

Silencia, no obstante, el legislador los efectos que sobre el cómputo del plazo de interposición del recurso produce la eventualidad acaecida en el presente caso, esto es, que ante la renuncia del Letrado libremente designado por el recurrente, éste solicite y el juzgado acceda al nombramiento de un nuevo Letrado por el turno de oficio. Sin embargo, a la luz de la doctrina constitucional antes expresada las consideraciones que siguen imponen una paralización del curso de los autos desde que se formula la petición y hasta que la designación obre en poder del órgano judicial.

La solicitud implica el ejercicio del derecho fundamental a la asistencia letrada, cuyo efectivo disfrute deben asegurar los poderes públicos. La mera decisión del órgano judicial de acceder al nombramiento y acordar su designación proveyendo los medios oportunos no basta para satisfacer el derecho, sino que es necesario que el profesional de la Abogacía así nombrado pueda prestar en términos reales y efectivos una defensa técnica a la parte, garantía material en la que se traduce el derecho.

A la provisión de Letrado deben subvenir, entre otros, el órgano judicial y el Colegio Profesional correspondiente y no puede, por tanto, otorgarse a su preceptiva intervención en esta fase procedimental exclusivamente el carácter de un requisito procesal cuyo cumplimiento incumba a la parte recurrente. Anudar al retraso que pueda experimentar la individualización del Abogado designado la caducidad del recurso equivaldría a convertir la demora en la prestación de un derecho fundamental en una causa impeditiva del ejercicio de otro derecho fundamental que también ostenta el recurrente, porque se le privaría del derecho de acceso al recurso por no disponer de un Letrado para su formalización.

Ciertamente, no existe una prorrogabilidad arbitraria de los plazos, ni éstos pueden quedar al arbitrio de las partes (STC 1/1989), pero tampoco es aceptable hacer depender su cumplimiento de la mayor o menor diligencia de una institución ajena a los litigantes: el Colegio Profesional de Abogados.

Esta es, por lo demás, la solución prevista en el artículo 21.5 de la vigente Ley de Procedimiento Laboral, en cuya virtud la solicitud de designación de Abogado por el turno de oficio por parte de los beneficiarios del régimen público de Seguridad Social comportará la suspensión de los plazos de caducidad o la interrupción de la prescripción de acciones, así como la paralización del curso de los autos, en su caso, y la acogida para el cómputo del plazo de veinte días establecido en el recurso de amparo cuando el demandante solicita el nombramiento de Abogado y Procurador de oficio (STC 191/1991).

4. Las decisiones judiciales impugnadas sustentan también la caducidad del recurso en la marginación de un segundo Letrado libremente designado por los recurrentes y que expresamente no excusó su intervención. Ahora bien, importa resaltar que no consta en las actuaciones que al segundo Letrado le fuera notificada la providencia de 26 de enero de 1989 por la que la Magistratura de Trabajo aceptó su designación por los recurrentes para que conjunta o separadamente formalizaran el recurso de suplicación. Ni se practicó diligencia alguna con este segundo Letrado tras la renuncia del primero, pues la providencia de 1 de febrero de 1989, en la que se tienen por hechas las manifestaciones de renuncia de éste tampoco le fue notificada a aquél. Y tras la solicitud de los recurrentes para que se designase Letrado por el turno de oficio, presumiblemente por estimar que la misma exigencia de honorarios profesionales concurría igualmente en el segun-

do Letrado por ellos designado, la Magistratura de Trabajo prescindió de tal designación y a lo solicitado por los recurrentes mediante su providencia de 3 de febrero de 1989; resolución que prefigura el posterior curso de las actuaciones al contener la advertencia de ser improrrogable y perentorio el plazo para formalizar el recurso aun si la designación del Letrado por el turno de oficio no podía producirse dentro de dicho plazo o éste carecía de tiempo hábil para formalizar el recurso. Por ello, cabe estimar, en definitiva, que la actuación de la Magistratura de Trabajo colocó a los recurrentes en una situación en la que era previsible que quedarán vulnerados su derecho a la asistencia de Letrado y el acceso a los recursos al inducirles a utilizar un cauce procesal en condiciones inapropiadas, error del órgano judicial que, salvo que también sea imputable a la negligencia del interesado —aquí ausente [antecedente 2. d)]—, no puede producir efectos jurídicos negativos en la esfera del justiciable impidiéndole el acceso al recurso (SSTC 43/1983, 172/1985, 180/1987, 117/1990, 190/1990 y 186/1991).

En cualquier caso, basar la caducidad del recurso en la sorpresa introducción de una vía previamente desechada cuando, según se desprende del examen de las actuaciones judiciales, al referido Letrado ni siquiera se le notificó que el procedimiento se hallaba a su disposición para formalizar el recurso, entraña un desproporcionado rigorismo contrario al art. 24.1 C.E.

5. Procede, por tanto, estimar el presente recurso de amparo y sólo resta precisar que para restablecer a los recurrentes en la integridad de su derecho a la tutela judicial efectiva es obligado retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado del Auto de la Magistratura de Trabajo de Melilla de 10 de febrero de 1989, a fin de que el Juzgado de lo Social prosiga la tramitación del recurso de suplicación en su día anunciado.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por el Defensor del Pueblo y, en consecuencia,

1.º Declarar la nulidad de los Autos de la Magistratura de Trabajo de Melilla de 10 y 21 de febrero de 1989 recaídos en el procedimiento núm. 310/88 y la de los Autos de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de marzo y 23 de mayo de 1990, dictados en el recurso núm. 8.615/89-4.ª

2.º Reconocer a los demandantes que anunciaron la interposición de recurso de suplicación su derecho a la tutela judicial efectiva.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al referido Auto de 10 de febrero de 1989, a fin de que el Juzgado de lo Social de Melilla sustancie el recurso de suplicación anunciado. Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y dos.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Julio González Campos.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

**24003** Pleno. Sentencia 133/1992, de 2 de octubre. Conflicto positivo de competencia 785/1985. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 29 de marzo de 1985, por la que se establecen normas para la concesión, durante 1985, de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 785/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Ramón Gorbis i Turbany, contra los núms. 1.º,

3.º, 4.º, 5.º, 6.º y 7.º de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 29 de marzo de 1985, de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado y Ponente, el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El día 14 de agosto de 1985 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito presentado por el Letrado don Ramón Gorbis i Turbany, planteando en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, conflicto positivo de competencia contra los núms. 1.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º y 7.º de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 29 de marzo de 1985, por la que se establecen normas para la concesión durante 1985 de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores. Tras señalar que se cumplen los requisitos formales —requerimiento previo no aceptado, plazo y postulación—, se fundamenta el presente conflicto de competencia en las siguientes alegaciones:

a) Comienza el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña afirmando que cualquier cuestión que se suscite en relación a los créditos para subvenciones previstos en los Presupuestos Generales del Estado, necesariamente debe contemplarse en el marco del art. 78 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, en tanto en cuanto que en el mismo se contienen las normas

para el seguimiento y control de la gestión de las subvenciones.

Esta referencia resulta obligada porque las normas que se establecen en concreto para regular una subvención determinada, y en función de lo dispuesto en el meritado precepto, podrán o no suponer una vulneración de competencias por razón de la materia objeto de la subvención, pero en todo caso el precepto en cuestión, mientras no se modifique, constituye un grave atentado a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en el art. 156.1 C.E., debido a la amplitud y generalidad de las previsiones contenidas en el mismo al sujetar todas las subvenciones dotadas con recursos estatales a la normativa de las instancias centrales en función de su política y finalidad. Se concluye esta primera cuestión referente a la autonomía financiera, sintetizando las alegaciones realizadas por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 265/1985, formulado entre otros, contra el citado art. 78 de la Ley 50/1984, afirmando que el carácter final de la subvención no es suficiente para dar soporte al desapoderamiento competencial que se pretende de adverso teniendo en cuenta que «... la subvención no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro supuesto, tenga conexión con aquélla» (STC 39/1982).

b) Seguidamente, el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entra a analizar la competencia de la defensa del consumidor y del usuario. Así, el art. 51 de la C.E. se limita a reconocer constitucionalmente el derecho a la defensa del consumidor y del usuario, y a encomendar a los poderes públicos, «en abstracto», la garantía de la citada defensa así como, entre otras, el fomento de las asociaciones de consumidores. Y se advierte que el mencionado derecho no se encuentra en ninguno de los dos listados de competencias previstos en los arts. 148 y 149 C.E., por lo que la citada competencia podrá corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

El art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y usuario, sin perjuicio de la política general de precios, de la legislación para la defensa de la competencia, y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado. En virtud de esta asunción de competencias, y por el Real Decreto 2.575/1983, de 20 de julio, se traspasaron a la Generalidad de Cataluña las funciones y servicios del Estado en materia de defensa del consumidor y del usuario y, concretamente, las relativas al fomento de las actividades y al desarrollo de las asociaciones de consumidores y usuarios.

No obstante, y a pesar de esta clara delimitación competencial, el Gobierno del Estado, a través del Ministerio de Sanidad y Consumo, dicta una disposición que no sólo limita la decisión relativa al gasto de unos fondos transferidos, sino que establece los requisitos que deberán reunir quienes soliciten las ayudas, el destino de las cantidades globales asignadas a las asociaciones y el procedimiento a seguir para la solicitud de subvenciones.

c) La normativa contenida en la Orden de 29 de marzo de 1985 es imposible de conjugar con una competencia exclusiva como la de la Generalidad de Cataluña que, a tenor del art. 25.2 del Estatuto de Autonomía, comprende la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección, y en cuya virtud han sido dictadas las siguientes disposiciones:

Decreto 429/1983, de 18 de octubre, por el que se crea el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Cataluña.

Orden de 2 de diciembre de 1983, por la que se fijan los requisitos a cumplir por las Organizaciones de Consumidores y Usuarios para su inscripción en el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Cataluña.

Decreto 10/1985, de 18 de enero, por el que se establecen los criterios de distribución y el procedimiento para la concesión de subvenciones a Entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de actividades destinadas a la orientación y defensa del consumidor y usuario.

Por ello, la regulación de las condiciones y requisitos que han de reunir las Asociaciones de Consumidores y Usuarios para recibir ayudas de los poderes públicos contenida en la orden de referencia, constituye una inequívoca invasión de las competencias de la Generalidad de Cataluña, aun cuando dicha regulación se intente justificar en lo dispuesto en el art. 20 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, precepto, que por otra parte, es objeto de recurso de inconstitucionalidad.

La atribución a la Administración del Estado de la elaboración de la normativa general que regula las subvenciones y ayudas concedidas a cargo de los Presupuestos Generales del Estado contenida en la Ley 50/1984, en modo alguno puede modificar el reparto específico de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, de una parte, por cuestión de rango legal, y de otra, porque de ser así se estaría atribuyendo a la subvención una función que según el Tribunal Constitucional no le corresponde: la delimitación de competencias.

Finalmente, el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, se opone a la argumentación del Consejo de Ministros,

según la cual no puede sostenerse que el ejercicio de las facultades contenidas en la Orden en cuestión invada competencia de Cataluña o la vacíe de contenido «... ya que son ayudas que concurren con cualesquiera otras que puede establecer la Comunidad Autónoma, en base a los créditos propios y sometidos a sus propias normas». Pues en virtud de la asunción de competencias en materia de defensa del consumidor y del usuario y de la transferencia de funciones del Estado a la Generalidad de Cataluña operada a través del Real Decreto 2575/1983, fueron traspasadas las «funciones que venía realizando la Administración Central del Estado» en la materia, lo que implicó un desapoderamiento de dicha Administración Central, concentrándose en manos de la Generalidad de Cataluña todas las funciones relativas al fomento de actividades y desarrollo de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

Por todo lo expuesto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, solicita que se tenga por planteado conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado en relación con los núms. 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º y 7.º de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 29 de marzo de 1985, por la que se establecen normas para la concesión durante 1985, de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores y, en sus méritos, dictar Sentencia por la que se anulen los expresados de la citada Orden por cuanto vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

2. Mediante providencia de 18 de septiembre de 1985, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto y dar traslado del mismo al Gobierno, a través 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, aportara cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Se acordó, asimismo, dirigir al Presidente de la Audiencia Nacional la pertinente comunicación a los efectos de lo prevenido en el art. 61.2 de la citada Ley Orgánica, así como la publicación de los diarios oficiales de la formalización del conflicto.

3. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó escrito de alegaciones el día 17 de octubre de 1985.

Comienza el Abogado del Estado precisando el objeto del conflicto, en el sentido de que lo que se solicita por el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña es la inaplicación de la disposición estatal en el ámbito territorial de Cataluña y ello, además, únicamente en cuanto al 70 por 100 del crédito presupuestario asignado a las Comunidades Autónomas para su distribución entre las asociaciones radicadas en su ámbito territorial ya que, así, ni se impugna la reserva del 30 por 100 de la consignación presupuestaria para subvenciones a asociaciones de ámbito nacional (art. 2), ni éstas serían asociaciones sujetas a la exclusiva competencia autonómica en la expresión utilizada por el requerimiento previo de incompetencia.

A continuación manifiesta que parece conveniente examinar separadamente dos cuestiones: el alcance de la arguida eficacia excluyente de la competencia exclusiva autonómica en materia de defensa del consumidor y usuario, y en segundo término, la compatibilidad con dicha titularidad autonómica (art. 12.1.5 E.A.C.), de la regulación contenida en la Orden ministerial objeto del conflicto, en cuanto aplicable al 70 por 100 del crédito presupuestario asignado a las Comunidades Autónomas en orden a su distribución entre las Asociaciones de Consumidores de su ámbito territorial.

A) En cuanto a la primera cuestión, el Abogado del Estado hace dos consideraciones conectadas entre sí, que impiden señalar el criterio de extensión excluyente a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña de la materia de defensa del consumidor y del usuario.

En primer lugar, la concreción constitucional del ámbito de la autonomía a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 C.E.). El Tribunal Constitucional ha señalado los límites que han de observarse en la invocación de esta doctrina del «interés propio». Desde esta perspectiva que se está examinando parece sin embargo necesaria esta referencia al art. 137 C.E., por cuanto enlaza con una incontrovertible constatación: la mera agregación de los intereses territoriales cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas no equivale al interés nacional cuya gestión determina, con una nota cualitativamente diferenciada de la autonomía, la soberanía estatal. Desde el punto de vista de las actuaciones subvencionadas estatales no sólo es legítimo, sino en ocasiones constitucionalmente obligado, contemplar los intereses nacionales en su conjunto disponiendo mediante la potestad de gasto inherente a la aprobación de los presupuestos estatales el favorecimiento de intereses generales que, por la mencionada no identificación con el mero agregado de los intereses propios de cada Comunidad no han de quedar faltos de cobertura.

Esta primera reflexión conecta con la segunda anunciada. Ninguna previsión estatutaria tiene carácter excluyente de actuaciones estatales subvencionales sobre ese ámbito material. Y ello, por la razón de que, con mayor o menor explicitud, las reservas constitucionales de titularidades estatales legitimaran actuaciones estatales de fomento.

Así ocurre desde luego en materia de fomento de las Organizaciones de Consumidores como resulta del mandato a los poderes públicos

contenido en el núm. 2 del art. 51 C.E., como reitera el art. 20.1 de la Ley 26/1984 y como, desde el plano de las normas de transferencias de servicios recogió el Real Decreto 2.575/1983, de 20 de julio, al señalar «sin perjuicio de lo anterior» (esto es con independencia de las funciones transferidas), la Administración Central del Estado seguirá ejercitando las funciones relativas al fomento de las Asociaciones y Federaciones de Consumidores y Usuarios de ámbito estatal.

Pero la compatibilidad con el título competencial exclusivo del art. 12.1.5 E.A.C. de la regulación referida al 30 por 100 del crédito presupuestario destinado a subvenciones de Asociaciones de Consumidores de ámbito nacional, no es discutida, sino que el problema se plantea en relación al fomento de Asociaciones de Consumidores radicadas en el ámbito del territorio de la Comunidad con competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor.

B) La segunda cuestión es la referente a la compatibilidad con la titularidad autonómica en materia de defensa del consumidor y del usuario, con la regulación contenida en la Orden ministerial objeto de conflicto en cuanto aplicable al 70 por 100 del crédito presupuestario asignado a las Comunidades Autónomas en orden a su distribución entre las Asociaciones de Consumidores de su ámbito territorial.

Para el Abogado del Estado no cabe duda de la legitimidad constitucional del art. 78 de la Ley 50/1984. El mencionado precepto y la previsión de un régimen propio para las subvenciones que no formen parte del coste efectivo de los servicios asumidos, responde a una doble consideración:

El legislador presupuestario estatal, así como queda vinculado a efectuar las transferencias de créditos a las Comunidades Autónomas correspondientes al coste de los servicios asumidos por aquéllas, en este otro campo de las subvenciones no incluidas en dicho coste efectivo opera, si no con absoluta discrecionalidad, si con amplia libertad de decisión y de configuración.

La libertad de decisión ponderando, en ejercicio de la potestad de gasto público, entre los diferentes intereses generales, llevará al legislador presupuestario estatal a incluir, o no, entre las consignaciones presupuestarias unas determinadas subvenciones; la libertad de configuración, atendiendo el carácter finalista que es esencial al propio concepto de subvenciones, conducirá al establecimiento estatal de unas reglas que garanticen la adecuada aplicación de aquellos fondos presupuestarios a los fines perseguidos mediante su dotación.

Pero sobre todo, lo que importa destacar es que aquella libertad del legislador presupuestario estatal en la decisión y en la configuración de subvenciones no incluidas en las transferencias correspondientes al coste de los servicios asumidos opera sobre un ámbito nacional. Es desde una ponderación del conjunto de los intereses generales que el legislador presupuestario estatal decide la dotación de unas subvenciones para determinadas finalidades, y, asimismo, en esa contemplación del conjunto de la nación se produce la configuración que, de acuerdo con la finalidad de cada tipo de subvención, integra «la normativa general del Estado que regula cada tipo de subvención» señalada en el art. 78.1

Por tanto, aunque se trate de ámbitos materiales sujetos en ordenación y gestión a competencia autonómica exclusiva, el legislador presupuestario estatal puede prevenir una actuación estatal de fomento directamente destinada a sujetos privados incluidos en el ámbito de la mencionada competencia autonómica.

Naturalmente la indicada intervención estatal de fomento no puede rebasar su contenido propio de modo que, al abrigo de las potestades respecto del gasto público, se invada el contenido propio de las competencias autonómicas de ordenación y gestión respecto a una determinada materia. Tal doctrina que fundamenta el régimen jurídico previsto en el art. 78.1 de la Ley 50/1984 se corresponde con los pronunciamientos al respecto hasta ahora de la jurisprudencia constitucional, señalándose a este respecto las SSTC 39/1982 y 33/1984.

Por lo que, teniendo presente los criterios a este respecto de la jurisprudencia constitucional, lleva al Abogado del Estado a manifestar que la competencia exclusiva de ordenación y gestión respecto a la defensa del consumidor (art. 12.1.5 E.A.C.), no impide la previsión en los Presupuestos Generales del Estado, con la aplicación, en virtud del art. 78.1 de la Ley 50/1984, de la regulación inherente a la potestad estatal de gasto público de subvenciones dirigidas a Asociaciones de Consumidores radicadas en el ámbito de Cataluña. Y que la Orden ministerial objeto del conflicto, ni cuando establece los requisitos, ni cuando desarrolla las finalidades, programas y documentación a prestar, no invade ningún tipo de competencia de ordenación ni de gestión.

Tal sería en definitiva, la orientación predominante en otros sistemas como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos de Norteamérica.

En virtud de lo expuesto, la representación del Gobierno termina sus alegaciones pidiendo que se declare la titularidad estatal de la competencia ejercitada por medio de la Orden de 29 de marzo de 1985 del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se establecen normas para la concesión durante 1985, de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores sin que haya lugar por tanto a la solicitada anulación de los preceptos de la misma.

4. Mediante providencia de la Sección Primera de este Tribunal, de 29 de octubre de 1990, se acordó, de conformidad con el art. 84 de la LOTC, conceder a las partes un plazo de diez días para que alegasen sobre la subsistencia o no, a su juicio, de la controversia competencial planteada, a la vista de que la disposición en conflicto pudiera haber agotado plenamente sus efectos, así como sobre la eventual incidencia en el mantenimiento y resolución del conflicto planteado de la doctrina constitucional contenida en el STC 96/1990.

Con fecha de 16 de noviembre de 1990, el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones, exponiendo en síntesis lo siguiente:

A) Que la Orden ministerial de 29 de marzo de 1985 era una norma de vigencia temporal limitada, coincidente con el ejercicio presupuestario, que caducó el 31 de diciembre de 1985. Pero, además, mediante estas normas se trataba de distribuir «el crédito previsto para estas atenciones en los Presupuestos Generales del Estado, Instituto Nacional de Consumo» (ap. 2 de la Orden); y, en efecto, el importe de ese crédito o se distribuyó en su totalidad o, si no, el remanente habrá tenido el destino presupuestario procedente, en todo caso, ajeno a la Orden en conflicto.

No obstante, añade el Abogado del Estado, es dudoso que la mera caducidad de una disposición con vigencia temporalmente limitada determine necesariamente la desaparición sobrevenida de la controversia por agotamiento de efectos cuando, lo que se discute sea la titularidad de la competencia para dictar la norma. Pero, en el caso que nos ocupa, la parte promotora no reclama -ni podría- la titularidad de la competencia para regular con carácter general la distribución de un crédito consignado en los Presupuestos Generales del Estado, sino que pide solamente la anulación de los apartados impugnados «por cuanto vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña». Ahora bien, esa anulación carece de todo significado práctico una vez repartido el crédito presupuestario global en la forma prescrita por la Orden en conflicto. Este es el agotamiento de efectos que determina la desaparición de la controversia, en cuanto hace perder su sentido a la concreta pretensión conflictual deducida.

B) La Orden en conflicto se dictó al amparo de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y ha de entenderse basada en el art. 78 de la misma Ley, precepto exhaustivamente examinado en la STC 96/1990, que no halló inconstitucionales sus apartados, aunque prescribió una interpretación para el apartado 3.º Resulta así que, si examinamos el escrito de interposición del conflicto, hallaremos que las cuestiones controvertidas han quedado resueltas en los fundamentos 13 y siguientes de dicha Sentencia. Esta circunstancia y el pleno agotamiento de los efectos de la Orden recurrida hacen procedente poner fin al conflicto por objetiva desaparición de la controversia con carácter sobrevenido.

Concluye el Abogado del Estado suplicando que por el Tribunal se declare terminado el conflicto por objetiva desaparición de la controversia con carácter sobrevenido, tanto por el pleno agotamiento de los efectos de la Orden en conflicto como por haberse aclarado las cuestiones litigiosas en la jurisprudencia constitucional, singularmente en la STC 96/1990.

Por su parte, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el día 19 de noviembre de 1990 formuló sus alegaciones. Según esta representación, la disposición impugnada se trata de una norma que en la actualidad ha agotado plenamente sus efectos. Y de otra parte, la doctrina contenida en la STC 96/1990, expresada en términos generales, resulta de aplicación también a la controversia competencial aquí suscitada.

En efecto, las ayudas presupuestadas por el Estado se inscriben en el ámbito del consumo, en el cual, y en Cataluña, el Estado carece de título competencial que le habilite para actuar, en tanto que a la Generalidad le ha sido atribuida una competencia de carácter exclusivo. Todo lo cual habría de conducir a una resolución del conflicto pendiente favorable a las posiciones formuladas en la demanda.

5. Por providencia del Pleno de este Tribunal de 29 de septiembre actual, se acordó señalar el día 2 de octubre siguiente para deliberación y votación de esta Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente conflicto de competencia positivo consiste en determinar si los núms. 1.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º y 7.º de la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 29 de marzo de 1985 («Boletín Oficial del Estado» de 10 de abril), por la que se establecen normas para la concesión durante 1985 de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores, que, según el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, infringiendo el principio de autonomía financiera consagrado en el art. 156.1 C.E., invade la competencia en materia de defensa del consumidor y del usuario; o si por el contrario, como afirma el Abogado del Estado en defensa y representación del Gobierno de la Nación, la Orden ministerial no supone un exceso competencial por parte del Estado, no afectando al principio de autonomía presupuestaria, tal y como ha manifestado el Tribunal Constitucional en

la STC 96/1990, al declarar que no es inconstitucional el art. 78 de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, en que se basa la mencionada Orden, teniendo en cuenta por otra parte, que el presente conflicto ha agotado todos los efectos, pues en el mismo se solicita la anulación de determinados preceptos por invadir competencias de la Generalidad de Cataluña, y no la titularidad de la competencia para regular con carácter general la distribución de un crédito consignado en los Presupuestos Generales del Estado, y esa anulación carece de todo significado práctico una vez repartido el crédito presupuestario global en la forma prescrita por la Orden cuestionada.

Pues bien, antes de entrar en el examen del fondo del conflicto, es necesario desestimar la objeción procesal planteada por el Abogado del Estado. Es cierto, y así también lo admite el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, que la norma objeto del presente conflicto, tiene un carácter temporal, habiendo agotado sus efectos ya que las subvenciones convocadas dentro del ejercicio presupuestario correspondiente para el año 1985, han sido ya concedidas, por lo que habría desaparecido el objeto inmediato del conflicto en virtud de la falta de vigencia de esa norma; ahora bien, este Tribunal ha venido sosteniendo que en tales supuestos puede no ser ociosa una decisión sobre el objeto mediato del conflicto, es decir, un pronunciamiento con alcance general sobre la titularidad de la competencia (art. 66 de la LOTC), en su día ejercida en la concreta disposición impugnada (STC 147/1991 y ATC 17/1991, entre otras). Y es precisamente esto lo que ocurre en el presente caso, que se centra en determinar si el procedimiento de concesión de las subvenciones a las Asociaciones de Consumidores radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, implica una invasión de la competencia propia de la citada Comunidad.

2. La Orden de 29 de marzo de 1985, por la que se establecen normas para la concesión durante 1985 de subvenciones a las Asociaciones de Consumidores, estaba basada en el art. 78 y en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, y en el art. 20 de la Ley 26/1984, de Defensa de los Consumidores y Usuarios. Concretamente se impugnan los apartados de la referida Orden en cuanto a los requisitos que deberían reunir las asociaciones que solicitaran las subvenciones, el destino de las cantidades globales asignadas a aquellas y el procedimiento a seguir para la solicitud de subvenciones sobre el 70 por 100 de las subvenciones a distribuir entre las asociaciones radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues no se recurre el apartado 2.º de la Orden, en el que se establece la reserva del 30 por 100 para subvencionar asociaciones de ámbito nacional.

Para el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, la Orden de 18 de febrero de 1985, atenta en primer término al principio de autonomía financiera garantizado por el art. 156.1 C.E., vulnerando las competencias de la Generalidad inherentes al citado principio reconocidas en los arts. 44.8, 49 y concordantes del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en lo sucesivo, E.A.C.), al igual que el art. 78 de la Ley 50/1984, de la que trae causa.

En segundo lugar, se manifiesta que los apartados cuestionados de la Orden ministerial invaden la competencia en materia de defensa del consumidor y del usuario, que es exclusiva de la Generalidad de Cataluña, en virtud del art. 12.1.5 del E.A.C., sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación para la defensa de la competencia y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política del Estado. En virtud de esta asunción de competencia, por Real Decreto 2575/1983, de 20 de julio, se traspasaron a la Generalidad de Cataluña funciones y servicios del Estado en materia de defensa del consumidor y del usuario, y concretamente las relativas al fomento de actividades y al desarrollo de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, salvo en lo concerniente a las funciones relativas al fomento de las Asociaciones y Federaciones de Consumidores y Usuarios de ámbito estatal.

Y finalmente, se manifiesta que es imposible conjugar la Orden en cuestión con la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña, que en virtud de lo dispuesto en el art. 25.2 E.A.C., comprende la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección, y en cuya virtud se han dictado diversas disposiciones.

Por su parte, para el Abogado del Estado, la Orden ministerial no invade la competencia anteriormente aludida, pues la competencia exclusiva de ordenación y gestión de la defensa del consumidor por la Generalidad de Cataluña, no impide la previsión de los Presupuestos Generales del Estado de subvenciones dirigidas a Asociaciones de Consumidores radicadas en el ámbito de Cataluña, y la regulación posterior, por la Orden cuestionada, de los requisitos, finalidades y procedimiento para obtener las subvenciones por las Asociaciones de Consumidores. Y por último, considera que ha desaparecido el objeto del presente conflicto por la STC 96/1990, en la que se declara que es conforme a la Constitución el art. 78 de la Ley 50/1984, en el que tiene su cobertura legal la Orden cuestionada.

3. Es cierto como afirma el Abogado del Estado, que en nuestra STC 96/1990, se declaró la conformidad con la Constitución del art. 78 de la Ley 50/1984, siempre que su apartado tercero -control

de la gestión de las subvenciones- se interpretara en los términos contenidos en el fundamento jurídico 16 de la referida Sentencia.

Ahora bien, esto no significa que la controversia competencial no subsista después de la citada Sentencia, ya que una cosa es la constitucionalidad de las «normas para el seguimiento y control de la gestión de las subvenciones» del art. 78 de la Ley 50/1984, que regulan con alcance general el procedimiento de gestión indicado, y otra distinta es las normas contenidas en la disposición objeto del conflicto, que regulan el procedimiento de concesión de unas determinadas subvenciones, y así en el fundamento jurídico 15 de la STC 96/1990, después de declarar que el apartado 1.º del art. 78 es conforme a la Constitución, añade que «habrá que estar, pues, a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas reconoce el art. 156.1 de la C.E.».

Por tanto, el primer problema a resolver sería determinar cuál es el orden competencial en el que procede enmarcar el conflicto. Dado que el objeto de la Orden ministerial son subvenciones a las Asociaciones de Consumidores es evidente que nos encontramos ante la materia de la defensa del consumidor y del usuario, por lo que a continuación pasamos a examinar las competencias que sobre la misma gozan la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado.

4. El art. 51 de la Constitución Española se limita a reconocer constitucionalmente el derecho a la defensa del consumidor y el usuario, y a encomendar a los poderes públicos en abstracto la garantía de la citada defensa.

Pues bien, la defensa del consumidor es un «concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación clarificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar contemplada en más de una de las reglas definidoras de competencias» (STC 71/1982).

Esto significa que nos encontramos ante una materia que se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar. Por lo que «la defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, a grandes rasgos y sin necesidad de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149, en sus núms. 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 C.E., principalmente)...» (STC 15/1989).

El art. 12.1.5 del E.A.C. incluye como «competencia exclusiva» la «defensa del consumidor y del usuario», de acuerdo con «las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado», así como «en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución», y «sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia». En concordancia con tales disposiciones, por el Real Decreto 2575/1983, de 20 de julio, de transferencias, se traspasaron a la Generalidad de Cataluña diversas funciones en materia de defensa del consumidor y del usuario, y concretamente las relativas al fomento de las actividades y al desarrollo de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, salvo en lo concerniente a las asociaciones de ámbito nacional.

Por tanto, dentro de la materia de defensa del consumidor y del usuario, la competencia sobre las Asociaciones de los Consumidores y Usuarios radicadas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, que es la que nos interesa para resolver el presente conflicto, es competencia exclusiva de la citada Comunidad. Así ha venido a reconocerlo expresamente este Tribunal en la STC 15/1989, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad formulados por otras tantas Comunidades Autónomas contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que al examinar el art. 20 de la citada Ley que hace referencia a las Asociaciones de Consumidores, y que se cita expresamente en la orden objeto del conflicto, se manifiesta que el mencionado precepto es uno de los puntos esenciales de la defensa de tales consumidores y usuarios», por lo que, para definir tales asociaciones, establecer sus requisitos y determinar los beneficios y derechos de que pueden disfrutar, no existe otra cobertura o título competencial que el relativo a la materia general de defensa de los consumidores y usuarios, lo que hace que el art. 20 esté falto de eficacia directa en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas...» en que han asumido competencias en esta materia, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, dejando a salvo el apartado 3 del citado art. 20 que hace referencia a la carga de las Asociaciones de Consumidores de la inscripción en el libro registro llevado al efecto

en el Ministerio de Sanidad y Consumo, para poder obtener los beneficios otorgados por el Estado.

5. Una vez establecido el deslinde competencial sobre la materia en cuestión entre el Estado y la Comunidad Autónoma Catalana, ha llegado el momento de determinar si la regulación de las subvenciones contenida en la Orden ministerial supone una invasión competencial por parte del Estado, teniendo presente, como reiteradamente se ha dicho por este Tribunal, que la facultad de gasto público en manos del Estado no es «título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas» (STC 179/1985, y en el mismo sentido, entre otras, SSTC 96/1990 y 13/1992).

Como hemos declarado en la reciente STC 13/1992, «la financiación mediante las Leyes de Presupuestos Generales de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no significa, claro está, la imposibilidad para el Estado de fijar siquiera el destino o finalidad de política económica o social a que deben dedicarse esos fondos presupuestarios, pues de otro modo se produciría una restricción constitucionalmente inaceptable en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria (arts. 66.2 y 134.1 C.E.). Pero esa afectación ha de ser global o genérica, en función de materias o sectores de la actividad económica o social, de manera que la especificación presupuestaria de los créditos sea la mínima imprescindible para acomodarse a las exigencias del principio de legalidad presupuestaria y deje el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia...».

Por consiguiente, cuando en el caso que nos ocupa nos encontramos ante una materia en la que tiene competencia exclusiva la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a la materia en cuestión, pero «... la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de la actividad.» (STC 13/1992). Por otra parte, en estos supuestos, la regulación del procedimiento para otorgar las subvenciones corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 201/1988).

6. Teniendo en cuenta la anterior doctrina, pasamos a analizar si los preceptos impugnados de la Orden ministerial suponen una invasión de la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre las Asociaciones de Consumidores y Usuarios radicadas en su territorio, por parte de la Administración Central.

El núm. 1.º hace referencia a la necesidad de la inscripción de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en el censo que se lleve al efecto en el Instituto Nacional de Consumo, para poder obtener las subvenciones, así como la no concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el art. 21 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

A) El primer inciso del citado número es consecuencia del apartado tercero del art. 20 de la Ley 26/1984, en el que se establece la necesidad de la inscripción de las asociaciones de tal carácter para gozar de beneficios que les otorgue la citada Ley, disposiciones reglamentarias y concordantes, en un libro registro que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Pues bien, respecto a esta cuestión, la STC 15/1989 declaró que la obligación de la inscripción de las asociaciones para obtener beneficios no era inconstitucional, sino que opera como una condición previa para dicho otorgamiento, «no advirtiéndose en ello condicionamiento ilegítimo alguno para las asociaciones constituidas con arreglo a la normativa propia que, en su caso, pueden dictar las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asociaciones y defensa del consumidor y del usuario». Y por otra parte, dicha carga «... encuentra plena cobertura en las competencias que el Estado ostenta en materia de asociaciones y en las que, respecto de determinadas Comunidades Autónomas, ha retenido también en relación a la defensa de los consumidores y usuarios».

Por consiguiente, la obligación de la inscripción de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en el censo que lleve al efecto el Instituto Nacional de Consumo prevista en el primer inciso del núm. 1.º de

la Orden ministerial no implica una invasión por el Estado en la competencia exclusiva que sobre esta materia ostenta la Comunidad impugnante.

B) En cambio, no podemos llegar a la misma conclusión respecto a los restantes números de la Orden ministerial objeto del conflicto, incluyendo el segundo inciso del núm. 1.º

En efecto, tanto las circunstancias reguladas en el art. 21 de la Ley 26/1984, en las que no pueden incurrir las Asociaciones de Consumidores para poder obtener las subvenciones previstas en la Orden ministerial, recogida en el anteriormente citado segundo inciso del núm. 1.º, como la determinación de las finalidades específicas a que deben ir destinadas las subvenciones (apartado 3.º), así como los criterios a ponderar en el reparto de aquéllas (apartado 4.º). Finalmente, el procedimiento para obtener las mismas (apartados 6.º y 7.º) entra de lleno en la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña en lo referente a las Asociaciones de Consumidores radicadas en su territorio, implicando un exceso competencial por parte del Estado. Pues, de conformidad con la doctrina anteriormente expuesta, al tratarse de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma recurrente, el Estado debe limitarse a determinar la afectación genérica del destino a que deben dedicarse los fondos presupuestarios en función de materias o sectores de la actividad económica en el caso que nos ocupa en el sector de las Asociaciones de Consumidores radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma pero las finalidades específicas a que deben ir destinadas las subvenciones, así como los requisitos y demás circunstancias sobre su otorgamiento, y la gestión de las mismas es competencia de la mencionada Comunidad Autónoma.

7. Finalmente, nos queda por precisar el alcance del fallo de esta Sentencia. El art. 66 de la LOTC, al decidir sobre la titularidad de la competencia controvertida, confiere amplias facultades a este Tribunal en cuanto a acordar la anulación de la disposición objeto de conflicto y el alcance de dicha nulidad. Como hemos examinado anteriormente, el exceso competencial por parte de la Administración Central afecta al inciso segundo del apartado 1.º y a los apartados 4.º, 5.º, 6.º y 7.º de la Orden de 29 de marzo de 1985, habiendo solicitado el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la nulidad de los mismos. Pero hay que tener presente que la citada Orden se refiere a un ejercicio económico ya cerrado y que ha agotado sus efectos, y además, la anulación de los citados preceptos podría suponer perjuicios a aquellas Asociaciones de Consumidores y Usuarios que hubieran obtenido las subvenciones, por lo que, dadas estas circunstancias, procede simplemente la declaración de la titularidad de la competencia de la concesión de las subvenciones a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios radicadas en la Comunidad Autónoma de Cataluña para el año 1985 a esta Comunidad, con la obligación de la inscripción de las mismas en el censo correspondiente del Instituto Nacional de Consumo, sin necesidad de anular los mencionados preceptos de la Orden, ni menos todavía las subvenciones ya concedidas al amparo de la misma.

#### FALLO

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

Ha decidido

Declarar

1.º Que el primer inciso del núm. 1 de la Orden ministerial de 29 de marzo de 1985 no invade la competencia de la Comunidad Autónoma.

2.º Que el inciso segundo del núm. 1 y de los núms. 3, 4, 5, 6 y 7 de la misma Orden invaden la competencia de dicha Comunidad.

Dada en Madrid, a dos de octubre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 661/85, interpuesto por el Gobierno de la Nación frente al Consejo

**24004** Pleno. Sentencia 134/1992, de 5 de octubre. Conflicto positivo de competencia 661/1985. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 55/1985, de 4 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sobre cooperativas de crédito de dicha Comunidad.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don