

vidad económica como título competencial del Estado ex art. 149.1.13 C.E., para garantizar una adecuada distribución geográfica de la muestra —el 5 por 100 de las explotaciones beneficiarias de la ayuda— en todo el territorio nacional. Mientras que la Comunidad Autónoma que promueve el presente conflicto rechaza la idoneidad de la centralización respecto a la fijación del referido listado, dado que la consecución del objetivo de la normativa comunitaria, en virtud de la pertinente desagregación o territorialización en que se cifre dicho listado, puede ser eficazmente garantizado mediante su definición por cada uno de dichos Entes públicos.

La cuestión, por tanto, radica en determinar si el título de coordinación de la actividad económica apodera al Estado para dictar los referidos listados. Para lo que ha de recordarse la amplia doctrina sentada por este Tribunal (SSTC 32/1983, 42/1983, 90/1985, 13/1988 y, entre las más recientes, SSTC 102/1995 y 171/1996), conforme a la cual el principio de coordinación permite, en esencia, articular las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. En particular, se ha dicho que la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema (STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º, en relación con las competencias en materia de sanidad).

Al amparo de este título competencial resulta legítimo que el Estado establezca medidas de coordinación fijando anualmente el listado de explotaciones a controlar. Pues si bien existen otras posibilidades para la realización de esta función, como ha alegado la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto, no nos corresponde decidir cuál sea la fórmula precisa preferible (STC 79/1992, fundamento jurídico 4.º). Y la establecida en el precepto impugnado, que se basa en la adecuada información procedente de la Comunidad Autónoma, en nada menoscaba sus competencias en la materia, siendo su finalidad la de garantizar la adecuada distribución geográfica de la muestra y un tratamiento homogéneo de los datos resultantes de esa verificación en todo el territorio nacional.

Lo que enlaza directamente, además, con el deber que la normativa comunitaria impone a los Estados miembros de remitir a la Comisión Europea un informe anual sobre la aplicación del régimen de las ayudas aquí examinadas, en el que han de constar, entre otros extremos, una síntesis de los resultados de los informes de control y la distribución del número de beneficiarios y de la superficie total retirada de la producción [art. 16.2 del Reglamento (CEE) 1.272/1988, de la Comisión]. Si bien ha de tenerse presente, en contrapartida, que la ejecución de las concretas medidas de verificación previstas en la normativa estatal, una vez determinadas las explotaciones que han de ser controladas en la muestra, corresponde a las Comunidades Autónomas respecto a aquellas explotaciones beneficiarias de las ayudas que radiquen en su territorio como se reconoce en el art. 11.4 de la Orden Ministerial de 13 de abril de 1989; pues se trata de actuaciones de indudable carácter ejecutivo y la adopción por el Estado de una medida de coordinación exige, como antes se ha dicho, el absoluto respeto del contenido de las competencias de dichos entes públicos, sin menoscabo o vaciamiento de ese contenido.

Ha de llegarse, pues, a la conclusión de que corresponde al Estado fijar el listado de explotaciones que han de ser controladas mediante la muestra prevista en el art. 15.1 del Real Decreto 1.435/1988, de 25 de noviembre, al que se remite el art. 11.7 de la Orden Ministerial aquí controvertida.

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 planteado por el Gobierno del País Vasco y, en consecuencia:

1.º Declarar que las competencias controvertidas en relación con el apartado 5 del art. 11, así como respecto a los modelos oficiales a los que se refieren los arts. 10.1 y 11.1 y 2 de la Orden ministerial de 5 de diciembre de 1988, en la redacción dada por la de 13 de abril de 1989, y que figuran como anexos III y IV de esta última, corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.º Declarar que la competencia controvertida en relación con el art. 11.7 de la Orden ministerial de 5 de diciembre de 1988, en la redacción dada por la de 13 de abril de 1989, corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a diez de abril de mil novecientos noventa y siete.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

10325 Pleno. Sentencia 71/1997, de 10 de abril de 1997. Conflictos positivos de competencia 2.033/1990 y 2.745/1990 (acumulados). Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación, el primero, con determinados preceptos con la Orden del Ministerio de Cultura, de 16 de marzo de 1990, por la que se establece la normativa de ayudas al sector del libro español y, el segundo, con la Orden del mismo Departamento ministerial de 30 de julio de igual año, sobre ayudas financieras a la inversión en el sector del libro.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga

y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2.033/1990 y 2.745/1990, promovidos ambos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto, el primero, de los arts. 1.C) y 4.2.c) y la Sección Quinta, así como, por conexión, los arts. 5 y 9.4 de la Orden del Ministerio de Cultura de 16 de marzo de 1990, por la que se establece la normativa de ayudas al sector del libro español y, el segundo, los arts. 1, 4, 6.2, 9.2 y 10 y, por conexión, el último párrafo de la Disposición transitoria primera de la Orden del mismo Departamento ministerial de 30 de julio de igual año, sobre ayudas financieras a la inversión en el sector del libro. Ha comparecido el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, en nombre de su Consejo Ejecutivo y mediante escrito que presentó en este Tribunal el 1 de agosto de 1990, promovió conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1.C) y 4.2 c) y la Sección Quinta, así como, por conexión, los arts. 5 y 9.4 de la Orden del Ministerio de Cultura de 16 de marzo de 1990 («Boletín Oficial del Estado» del 26), por la que se establece la normativa de ayudas al sector del libro español.

2. La fundamentación jurídica del escrito de formalización del conflicto es, en síntesis, como sigue:

A) Consideraciones previas.—El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña inicia su escrito exponiendo, bajo el epígrafe de «consideraciones previas», que la Orden ministerial que combate, al establecer y regular los distintos sistemas de ayudas al sector del libro, prevé la existencia de tres tipos de ayudas netamente diferenciadas por su objeto. Las primeras están destinadas a la edición de obras de autores españoles que representen una aportación de calidad al acervo cultural español; las segundas tienen por objeto la traducción de obras de autores españoles entre las distintas lenguas oficiales españolas; y las últimas se destinan a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro. Estas terceras, reguladas fundamentalmente en la Sección Quinta de la Orden, son las únicas que se cuestionan en el conflicto.

Son ayudas económicas concedidas a las empresas de un sector económico —el de la distribución y comercialización del libro— con la directa finalidad de mejorar su gestión. Más en concreto y de conformidad con el art. 24.2 de la Orden, se trata de subvenir a la adquisición por parte de las empresas de dicho sector de equipos y sistemas informáticos de gestión empresarial o de elementos de comercialización e infraestructura como son estanterías o expositores y sistemas antirrobo y demás medidas de seguridad. En definitiva, es incontrovertible que mediante las ayudas en cuestión se pretende modernizar las estructuras comerciales del sector de distribución del libro.

B) La potestad de gasto público en la doctrina del Tribunal Constitucional.—A continuación resume, con cita de las SSTC 179/1985, 95/1986, 146/1986, 14/1989, 75/1989, 95/1986 y 145/1989, la doctrina de este Tribunal sobre la potestad de gasto público des-

tacando tres afirmaciones generales que, a su juicio, se deducen con rotunda claridad de esa doctrina; a saber: la facultad de gasto público no constituye un título autónomo, no conlleva por sí misma ninguna otra potestad y las subvenciones no son más que simples actos que se inscriben en el nivel de ejecución de competencias. Como la potestad de gasto público no constituye un título competencial autónomo, la resolución de la presente controversia exige determinar previamente el ámbito material y el correspondiente título competencial habilitante de las medidas de fomento a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro previstas en la Orden de 16 de marzo de 1990.

C) Ámbito material y marco competencial del conflicto.—a) En las SSTC 49/1984 y 153/1989, el Tribunal Constitucional ha afirmado que cuando una norma puede entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, para resolver cuál de ellas es la prevalente y aplicable al caso concreto es preciso atender tanto al sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones objeto de conflicto. Pues bien, las ayudas cuestionadas, que se dirigen a la implantación y mejora de los sistemas de gestión de la red de distribución y comercialización del libro a nivel estatal, tienen su encaje en el ámbito material del comercio interior, pues la finalidad inmediata es netamente comercial, aunque de forma indirecta incida en un bien cultural como el libro. En este sentido es especialmente significativo que el mayor o menor valor cultural de los libros distribuidos no es tenido en absoluto en cuenta como criterio para subvenir o no a su distribución; las ayudas se otorgan con absoluta independencia del contenido cultural que puedan tener los libros. Los objetos concretos a los que se destinan las ayudas (instrumentos de gestión informática de contabilidad, lectores de códigos de barras, estanterías y demás mobiliario comercial, sistemas antirrobo y otras medidas de seguridad) carecen de un valor intrínsecamente cultural.

El concepto estrictamente instrumental del comercio (v. gr.: el comercio de productos hortofrutícolas no es más que una actividad instrumental de la agricultura) no puede tener recepción en un análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que el comercio interior ha sido sustantivado como sector de actividad con entidad propia en el bloque de la constitucionalidad. Por consiguiente, si a efectos competenciales ha quedado definido el comercio interior como sector de actividad, cuya regulación e intervención administrativa en Cataluña han sido atribuidas a la Generalidad, no es posible imputar el fomento de instrumentos o actividades neta e intrínsecamente comerciales a cada uno de los sectores de producción a los que pueda pertenecer el objeto comercializado, puesto que con ello se estaría vaciando de contenido la competencia de comercio interior.

La calificación competencial de la actividad de distribución de libros mantiene necesariamente un paralelismo con la distribución cinematográfica. El cine o los libros son objeto que pueden tener un cierto valor cultural y ni la cinematografía ni los libros tienen una referencia específica en los títulos competenciales enunciados en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin embargo, la STC 153/1989, en relación a la realización de películas cinematográficas en coproducción, determina que el título competencial prevalente es el de industria puesto que el aspecto de la actividad cinematográfica relevante a los efectos de la regulación que se establece en la norma objeto de aquella controversia es el aspecto económico e industrial. Pues bien, si el aspecto relevante en las ayudas a la distribución comercial de libros es precisamente la rentabilización y mejora

de la productividad de la red de distribución, es evidente que el título competencial prevalente no puede ser el de cultura, sino que ha de ser el de comercio interior.

b) Los arts. 44.1 y 149.1.1 C.E. son los invocados por el Gobierno de la Nación para justificar su competencia en la adopción de la Orden ministerial impugnada. Estos preceptos en modo alguno pueden dar cobertura al establecimiento de las ayudas en cuestión. El derecho de acceso a la cultura, que se recoge en el primero de los preceptos citados, no ha sido configurado como uno de los derechos y libertades fundamentales, sino como un principio rector de la política social y económica y ello supone necesariamente una distinta modulación en cuanto a su invocabilidad, en cuanto a su contenido esencial y, muy especialmente, en cuanto a la imposibilidad de fundar competencialmente una disposición o actuación del Estado en orden a garantizar una igualdad básica de los españoles en su ejercicio.

De la doctrina del Tribunal Constitucional se deduce con toda rotundidad que el art. 44.1, al igual que los demás comprendidos en el Capítulo Tercero del Título I, no constituye un título competencial autónomo para el Estado. Así se ha pronunciado en la STC 152/1988 respecto del art. 47. De forma equivalente, en la STC 15/1989, declaró que el art. 51 no es conceptuable como norma competencial. Si del art. 44.1 no puede predicarse un título competencia autónomo en favor del Estado, el Estado no puede pretender, en base al art. 149.1.1 C.E., dar cobertura competencial a una actuación dirigida a una supuesta garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho a la cultura.

c) Las ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro tampoco pueden tener encaje en el título competencial *ex art.* 149.2 C.E. Por lo pronto, debe recordarse que este precepto constitucional comienza con una referencia expresa a las competencias de las Comunidades Autónomas; esta referencia no es neutra y condiciona y limita todas las demás disposiciones del precepto a la previa observancia y respeto de las competencias que hayan asumido las Comunidades Autónomas. De su texto se deduce que toda actuación que el Estado emprenda en orden al servicio de la cultura ha de situarse en principio, y con todos los matices que se quiera, en una posición subsidiaria y complementaria de la que corresponda en otros ámbitos materiales a las Comunidades Autónomas.

En el art. 149.2 C.E. no se está reservando directamente al Estado un deber o atribución esencial de servir a la cultura, sino ordenándole que considere que el servicio de la cultura tiene ese carácter. El empleo de esa forma indirecta revela que no se trata propiamente de un título competencial, sino más bien de un mandato. Se trata de garantizar de forma accesoria y complementaria la defensa de unos valores culturales y, en tanto que garantía, la actividad del Estado ha de ser ejercida sin merma de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Esta interpretación viene avalada por la voluntad del legislador constituyente, expresada durante el proceso de elaboración de nuestro Texto fundamental. El mandato que el art. 149.2 C.E. dirige al Estado tiene un sentido claramente omnicompreensivo de todos aquellos ámbitos materiales que presenten una vertiente cultural especialmente relevante, pero en modo alguno autoriza al Estado a intervenir indiscriminadamente en los ámbitos materiales que constitucional y estatutariamente han quedado asignados a las Comunidades Autónomas. Entenderlo de otro modo sería desnaturar el reparto de competencias establecido entre el Estado y las Comunidades Autónomas y convertir el apartado segundo del art. 149 C.E. en una atribución competencial en blanco al Estado.

Por otra parte, es innegable que desde el deber y atribución esencial de servicio a la cultura enunciados en el art. 149.2 C.E., hasta la concesión de ayudas a empresas para la comercialización de un determinado producto cultural, hay un salto cualitativo importante que con toda seguridad excede del alcance de ese precepto. En el caso que nos ocupa, no es el propio Estado el que presta directamente un servicio a la cultura, ni el que asume directamente la defensa de un valor cultural, sino que interviene en un sector económico, concediendo ayudas a unas empresas dedicadas al negocio de comercialización de un producto, con objeto de mejorar y rentabilizar su gestión. Y, de todo ello, tan sólo es el producto, el libro, el que, en su caso, puede tener un valor cultural intrínseco.

d) La instrumentación de las ayudas en cuestión tampoco tienen cabida en el título competencial del art. 149.1.13 C.E. y no sólo porque no ha sido invocado ni en la Orden cuestionada ni en la respuesta al requerimiento previo, sino también por razones de desproporción y por tratarse el comercio interior de un título más específico en relación con el objeto de las ayudas. En cualquier caso, el art. 149.1.13 únicamente podría habilitar al Estado para establecer el destino genérico de las ayudas, pero en modo alguno legitimaría el desarrollo y concreción normativos de ese objeto y mucho menos la asunción por el Estado de funciones en el nivel ejecutivo.

D) La competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior.—a) El art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyó a la Generalidad de Cataluña competencia exclusiva en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia y, todo ello, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 C.E. Por consiguiente, le corresponde las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección (art. 25.2 E.A.C.). Del contenido de dicha competencia son un claro testimonio los Reales Decretos 1.386/1978 y 2687/1980, de traspaso de competencias prestatutarias y de funciones y servicios, respectivamente, en materia de comercio interior, en los cuales queda explicitado el íntegro traspaso a la Generalidad de las funciones que en Cataluña venía realizando el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales en orden a la concesión de ayudas estatales destinadas a la reforma de las estructuras comerciales.

b) La transferencia se refería en especial a lo previsto en el Decreto-ley 13/1973, los Decretos 3067/1973, 3/1966, 1887/1978 y 418/1979, la Orden del Ministerio de Comercio de 5 de diciembre de 1978 y la Orden de la Presidencia del Gobierno de 17 de mayo de 1979. En relación a esta última norma, se disponía que el procedimiento y características de la financiación para la modernización del sector de la distribución comercial se establecería en coordinación con la política económica general del Estado; precisión esta última que resultaba innecesaria a la vista de las expresas previsiones de los arts. 149.1.13 C.E. y del encabezamiento del art. 12.1 del E.A.C. Igualmente, es preciso destacar que los proyectos susceptibles de obtener la financiación prevista deberían tener un carácter estrictamente comercial e inscribirse plenamente en el sector del comercio interior, de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas. Pues bien, dentro de las actividades comprendidas en el comercio interior, y junto a las actividades del comercio al por mayor y las de los intermediarios del comercio, en el

epígrafe 647.4 del Decreto 2518/1974, por el que se aprobó la citada Clasificación, se citaba expresamente el «Comercio al por menor de libros, periódicos, artículos de papelería y escritorio».

Pero es que el propio Estado, en las disposiciones que ha venido aprobando con posterioridad en relación a la modernización y racionalización de la distribución comercial y, en concreto, la Orden de 18 de marzo de 1981, ha seguido declarando que pueden acceder a las ayudas correspondientes aquellos proyectos que se inscriban plenamente en el sector del comercio interior, de acuerdo con aquella misma Clasificación. Además, recientemente el Gobierno ha reconocido expresamente la competencia de la Generalidad de Cataluña en orden al establecimiento de las ayudas para la modernización y reforma de las estructuras comerciales. En efecto, cuando el Ministerio de Economía y Hacienda dictó la Orden de 13 de octubre de 1989, por la que se establecía el procedimiento y las características de financiación para la modernización del sector de la distribución comercial, el propio Ministerio tuvo que precisar, mediante Orden de 31 de enero de 1990, que en las Comunidades Autónomas que habían asumido competencias legislativas en la materia de reforma de estructuras comerciales, como Cataluña, esa disposición no resultaba de aplicación directa.

Cabe citar, por último, que la Generalidad de Cataluña, en ejercicio de esa competencia de comercio interior, ha aprobado una larga serie de disposiciones, de las cuales las más recientes son el Decreto 344/1989, por el que se regula la concesión de ayudas para la mejora de las condiciones de financiación de inversiones destinadas a la modernización y racionalización del comercio, y la Orden de 11 de mayo de 1990, del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo, por la que se regula la concesión de subvenciones para la realización de inversiones destinadas a la modernización y racionalización del comercio, entre las que se prevén las destinadas a informatización de establecimientos comerciales, sin distinción en cuanto al producto comercializado. Y, por supuesto, entre los beneficiarios de estas ayudas, en Cataluña, han sido diversos proyectos de informatización y de modernización de librerías y sociedades cooperativas de distribución de libros.

De todo ello cabe concluir que la competencia atribuida a la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior, comprende la potestad de establecer ayudas a la reforma y modernización de las estructuras comerciales del sector de distribución y comercialización del libro.

E) Las ayudas a la distribución y comercialización del libro previstas en la Orden de 16 de marzo de 1990.— El Estado carece de título competencial que le permita regular y asumir en el nivel de ejecución administrativa la convocatoria, gestión y concesión de unas ayudas a la implantación y mejora del sistema de gestión de la red de distribución y comercialización del libro y, por consiguiente, resulta de ello la inconstitucionalidad por incompetencia de los arts. 1.C), 4.2.c), Sección Quinta y, por conexión, los arts. 5 y 9.4, de la referida Orden.

a) Mediante el art. 1.C) se habilita al Ministerio de Cultura, a través de su Dirección General del Libro y Bibliotecas para conceder las ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro. Se trata de ayudas a la gestión de un sector del comercio y, evidentemente, la gestión comercial mal puede merecer la calificación de objeto cultural; y menos aún puede pretenderse amparar la regulación estatal de esas ayudas y la atribución en exclusiva de todas las funciones de

su gestión y concesión a órganos del Estado en la libertad individual y colectiva en el conocimiento y difusión de la pluralidad de las opciones culturales existentes, así como la igualdad de todos los ciudadanos en esa comunicación cultural. Se trata de unas ayudas que por su objeto y finalidad no pueden encontrar cobertura en los arts. 149.1.1 y 44.1 C.E. Otro tanto cabe argumentar en cuanto a la existencia de la Comisión de Asesoramiento y Evaluación prevista en el art. 4.2 c) de la Orden y a la que se atribuyen funciones de informe y valoración de los proyectos.

b) En idéntica vulneración competencial incurre el Estado al establecer una completa regulación de las ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro español en la Sección Quinta de la Orden. En sus disposiciones se constata claramente que el objeto real de las ayudas en cuestión sólo permite que su regulación y concesión, en Cataluña, sea establecida desde la competencia que en materia de comercio interior ha sido atribuida a la Generalidad. Así, de conformidad con lo previsto en el art. 24, las ayudas tienen por objeto la mejora de los elementos de gestión informática, tanto de información bibliográfica como gestión empresarial o lectores ópticos de códigos de barras, o bien la adquisición de mobiliario de exposición comercial como son las estanterías o expositores, y la instalación de sistemas de alarma y antirrobo; es decir, objetos todos ellos sin intrínseco valor cultural y que son propios de la mecanización, modernización y equipamiento de la actividad comercial. A su vez, los arts. 25, 26 y 27 establecen que las ayudas se concederán a librerías y distribuidores en función del volumen de su facturación, es decir, en función de simples criterios cuantitativos y no de la calidad cultural del producto. Por fin, por conexión con las ayudas previstas en la Sección Quinta, resultan igualmente inconstitucionales por incompetencia las referencias a los artículos de esa Sección contenidas en los arts. 5 y 9.4 de la Orden.

c) La manifiesta incompetencia del Estado para la regulación y concesión de las ayudas previstas en la Orden de 16 de marzo de 1990, determina que deba procederse a la distribución del montante global de los recursos económicos presupuestados para esas ayudas, aplicando unos criterios objetivos, como el número de establecimientos de distribución y comercialización de libros domiciliados en cada Comunidad Autónoma, o los respectivos volúmenes de libros comercializados, y ponerse esos recursos a disposición de la Generalidad de Cataluña y demás Comunidades Autónomas con competencias equivalentes en materia de comercio interior.

La Generalidad de Cataluña concluye solicitando el pronunciamiento de Sentencia por la que se declare que corresponde a ella la competencia controvertida, la nulidad de los preceptos cuestionados y el deber del Estado de proceder a la distribución entre las Comunidades Autónomas competentes de los recursos presupuestados por el Estado para la concesión de ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro español.

3. La Sección Primera de este Tribunal, en providencia de 17 de septiembre de 1990, acordó admitir a trámite el anterior conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda al Gobierno de la Nación, con el fin de que formulase las alegaciones que tuviera a bien en el plazo de veinte días, dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la Orden ministerial aquí cuestionada y 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 nombre del Gobierno de la Nación, en escrito recibido el 16 de octubre de 1990 formuló, en síntesis, las siguientes alegaciones:

A) Términos en que se plantea el conflicto.—En el *petitum* del escrito en el que plantea el conflicto, la Generalidad de Cataluña solicita que «se declare igualmente la nulidad de los preceptos objeto de la demanda y el deber del Estado de proceder a la distribución entre las Comunidades Autónomas competentes, y en base a unos criterios objetivos, de los recursos económicos presupuestados por el Estado para la concesión de ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro español». Sin perjuicio de que el contenido del suplico debe rechazarse en su totalidad, deben hacerse dos precisiones. La primera es que no es procedente acceder a la pretensión de anular los artículos impugnados, puesto que la Orden tiene validez en cuanto que el Estado posee competencias sobre la materia en todo el territorio nacional y no tienen por qué ser de la misma amplitud las competencias de otras Comunidades Autónomas que aquellas que pretende poseer la Comunidad Autónoma de Cataluña en esta materia (STC 153/1989).

La segunda es que los recursos económicos destinados por el Estado a la distribución y comercialización del libro deben ser invertidos con arreglo a criterios objetivos. El «criterio objetivo» de distribución de tales fondos que proponía el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en el requerimiento de incompetencia era el «volumen de actividad editorial» de cada Comunidad Autónoma. Nada puede estar más lejos de la finalidad de la norma que establece las ayudas a la distribución y comercialización del libro y que pretende lograr la difusión en toda España de la oferta bibliográfica, que primar a aquellas Comunidades Autónomas que, por tener un gran volumen de actividad editorial, pueden hacer llegar con más facilidad a los ciudadanos en ellas residentes los libros editados. La actividad de fomento cultural exige que se otorgue un tratamiento singular a los distribuidores y comerciantes del libro que tengan menos medios.

B) Títulos competenciales.—La actividad de fomento cultural que el Estado realiza a través de las normas impugnadas no persigue estimular el comercio sino el conocimiento de la oferta bibliográfica por los ciudadanos. Las ayudas que se otorgan no pretenden beneficiar al comerciante o distribuidor sino al ciudadano posible lector. Se desea que éste tenga acceso al conocimiento de la mayor parte de los títulos publicados y, en su caso, a la adquisición de las obras bibliográficas. No se persigue reformar las estructuras comerciales sino facilitar el acceso a la cultura mediante el especial tratamiento del sector del libro.

A pesar de encontrarse las librerías catalogadas dentro de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, su actividad no se ajusta a la finalidad que para las ayudas de reforma de estructuras comerciales prevén los Reales Decretos 1.386/1978 y 2.687/1980, por los que se traspasaron a la Generalidad de Cataluña funciones y servicios en materia de comercio interior. La actividad del empresario mercantil, ámbito del comercio interior (STC 88/1986), ni se regula ni se ve afectada por la Orden cuestionada. Tampoco se regula en ella una reglamentación de los establecimientos que pudiera afectar al comercio interior (STC 13/1989). Las ayudas a la gestión de la distribución y de la comercialización tienden a fomentar la cultura a través del conocimiento del libro y del acceso al mismo.

C) La competencia controvertida corresponde al Estado.—a) Es el sentido y la finalidad de la norma objeto de conflicto los que determinan el título competencial de aplicación preferente (SSTC 252/1988, 13/1989 y

153/1989). La STC 49/1984 ha otorgado a la «cultura» el carácter de regla más fuerte para atribuir competencia al Estado, como medida de fomento, en los supuestos de cine de arte y ensayo, para dotar a las películas del estímulo fiscal que facilite su producción y distribución. La actividad registral destinada al control del ejercicio de las competencias estatales en materia de cinematografía ha determinado la atribución de la competencia debatida al Estado (STC 157/1985). Se han tenido en cuenta por este Tribunal para la determinación de la competencia en materia de cinematografía la aplicación de medidas de carácter fiscal (SSTC 49/1984 y 157/1985) o las restrictivas que implican limitaciones de derechos reconocidos en el art. 20 C.E. (STC 153/1985). La STC 84/1983 declaró que el Estado es competente para la distribución de créditos para financiar inversiones de carácter cultural a realizar con motivo de efemérides.

b) La competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Cataluña en el art. 9.4 de su Estatuto de Autonomía de ninguna manera es omnimoda y excluyente. El «fomento de la cultura» es competencia atribuida al Estado, sin perjuicio de las propias de las Comunidades Autónomas, por el art. 149.2 C.E., que pone el acento en el servicio de la cultura como deber y como atribución esencial (SSTC 11/1986, 87/1987 y 106/1987). Hay una concurrencia competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Al Estado compete la preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquellos que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias (STC 49/1984). En igual sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional en las SSTC 143/1985 y 103/1988.

c) La Orden del Ministerio de Cultura de 16 de marzo de 1990 establece la normativa de ayudas al sector del libro español, distinguiendo entre ayuda a la edición de obras de autores españoles, ayuda a la traducción de obras de autores españoles entre las lenguas oficiales españolas y ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro.

La situación del sector del libro en España y la voluntad de fomentar el acceso a la cultura de los ciudadanos de todo el territorio español ha determinado que se promueva, a través de ayudas económicas otorgadas por el Ministerio de Cultura, no sólo la edición y traducción a otras lenguas oficiales de España de obras españolas sino también la gestión de la distribución y comercialización del libro. Ello determinó ya la atribución de determinados estímulos económicos al sector del libro por la Ley de Protección al Libro Español de 18 de diciembre de 1946. La Ley 9/1975 previó un tratamiento económico-fiscal peculiar para los distribuidores y comerciantes de libros. Dichas medidas tienden a procurar la promoción por el Estado de la difusión del libro. Tal finalidad promotora se cumple asimismo por las disposiciones contenidas en el Real Decreto 484/1990, que establece un sistema de precios (precio fijo) que facilita la adquisición de los distintos títulos. Con ello el Estado facilita el acceso a la cultura de todos los ciudadanos de España en cumplimiento del mandato impuesto a los poderes públicos en el art. 44.1 C.E.

d) La materia competencial que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entiende que no corresponde al Estado es la relativa a la concesión de ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro. Dichas ayudas no se otorgan a la comercialización del libro en sí, no se prima económicamente al comerciante del libro que realice uno u otro tipo de ventas más o menos ejemplares de una determinada obra. Se procura que, mediante una gestión ade-

cuada, los sectores de distribución y comercialización del libro estén dotados de los medios precisos para facilitar a los posibles lectores datos sobre las distintas obras editadas, cumplan adecuadamente sus obligaciones tributarias, lleven la contabilidad por la ley exigida y se encuentren en situación de acercar al ciudadano, en cualquier lugar de España, la mayor parte de la oferta bibliográfica existente en el mercado. Tal es el sentido que hay que dar al art. 24.2 de la Orden cuando establece el objeto de las ayudas.

La totalidad de la información bibliográfica nacional, que se extiende a casi medio millón de referencias, se encuentra almacenada en un soporte informático en el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Cultura. Entre las bases de datos existentes, se encuentra la que contiene toda la información bibliográfica nacional que se nutre de las informaciones que los editores facilitan a la Agencia Española del *International Standar Book Number* (ISBN), cuya gestión se lleva a cabo por el Ministerio de Cultura. Los medios informáticos cuya adquisición se facilita a los distribuidores y comerciantes de libros persigue facilitar el conocimiento por éstos de las bases de datos bibliográficos del Ministerio de Cultura. No se pretende, en modo alguno, rentabilizar y mejorar la productividad de la red de distribución y comercialización. Se desea lograr la mayor difusión posible de todos los datos bibliográficos cuya gestión realice el Ministerio de Cultura y cumplir la finalidad propia de la Agencia Española del ISBN. En definitiva, se persigue difundir la oferta cultural editada y procurar su mejor conocimiento por el ciudadano.

e) El título de comercio interior, invocado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, no es título prevalente. El título prevalente es el de cultura, que tiene entidad propia y permite al Estado su intervención directa favoreciendo el acceso de los españoles a la cultura y regulando, conforme al art. 149.1.1 C.E., las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. El Estado es competente, en definitiva, para establecer las ayudas destinadas a mejorar la gestión para la distribución y la comercialización del libro.

Concluye el Abogado del Estado solicitando que, en la Sentencia que se pronuncie, se declare que el titular de la competencia controvertida es el Estado.

5. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado de sus Servicios Jurídicos y en escrito registrado el 26 de noviembre de 1990, planteó conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1, 4, 6.2, 9.2 y 10 y, por conexión, el último párrafo de la Disposición transitoria primera de la Orden del Ministerio de Cultura de 30 de julio de 1990 («Boletín Oficial del Estado» del 31), sobre ayudas financieras al sector del libro.

6. El órgano de gobierno promotor del conflicto fundamenta su reivindicación competencial en las siguientes alegaciones:

A) Consideraciones previas.—El paralelismo del presente conflicto con el seguido contra la Orden de 16 de marzo de 1990 resulta evidente. El preámbulo de la Orden del Ministerio de Cultura de 30 de julio de 1990 declara que su voluntad es completar el sistema de ayudas establecido en aquella primera Orden. Así pues, el objetivo y la finalidad de ambas disposiciones guardan identidad y debe presumirse —ante el silencio del Gobierno de la Nación frente al requerimiento previo formulado por la Generalidad— que el título competencial en el que él encuadra ambas Ordenes es el mismo.

La Orden de 30 de julio de 1990 regula tres tipos de ayuda que el Estado podrá conceder en el sector del libro: las destinadas a reducir el tipo de interés en las operaciones de préstamo para la adquisición de activos fijos materiales, las que tienen por objeto reducir el tipo de interés en los préstamos para la adquisición de activos fijos inmateriales y, por último, las enderezadas a reducir el tipo de interés en las inversiones en proyectos editoriales. El objetivo inmediato de la disposición es, pues, favorecer la inversión, tal y como se declara en el preámbulo de la propia Orden. Es más, en su art. 11 se especifica y concreta la finalidad de la norma: reducir los costes financieros de aquellos créditos para la inversión que las empresas del sector acuerden con cualquiera de las entidades financieras que operan en el mercado español. Los beneficiarios de las ayudas pueden ser las empresas editoriales, las gráficas y distribuidoras y las librerías.

B) La acción de fomento desde su vertiente competencial.—La doctrina del Tribunal Constitucional viene manteniendo que la potestad de gasto no es un poder autónomo que pueda ejercerse al margen de la distribución competencial establecida en la Constitución y los Estatutos. En otras palabras, si no se posee la competencia en una materia determinada, tampoco se puede ejercer sobre la misma la potestad de gasto (SSTC 179/1985, 95/1986, 75/1989 y 145/1989). Como la potestad de gasto no es un título competencial autónomo, para resolver el presente conflicto debe en primer lugar determinarse cuál es el ámbito material de la Orden de 30 de julio de 1990.

C) Ámbito material y marco competencial del presente conflicto.—a) Como ya ha quedado dicho, la finalidad primera de la Orden es favorecer la inversión. Los criterios que recoge en su art. 15 para la concesión de ayudas se refieren a aspectos económicos o empresariales como los de volumen de facturación, cifras de exportación, tipos de garantía de crédito, etc. Por lo tanto, la norma objeto de conflicto considera el libro como un objeto de mercado y no como un bien cultural. Tanto es así que en su art. 17 excluye de la línea de ayuda los libros realizados por instituciones públicas así como por entidades sin ánimo de lucro; igualmente, excluye aquellos libros cuya distribución sea gratuita. De esta forma se está reconociendo que las ayudas no pretenden la promoción de la cultura, al menos de forma inmediata, sino que se orientan a favorecer a la industria del libro desde el punto de vista estrictamente económico.

Debe tenerse en cuenta, además, que los activos fijos materiales e inmateriales cuya financiación subvenciona la Orden de 30 de julio de 1990, y que se recogen en el art. 12 de la misma, son todos ellos elementos que forman parte de cualquier tipo de industria, sin tener en cuenta cuál sea el objeto de su producción, y que carecen por sí mismos de un valor intrínsecamente cultural. En este sentido resulta ilustrativa la STC 153/1989, que resolvió el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad contra una Orden del Ministerio de la Presidencia, de 26 de septiembre de 1984, que regulaba la coproducción de películas cinematográficas. En esta Sentencia se declara que el título competencial en el que la norma encontraba su encaje era el de industria. El paralelismo entre el libro y la cinematografía son evidentes.

b) El Gobierno de la Nación no ha dado respuesta al requerimiento previo, pero debe entenderse que el título competencial en el que se ampara para dictar la Orden de 30 de julio de 1990 es el mismo al que acudió para dictar la de 16 de marzo de 1990 —objeto del conflicto positivo de competencia núm. 2.033/1990—, esto es, el recogido en el art. 44.1 en relación con el 149.1.1, ambos de la Constitución. Siendo ello así, al

formular sus alegaciones en este conflicto, la Generalidad de Cataluña reitera lo ya manifestado al respecto en el núm. 2.033/90. También reitera sus alegaciones en relación con los arts. 149.2 y 149.1.13 C.E.

D) La competencia de la Generalidad en materia de industria.—a) El art. 12.1.2 E.A.C. establece la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de industria. La simple lectura de dicho precepto lleva a la conclusión de que las ayudas al sector del libro, recogidas en la Orden de 30 de julio de 1990, no se encuentran en ninguno de los supuestos que, como excepción, recoge el precepto en su apartado 2. Por lo tanto, en materia de industria, corresponde a la Generalidad la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección (art. 24.2 E.A.C.). Por otro lado, mediante Real Decreto 738/1981, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de industria, energía y minas, se articuló de forma general el traspaso de todos los servicios que habían correspondido hasta entonces al Ministerio de Industria y Energía.

b) En el ejercicio de su competencia exclusiva en la materia, la Generalidad ha dictado una copiosa legislación en materia de industria que incluye, por ejemplo, normas reguladoras de las ayudas destinadas a la industria, como son, entre otras, la Orden de 13 de marzo de 1989, del Departamento de Industria y Energía, por la que se establecen los criterios de distribución y el procedimiento para la concesión de subvenciones, en cuyo art. 7.a) se dispone que se podrá subvencionar total o parcialmente las acciones y los programas orientados a la producción empresarial de los sectores manufactureros. En esta misma línea se expresa el Decreto 102/1988, que regula las subvenciones a los préstamos de las empresas y de las corporaciones locales para el reequilibrio industrial de Cataluña.

En el ámbito territorial de Cataluña corresponde a la Generalidad la regulación de las ayudas financieras a la inversión en cualquier sector industrial y, en consecuencia, también es competente para establecer y regular dichas ayudas en el sector industrial que se dedica a la producción del libro. En este punto adquiere relevancia la doctrina contenida en la STC 153/1989.

E) La competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior.—Las ayudas recogidas en la Orden de 30 de julio de 1990 van destinadas a las empresas que se dedican a la producción —editoriales y gráficas— de libro, y también a las que se encargan de su comercialización —distribuidoras y librerías—. Este segundo campo de actuación afecta al comercio interior y, por ello, es aquí aplicable también la doctrina expuesta en el conflicto positivo de competencia 2.033/90, en relación con la Orden del Ministerio de Cultura de 16 de marzo de 1990.

F) Las ayudas financieras al sector del libro previstas en la Orden de 30 de julio de 1990.—A la vista de lo hasta aquí expuesto, resulta evidente que el Estado puede arbitrar ayudas en el ámbito editorial, pero lo que no puede hacer es regularlas de tal modo que impida a la Generalidad de Cataluña el ejercicio de su propia política y menos todavía asumir el Estado unas funciones ejecutivas que en ningún caso le corresponden.

a) Si se analiza detenidamente el art. 1 de la Orden se observa que en él el libro es tratado como un objeto de mercado y no como un bien cultural y, por lo tanto, si el objetivo inmediato marcado es el favorecimiento de la industria y del sector comercial del libro, la materia objeto de la Orden se inscribe en los títulos competenciales de industria y comercio interior, ambos de competencia exclusiva de la Generalidad.

b) El art. 4 tampoco respeta el expresado régimen competencial. En él se enumeran las funciones de la Comisión, consistentes en evaluar, valorar e informar los

proyectos presentados, cuando en realidad éstas son funciones que deberían corresponder en exclusiva a la Generalidad. La participación que en la Orden se da a las Comunidades Autónomas en la tramitación de los expedientes de solicitud de ayudas, no desdibuja esa invasión competencial. Así, resulta a todas luces insuficiente la participación que en la Comisión de Asesoramiento y Valoración da a las Comunidades Autónomas el art. 3.

c) El art. 10 recoge las demás funciones ejecutivas como son la tramitación y resolución de expedientes con reserva de las mismas a la Administración central.

d) Consecuencia directa de todo cuanto aquí se ha dicho, es la distribución territorial de los recursos presupuestados por el Estado. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC 96/1990.

La Generalidad de Cataluña concluye solicitando el pronunciamiento de Sentencia por la que se declare que a ella corresponde la competencia en litigio, la nulidad de los preceptos cuestionados y el deber del Estado de proceder a la distribución entre las Comunidades Autónomas competentes de los recursos presupuestados por el Estado para la concesión de ayudas financieras al sector del libro. También interesó, por su conexión objetiva, la acumulación de este proceso constitucional al conflicto positivo de competencia seguido con el núm. 2.033/1990.

7. La Sección Segunda, en providencia de 10 de diciembre de 1990, decidió admitir a trámite el anterior conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda al Gobierno de la Nación, con el fin de que formulase las alegaciones que tuviera a bien en el plazo de veinte días, y oírle sobre la solicitud de acumulación, dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Nacional, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la Orden ministerial aquí cuestionada y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

8. El Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, evacuó el traslado que se le había conferido en escrito que presentó el 7 de enero de 1991, formulando las siguientes alegaciones, tras hacer las mismas precisiones sobre el *petitum* deducido por la Generalidad de Cataluña que las realizadas con ocasión del conflicto 2.033/90:

A) Títulos competenciales.—La actividad de fomento cultural que el Estado realiza a través de la Orden ministerial impugnada no persigue estimular la industria ni el comercio sino el conocimiento de la oferta bibliográfica por los ciudadanos y, en su caso, el acceso de los mismos a los títulos publicados. Habida cuenta la finalidad de la norma en conflicto, el título competencial relevante no es el de industria. La norma no pretende favorecer a la empresa editora o gráfica. Persigue fomentar la edición y grabado de los títulos precisos para alcanzar la adecuada difusión de la cultura escrita en todo el territorio español. No se trata de facilitar la actividad de un sector económico, como en el supuesto de la STC 153/1989, sino de que las empresas del sector puedan mantener de modo permanente un gran número de títulos en catálogo y, en su caso, exportar los mismos, fomentando el acceso a la cultura escrita.

Las ayudas no pretenden beneficiar al comerciante o al distribuidor sino al posible lector. Se busca que éste tenga acceso al conocimiento de la mayor parte de los títulos publicados y, en su caso, a la adquisición de las obras bibliográficas. No se persigue las reformas de las estructuras comerciales. En este punto, el Abogado del Estado reproduce las alegaciones formuladas en el conflicto positivo de competencia núm.

2.033/90 sobre la Clasificación Nacional de Actividades Económicas y el sector del libro.

B) La competencia controvertida corresponde al Estado.—También aquí el Abogado del Estado reproduce las alegaciones que presentó en el conflicto 2.033/90 (incluso, el análisis sobre la situación del libro en España), particularizando las referencias a la Orden de 30 de julio de 1990. Señala, así, que las ayudas previstas en la misma persiguen lograr la inversión en el sector del libro, con escasa rentabilidad. El título competencial que las ampara no es el de industria ni el de comercio interior sino el del fomento de la cultura, potenciando un sector específicamente vinculado a ella: el del libro.

Los preceptos a que afecta el conflicto regulan los tipos de ayudas a otorgar por el Ministerio de Cultura (art. 1), las funciones de la Comisión de Asesoramiento y Evaluación de las solicitudes de ayudas (art. 4) y la intervención de las Comunidades Autónomas y de la Comisión de Asesoramiento y Evaluación en la tramitación y resolución de los expedientes (arts. 6.2, 9.2 y 10 y Disposición transitoria primera, último párrafo). Las funciones de la citada Comisión afectan a la evaluación e informe de las solicitudes de ayuda y el control de la ejecución de los proyectos subvencionados y no constituye expresión del ejercicio de competencia estatal o autonómica. Las reglas sobre tramitación y resolución de los expedientes, aunque prevén la participación de las Comunidades Autónomas, son consecuencia del ejercicio de la competencia estatal en materia de cultura.

Los títulos de industria y comercio interior, invocados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, no son títulos prevalentes. El título prevalente es el de cultura, que tiene entidad propia y que permite al Estado su intervención directa favoreciendo el acceso de los españoles a la cultura y regulando, conforme al art. 149.1.1 C.E., las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. El Estado es competente, en definitiva, para establecer las ayudas destinadas a reducir el tipo de interés en las operaciones de préstamos para la adquisición de activos fijos materiales e inmateriales y en las inversiones en proyectos editoriales.

Concluye el Abogado del Estado solicitando el pronunciamiento de Sentencia en la que se declare que la competencia discutida es titularidad del Estado, así como la acumulación de este proceso al seguido bajo el núm. 2033/90.

9. El Pleno de este Tribunal, en Auto de 12 de febrero de 1991, accedió a la acumulación solicitada.

10. En providencia de 8 de abril de 1997, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Las Órdenes del Ministerio de Cultura que son causa de la presente disputa competencial tienen por objeto la regulación de las ayudas al sector del libro. Se enmarcan, pues, dentro de la actividad administrativa de fomento. En la primera de ellas, la de 16 de marzo de 1990 («Boletín Oficial del Estado» del 26), se regulan tres tipos de ayudas, siendo el objeto de la reivindicación competencial que deduce la Generalidad de Cataluña el tercero de ellos, en el que se integran las ayudas destinadas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro [art. 1.C)] y cuya finalidad es la mejora de los elementos de gestión e información bibliográfica y empresarial, la ampliación y mejora de los equipos informáticos ya existentes y la mejora de los elementos de comercialización e infraestructura,

mediante la adquisición de equipos y programas informáticos y su ampliación, así como de mobiliario (expositores, estanterías, etc.), y dispositivos antirrobo y medidas de seguridad análogas (art. 24.2).

La Orden del mismo Departamento ministerial de 30 de julio de 1990 («Boletín Oficial del Estado» del 31), que viene a completar la anterior, establece ayudas financieras consistentes en la reducción del tipo de interés en las operaciones de préstamos para la adquisición de activos fijos materiales e inmateriales y en las inversiones en proyectos editoriales (art. 1), con la finalidad de reducir los costes financieros de los créditos que, para realizar inversiones, las empresas del sector del libro concierten con cualesquiera de las entidades financieras que operan en el mercado español (art. 11).

2. Las discrepancias entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Nación comienzan ya en la ubicación material de las disposiciones reglamentarias conflictuales. Para la primera, su ámbito material propio es el del comercio interior y, en su caso, la industria, en tanto que, para el segundo, la normativa en cuestión pertenece al entorno de la cultura.

El «libro», como la cinematografía (STC 153/1989, fundamento jurídico 4.º), es polifacético; de él, junto a una innegable dimensión cultural, son predicables otras, social, económica e, incluso, industrial. Cuando se ha encontrado con una materia susceptible de diversas calificaciones sustantivas que pudieran llevar a identificaciones competenciales distintas, este Tribunal, para llegar a la calificación correcta, ha atendido, además de al sentido o finalidad propia con que los varios títulos competenciales han sido recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (SSTC 87/1987, fundamento jurídico 2.º, y 13/1989, fundamento jurídico 2.º), al objeto y contenido del acto o disposición traídos al conflicto, así como al objetivo con ellos perseguido, en suma, a su finalidad (por todas, SSTC 153/1985, fundamento jurídico 3.º; 153/1989, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º; 208/1991, fundamento jurídico 4.º; y 313/1994, fundamento jurídico 2.º), sin olvidar, por no resultar baladí, su procedencia (STC 313/1994, fundamento jurídico 2.º).

Las Órdenes que la Generalidad de Cataluña impugna fueron dictadas el 16 de marzo y el 30 de julio de 1990 por el Ministro de Cultura y en sus respectivos preámbulos se advierte que con las ayudas que en ellas se articulan se trata de fomentar la «promoción, difusión y comercialización de la cultura escrita» (Orden ministerial de 16 de marzo) y «la difusión de la cultura escrita a nivel del Estado» (O.M. de 30 de julio), «proteger el libro escrito en lenguas oficiales españolas y (...) facilitar la difusión de la cultura común a todos los pueblos del Estado, de forma que se dé un necesario trasvase de conocimientos», conformando «así una política cultural del Estado, en la que quede garantizada la igualdad de todos los ciudadanos a acercarse al conocimiento de todo aquello que constituye no sólo la cultura común, sino las distintas formas de expresión del pensamiento de cada uno de los pueblos que han conformado la misma» (O.M. de 16 de marzo). Atendida esa finalidad, para poder acceder a las ayudas las empresas que las soliciten deben acreditar que llevan actuando en el sector del libro de forma ininterrumpida desde, como mínimo, hace dos años y que su principal actividad es la edición, impresión, distribución o comercialización de libros o publicaciones periódicas de carácter literario (arts. 26.1 de la O.M. de 16 de marzo y 15 de la O.M. de 30 de julio). Por lo demás, entre los criterios a aplicar para seleccionar a las empresas que soliciten las ayudas se encuentran, junto al volumen de facturación anual y la cifra de exportación, el fondo editorial y el número de

títulos en catálogo (arts. 27 de la O.M. de 16 de marzo y 15 de la O.M. de 30 de julio).

Las ayudas se establecen, pues, para contribuir al desarrollo y modernización del sector del libro en su conjunto, pero con la finalidad explícita de difundir la cultura escrita de los distintos pueblos de España. Para alcanzar esa meta resulta menester mejorar las estructuras industriales y comerciales del sector; mas esa mejora es sólo un instrumento al servicio del fin cultural perseguido. Este carácter meramente instrumental se pone de manifiesto en el hecho de que, para conceder las ayudas, se tienen en cuenta algunos datos económicamente relevantes (volumen de facturación anual, cifra de exportación); pero, junto a ellos, se aplican otros que carecen de esa relevancia (duración e intensidad de la dedicación a las actividades del sector, fondo editorial, número de títulos en catálogo). Y hasta tal punto resulta prevalente el fin de difusión de la cultura, que es posible acceder a las ayudas sin cumplir los requisitos de otra índole establecidos en la normativa cuando se trate de proyectos de excepcional trascendencia cultural (art. 16 de la O.M. de 30 de julio).

Parece necesario concluir, pues, aplicando los criterios expuestos anteriormente, que el ámbito material propio de las normas reglamentarias en cuestión es el cultural y, más en concreto, el del fomento de la cultura.

3. En esta materia de «cultura», sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de Cataluña haya asumido competencia exclusiva sobre la misma (art. 9 E.A.C.), es de tener en cuenta el mandato de la Constitución según el cual «el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas» (art. 149.2 C.E.). De ahí que este Tribunal haya declarado, concretamente, que corresponde al Estado la «preservación del patrimonio cultural común», así como «lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias» (SSTC 49/1984, 157/1985, 107/1987 y 17/1991). Junto a estas actividades, que competen en exclusiva al Estado, éste puede desempeñar también una actividad genérica de fomento y apoyo a las diversas manifestaciones culturales, aunque en este supuesto, como se dijo en la STC 109/1996 en relación a un asunto similar al aquí enjuiciado, deberá limitarse a prever las ayudas que estime pertinentes sin llevar a cabo otras actividades normativas y de gestión superpuestas o duplicadas respecto de las que corresponden a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia de cultura.

Aplicando estas premisas al presente caso, no puede negarse en abstracto al Estado la titularidad de la competencia para adoptar las Órdenes ministeriales objeto de este proceso constitucional o, más precisamente, para otorgar las ayudas al sector del libro contenidas en las referidas Órdenes. Ciertamente, no se trata de una actividad de fomento que pretenda preservar el «patrimonio cultural común», ni puede afirmarse que tan sólo la actuación unitaria del Estado garantiza la consecución de sus objetivos; sin embargo, como queda dicho, ex art. 149.2 C.E. el Estado puede destinar estas ayudas al libro aunque, al no tratarse ya de una competencia exclusiva, el alcance de esta actividad genérica de fomento debe delimitarse con sumo cuidado. Para ello debe atenderse a la doctrina de este Tribunal en relación con la actividad estatal de subvenciones y ayudas.

4. En la STC 13/1992 se encuentra la solución de este problema concreto. En el fundamento jurídico 8.º b) dijo este Tribunal Constitucional: «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 puedan consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.»

En definitiva, por lo que aquí interesa, conviene retener que la regulación de las condiciones complementarias de otorgamiento, así como la tramitación y gestión de las ayudas ha de corresponder a las Comunidades Autónomas, siendo su gestión centralizada por el Estado la excepción, reservada para los casos en que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector (STC 109/1996). En igual sentido nos hemos pronunciado en la STC 59/1995 (fundamento jurídico 5.º A)].

Así pues, el Estado puede regular la concesión de ayudas y subvenciones al sector del libro para fomentar la difusión de la cultura escrita común a todos los pueblos que lo conforman, pero no puede reservarse competencias de gestión salvo en los casos excepcionales que justifican su gestión centralizada, lo que habrá de parecer razonablemente justificado y deducirse sin esfuerzo de la naturaleza de la medida de fomento de que se trate [SSTC 13/1992, fundamento jurídico 8.º d); 330/1993, fundamento jurídico 3.º; 213/1994, fundamento jurídico 4.º b); 59/1995, fundamento jurídico 5.º A); y 109/1996, fundamento jurídico 5.º].

De acuerdo con esta interpretación, que precisa las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia, no deben tacharse de inconstitucionales, pues no invaden las competencias atribuidas estatutariamente a la Generalidad de Cataluña, los arts. 1.C), 24.2, 25, 26.1 y 27 de la Orden de 16 de marzo de 1990, en cuanto se limitan a prever el establecimiento de ayudas a la gestión de los sectores de distribución y comercialización del libro, las clases de estas ayudas, su cuantía máxima, el objeto o finalidad de las mismas, los requisitos de las empresas solicitantes y los criterios esenciales para la concesión. Otro tanto cabe decir del art. 1 de la Orden de 30 de julio del mismo año, en el que, de igual forma, se contempla la posibilidad de concesión al sector del libro de las ayudas financieras a que se refiere. La posibilidad de establecer ayudas a cargo del Estado no impide, sino que facilita, el que la Generalidad de Cataluña, en ejercicio de su competencia ex art. 9.4 de su Estatuto de Autonomía, establezca las condiciones complementarias de otorgamiento, la tramitación y resolución de las solicitudes, así como la gestión de tales subvenciones.

5. Ni en las Órdenes ministeriales impugnadas ni en las alegaciones que la defensa del Gobierno de la Nación ha vertido en este proceso constitucional se justifica la necesidad de que los fondos controvertidos, tal y como se establece en aquéllas, deban ser gestionados

de forma centralizada y no, para el ámbito de Cataluña —que es el que aquí nos interesa—, por la Administración llamada en primer lugar a ello en virtud de sus atribuciones competenciales, es decir, la autonómica. La mayor difusión posible de los datos bibliográficos cuya gestión realiza el Ministerio de Cultura y el cumplimiento de la finalidad propia de la Agencia Española del ISBN, en definitiva, la difusión de la oferta cultural editada y su mejor conocimiento por el ciudadano, no exigen que la gestión de las ayudas articuladas al efecto deban centralizarse en la Administración del Estado sin intervención alguna de la Administración autonómica, salvo la de mero receptor de las solicitudes y la documentación aneja (art. 6.2 de la Orden de 30 de julio de 1990).

Desconocen, pues, la distribución de competencias en la materia los arts. 4.2 c), 24.1, 26.2, 28 y 29 de la Orden de 16 de marzo de 1990 en cuanto crean una Comisión de Asesoramiento y Evaluación, regulando su composición, le atribuyen facultades excepcionales, establecen la documentación que ha de acompañarse con la solicitud y exigen la acreditación de haber realizado la inversión en el plazo de dos meses desde que la resolución de concesión de la ayuda es notificada. Por conexión con ellos, también conculcan el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias los arts. 5, que define las funciones de aquella Comisión, y 9.4, que exige que con la solicitud ha de acompañarse la documentación a que se refiere el art. 28.

A igual conclusión ha de llegarse respecto de los arts. 4, 6.2, 9.2 y 10 y, por conexión, el último párrafo de la Disposición transitoria primera de la Orden del Ministerio de Cultura de 30 de julio de 1990. El primero en cuanto regula las funciones de la Comisión de Asesoramiento y Evaluación; el segundo porque dispone el lugar de presentación de las solicitudes; el tercero en cuanto prevé que los servicios de las Comunidades Autónomas deben remitir al Centro del Libro y de la Lectura en un plazo de cuarenta y cinco días las solicitudes ante ellos presentadas; y el cuarto porque regula la tramitación y resolución de las solicitudes atribuyéndolas, respectivamente, a los servicios del Ministerio de Cultura y al Subsecretario del Departamento. En conexión con los anteriores preceptos también adolece de incompetencia el último párrafo de la Disposición transitoria primera de la Orden al establecer el plazo de presentación de las solicitudes, sin que haya que extender la declaración de incompetencia a otros preceptos de las Ordenes ministeriales aquí considerados, no incluidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en la relación de normas objeto de este conflicto.

6. La Generalidad de Cataluña no sólo solicita que se declare que la titularidad de la competencia controvertida es suya, sino que también interesa la nulidad de los preceptos reglamentarios a los que imputa invasión competencial. Este segundo pedimento no puede ser acogido, ya que el Estado posee competencia sobre la materia en todo el territorio nacional y no tienen por qué ser de la misma amplitud las competencias de otras Comunidades Autónomas que aquellas que posee Cataluña en esta materia. No hay, pues, razón para expulsar del ordenamiento jurídico los preceptos en cuestión. En este sentido ya nos hemos pronunciado para supuestos análogos (por todas, STC 153/1989, fundamento jurídico 11).

La Orden del Ministro de Cultura de 16 de marzo de 1990, y su complemento —la de 30 de julio del mismo año—, han sido derogadas mediante la Orden adoptada por la misma autoridad el 22 de febrero de 1991 («Boletín Oficial del Estado» del 28). Siendo ello así, tampoco puede ser acogida la pretensión relativa a que en el fallo de esta Sentencia se declare el deber del Estado

de proceder a la distribución entre las Comunidades Autónomas competentes de los recursos presupuestados por él para la concesión de las ayudas previstas en aquellas disposiciones. Sus efectos se han agotado y hoy es materialmente imposible distribuir unos fondos inexistentes y que ya han sido destinados al fin para el que fueron presupuestados.

El interés de la Generalidad de Cataluña en defender su ámbito competencial puede estimarse satisfecho, como hemos tenido ocasión de afirmar en otras disputas competenciales entre ella y el Estado (SSTC 59/1995, fundamento jurídico 6.º, y 109/1996, fundamento jurídico 7.º), con la declaración de la titularidad de la competencia aquí controvertida.

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 los conflictos positivos de competencia y, en su virtud:

1.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la titularidad de la competencia ejercitada por el Estado en los arts. 4.2 c), 24.1, 26.2, 28 y 29 y, por conexión con ellos, en los arts. 5 y 9.4 de la Orden del Ministerio de Cultura de 16 de marzo de 1990 y en los arts. 4, 6.2, 9.2 y 10 y, por conexión, en el último párrafo de la Disposición transitoria primera de la Orden del Ministerio de Cultura de 30 de julio de 1990.

2.º Desestimarlos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diez de abril de mil novecientos noventa y siete.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

10326 Pleno. Sentencia 72/1997, de 10 de abril. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.335/1995, 3.924/1995, 4.269/1995, 13/1996, 384/1996 y 963/1996 (acumuladas). En relación con el art. 62 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, en el que se dio una nueva redacción al art. 9.1 b) y c) de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga