto, en el caso de ser aplicados en el lapso de tiempo que dure la tramitación de este proceso constitucional, no irrogarían daños ni de difícil ni, menos aún, de imposible reparación, pues con ellos se pretende prestar ayudas al desarrollo del comercio interior, a través de subvenciones, dentro del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior de carácter nacional. Dichos artículos establecen la intervención de la Administración del Estado en el otorgamiento de las ayudas previstas y el único perjuicio que su aplicación puede irrogar a la Comunidad Autónoma consistiría eventualmente en que se hubiera podido invadir la competencia autonómica para el otorgamiento de la subvenciones, lo que no le comporta, tan siquiera, un perjuicio económicamente evaluable y, si así fuere, sería fácilmente indemnizable.

Por el contrario, su suspensión determinaría la imposibilidad de otorgar subvenciones a las personas físicas o jurídicas capacitadas para la realización de actos de promoción del comercio interior, con el consiguiente perjuicio no sólo para los potenciales beneficiarios que se verían impedidos de cumplir su cometido, sino también para el sector del comercio interior que se desea potenciar. Por tal razón procede mantener, en su opinión, la eficacia de los preceptos objeto de este conflicto de competencias.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita de este Tribunal en el escrito de planteamiento del conflicto positivo de competencia, al amparo del art. 64.3. LOTC, la suspensión de los preceptos impugnados 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.

Según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes, la suspensión de la disposición o acto objeto de un conflicto positivo de competencia es una medida cautelar dirigida a prevenir las repercusiones perjudiciales que fueran consecuencia de la ejecución de aquellas decisiones durante la tramitación del proceso, por poderse generar situaciones de imposible o difícil reparación para los intereses comprometidos. Es preciso ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular y privado de terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que la medida, según su sentido, pudiera deparar. Una ponderación que debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por los preceptos discutidos y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se fommulan, pues la interpretación de las reglas de deslinde competencias que al caso hagan debe, obviamente, quedar diferida a la Sentencia que resuelva la controversia competencias. Por último, no es ocioso recordar que no basta para decidir la suspensión la mera invocación de aquellos perjuicios, sino que es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse, en principio, de la existencia de una presunción de constitucionalidad en favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995).

2. La citada Orden del Ministerio de Comercio y Turismo, de 6 de febrero de 1996, establece las normas que regulan la concesión de determinadas ayudas durante el periodo 1996-2000 dentro del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior para la realización de ciertas actividades -estudios de carácter estructural, coyuntural y específicos sobre el sector del comercio, congresos, jamadas técnicas y mesas redondas- dirigidas a disponer de la información necesaria para la planificación general y difusión de la investigación e innovación tecnológica en materia comercial, a la vez que formaliza la primera convocatoria para el ejercicio de 1996. Los preceptos impugnados por invasión de las competencias autonómicas -tercero.l y 3; cuarto.l y 2; quinto. 1; sexto. 1, 2 y 3; séptimo; octavo.2; noveno y undécimo- reservan, en síntesis, a órganos e instancias estatales la recepción de las solicitudes de subvención; la posibilidad de solicitar información a los interesados; la evaluación de los expedientes; la propuesta, resolución y pago de las ayudas, así como el control sobre la realización de las actividades subvencionadas y sobre los fondos.

El Letrado de la Generalidad solicita la suspensión de los preceptos recurridos, a fin de evitar situaciones irreversibles o de imposible o difícil reparación para los intereses públicos comprometidos o que fuercen necesariamente la reducción de los efectos de la Sentencia que ha de resolver el conflicto a una mera declaración de la titularidad de la competencia controvertida. Aduce al respecto que la mencionada Orden, según una reiterada jurisprudencia constitucional en materia subvencionas, vulnera las competencias de la Generalidad, así como que las Sentencias dictadas en los conflictos positivos de competencia sobre gestión de subvenciones limitan los efectos de su pronunciamiento a declarar la titularidad de la competencia, absteniéndose de anular las actuaciones realizadas, por lo que considera que sólo la intervención inmediata del Tribunal Constitucional, paralizando la eficacia de los preceptos impugnados, puede impedir que se repita sistemáticamente la vulneración competencial puesta de manifiesto en la demanda.

Por su parte, el Abogado del Estado entiende que de adverso no se justifica en modo alguno la procedencia de la suspensión que se interesa, sino que se prejuzga el fondo del asunto, además de confundir la finalidad que persigue la medida cautelar del art. 64.3 LOTC, cual es la de evitar perjuicios de imposible o difícil reparación. En su opinión, el único perjuicio que la aplicación de los preceptos recurridos podía irrogar a la Comunidad Autónoma consistiría eventualmente en que se hubiese invadido su competencia para el otorgamiento de las subvenciones, mientras que la suspensión determinaría el consiguiente perjuicio no sólo para los potenciales beneficiarios de las mismas, que se vedan impedidos de cumplir su cometido, sino también para el sector del comercio interior.

3. El Letrado de la Generalidad de Cataluña afirma que la vigencia de los preceptos impugnados generaría situaciones irreversibles o de imposible o difícil reparación para los intereses públicos comprometidos, pero ni concreta e identifica tales situaciones, ni aduce en favor de aquella aseveración dato o razón alguna que justifique, al menos, que vayan necesariamente a producirse o su imposible o difícil reparación. Más bien, vincula los perjuicios invocados al pretendido vicio de incompetencia en el que incurrirían aquellos preceptos, debiéndose rechazar en este trámite cualquier tipo de consideración que trate de vincular el otorgamiento o la denegación de la suspensión solicitada al tema objeto del conflicto o, lo que es lo mismo, a la decisión sobre la titularidad de la competencia controvertida, dado que ninguna incidencia puede tener en la resolución que ahora vayamos a adoptar la cuestión de fondo sobre la que versa el presente proceso (AATC 374/1983; 355/1984; 725/1985; 207/1992). Semejante argumento resulta inconsistente en orden a acordar la suspensión interesada, pues de lo que en este incidente se trata, no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional (AATC 12/1992, 103/1994). Además, los perjuicios meramente invocados, que se cifrarían en la eventual invasión de la competencia autonómica y, por consiguiente, en la privación de su ejercicio, no son reales, actuales y efectivos, sino potenciales e hipotéticos, cuya verosimilitud resultaría condicionada, en primer término, a que en su momento se declarara de titularidad de la actora la competencia controvertida y, en segundo término, al alcance de los efectos de la Sentencia que resuelva la controversia competencias, no demostrándose en todo caso que, de llegar a existir, fuesen irreversibles y, por ende, irreparables.

Por el contrario, como el Abogado del Estado señala en su escrito de alegaciones, la suspensión de los preceptos impugnados durante la tramitación del presente proceso constitucional imposibilitaría el acceso a las ayudas de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, capacitadas para desarrollar las actividades de promoción del comercio interior. Lo que irrogaría los consiguientes perjuicios y efectos perturbadores no sólo para los intereses particulares de los potenciales beneficiarios, que se verían impedidos de cumplir su cometido, sino, sobre todo, para el interés general en un sector tan importante de la actividad económica como es el del comercio interior que se pretende potenciar, en concreto la actividad de distribución comercial, ámbito en el que, como se indica en el preámbulo de la Orden Ministerial, se está produciendo una profunda transformación que afecta a la forma de competir en el sector, persiguiéndose con la convocatoria de las ayudas, mediante el análisis de nuevas tendencias y tecnologías y los distintos sectores y actividades, la creación de un entorno más favorable y adecuado para el desarrollo de la actividad económica.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda no acceder a la suspensión de los preceptos impugnados 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.

Madrid, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.