

Con todo, en el supuesto aquí enjuiciado, ni la efectividad de esos derechos ni la garantía de tratamiento común de sus titulares exigen que sea el Estado el que ex arts. 149.1.18 ó 149.1.1 CE determine los miembros de las Comisiones a los que debe corresponder la presidencia y la secretaría de las mismas.

En efecto, en relación con la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, debe afirmarse que la garantía del tratamiento común de los ciudadanos y el marco de homogeneidad o sustrato organizativo también común entre todas las Comisiones queda suficientemente asegurada, en primer lugar, a través de la representación de intereses que ostentan sus diversos miembros, entre ellos los propios del Ministerio Fiscal de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos (art. 124 CE). En segundo lugar, ese sustrato común se garantiza también mediante la regulación detallada y uniforme del contenido material del derecho a la asistencia jurídica gratuita y de los requisitos de su ejercicio que fija legalmente el Estado y que en ningún momento han sido discutidos. Y, finalmente, se asegura ese trato homogéneo mediante la posibilidad de impugnación de las resoluciones de las Comisiones que «reconozcan o denieguen» el derecho a la asistencia jurídica gratuita ante los órganos judiciales competentes (art. 20 LAJG).

Asegurado así ese tratamiento uniforme en todo el territorio estatal de los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, no cabe considerar que el plus de garantía que hipotéticamente pudiese suponer que la presidencia recayese en el miembro del Ministerio Fiscal que forma parte de las mismas sea de suficiente entidad como para enervar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganización. Como queda dicho, lo fundamental desde la perspectiva del art. 149.1.18 CE y de los derechos implicados es que el Ministerio Público esté representado en las Comisiones y que éstas tengan la composición y el número de miembros que el legislador estatal ha establecido con carácter general; por el contrario, la determinación de a cuál de los miembros de la Comisión corresponde desempeñar la presidencia o de la secretaría de ese órgano carece de relieve desde la perspectiva de la garantía del tratamiento uniforme, sobre todo si se tiene en cuenta que la LAJG no atribuye a esos cargos ninguna función específica que permita concluir que quienes los desempeñan tienen una especial preeminencia o incidencia en la adopción de las decisiones relativas al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita atribuidas a estos órganos administrativos (por cierto de composición impar); especial preeminencia o incidencia que tampoco se deduce de las disposiciones generales que regulan el funcionamiento y organización de los órganos administrativos colegiados.

En suma, ningún elemento perturbador de esa necesaria uniformidad mínima cabe advertir en el hecho de que la Generalidad de Cataluña determine, en virtud de sus competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución del régimen jurídico de la Administración de la Generalidad (art. 10.1.1 EAC), el modo de acceder a la presidencia y a la secretaría de las mismas en su ámbito territorial. Ni siquiera la razonabilidad del criterio legal, expuesta por el Abogado del Estado, aporta justificación suficiente en defensa de la posición estatal, pues lo que se trata de determinar aquí es algo previo, a saber: cuál es el ente competente para adoptar esa decisión.

9. Respecto de la competencia estatal para establecer las bases para el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho a la justicia gratuita, que el Abogado del Estado se limita a citar sin mayor argumentación, como ya hemos avanzado, no resulta fácil discernir cómo

y en qué medida puede contribuir a garantizar esta igualdad la fijación uniforme de la sede en la capital de provincia, el ámbito provincial de actuación o la atribución de la presidencia y de la secretaría a uno u otro de los miembros de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

10. Por último, admitido que los incisos impugnados de los arts. 9 y 10.1 LAJG vulneran la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre desarrollo legislativo y ejecución de la Administración de la Generalidad, debe declararse que la Disposición adicional primera al establecer indirectamente que los referidos incisos son de aplicación en el territorio de esta Comunidad Autónoma desconocen el orden constitucional de distribución de competencias y debe declararse inaplicable en dicho territorio.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que los incisos «en cada capital de provincia» y «en su correspondiente ámbito territorial» del art. 9 y «están presididas por un miembro del Ministerio Fiscal» y «actuando uno de ellos como Secretario» del art. 10.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña y, por ello, no son de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2.º Declarar que la referencia a los citados incisos de los arts. 9 y 10.1 contenida en la Disposición adicional primera, 1, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña y, por ello, no es de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid a cinco de abril de dos mil uno.—Pedro Cruz Vallalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

8434 *Pleno. Sentencia 98/2001, de 5 de abril de 2001. Conflicto positivo de competencia 2697/97. Planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999 y se convocan las del ejercicio 1997.*

Competencias sobre régimen energético e investigación científica y técnica. Delimitación del ámbito territorial. Voto particular concurrente.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Vallalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio

Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2697/97, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Dolores Feliu i Torrent, contra la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999 y se convocan las del ejercicio 1997. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 20 de junio de 1997, la Letrada del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999 y se convocan las correspondientes a 1997.

El conflicto se extiende al anexo I y a la totalidad del articulado de dicha Orden, excepto sus apartados 1, 3, 8, 9, 19, y 20, en cuanto que el Estado pretenda que lo regulado en la misma haya de tener por objeto supuestas finalidades de investigación que no se derivan expresamente de su texto.

A continuación se sintetizan las alegaciones en que se fundamenta el conflicto positivo de competencia:

a) La Letrada de la Generalidad de Cataluña comienza poniendo de relieve que, con carácter previo a la formalización del conflicto positivo de competencia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña dirigió requerimiento previo de incompetencia al Gobierno de la Nación, a fin de que dejara sin efecto en Cataluña la Orden de 6 de febrero de 1997, excepto en sus apartados 1, 3, 8, 9, 19 y 20, y que procediera a la distribución territorial entre las Comunidades Autónomas de los fondos presupuestados para dotar estas ayudas, transfiriendo a la Generalidad de Cataluña la cuantía correspondiente.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de mayo de 1997, el Gobierno del Estado aceptó parcialmente y *pro futuro* el requerimiento. La aceptación se refirió a las siguientes cuestiones: plazo de presentación de las solicitudes, modelo de presentación de las mismas, convocatoria y procedimiento para la tramitación, concesión y pago de las subvenciones, así como a la distribución de los fondos destinados a programas de «medio ambiente» y de «energía». Sin embargo, no se aceptó el requerimiento en su totalidad, porque el Gobierno consideró, de un lado, que una parte significativa de las ayudas guardan una directa vinculación con, a juicio de la Letrada, supuestas finalidades de «investigación y desarrollo» tecnológico, reservándose el Estado la regulación y gestión de los fondos correspondientes. De otro,

tampoco se aceptó la pretensión referida al anexo I por entender que se trata de una consecuencia de los preceptos que no son discutidos por la Generalidad de Cataluña y que regulan cuestiones centrales de las subvenciones (objeto, finalidad, cuantía y criterios de concesión).

Por tanto, el objeto del conflicto se restringe a lo no aceptado por el Gobierno del Estado, es decir, al Anexo I de la Orden, porque, al decir de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, su regulación agota el destino de las ayudas y deja sin margen normativo complementario a la Generalidad de Cataluña, y a la totalidad del articulado, salvo los apartados excluidos antes relacionados, porque su conexión con supuestas finalidades de investigación supone ignorar las competencias autonómicas en las materias más directamente implicadas, esto es, las de «medio ambiente» y «energía».

b) El Gobierno del Estado ha reconocido en su contestación al requerimiento de incompetencia que la Orden impugnada está directamente relacionada con las materias de «medio ambiente» y «energía».

De acuerdo con los arts. 149.1.23 y 25 CE, corresponde al Estado la competencia sobre legislación básica para la protección del medio ambiente y sobre las bases del régimen energético. De otro lado, según el art. 10.1.5 y 6 EAC, compete a la Generalidad de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen energético y de la protección del medio ambiente, sin perjuicio, en esta última materia, de sus facultades para establecer normas adicionales de protección.

En cuanto a la distribución de competencias en materia de «régimen energético», la STC 197/1996 distinguió entre el art. 149.1.13 CE y el art. 149.1.25 CE, estableciendo que no pueden ser considerados intercambiables el título genérico y el específico, reiterando la excepcionalidad de considerar básicos los actos de ejecución y reconociendo las competencias autonómicas de ejecución, en concordancia con la jurisprudencia contenida en la STC 69/1988.

Respecto al art. 149.1.23 CE, la STC 102/1995 ha confirmado también la necesidad de que la normativa básica estatal deje un margen de desarrollo a la normativa autonómica, no vaciando de contenido dicha competencia. Conforme a esta doctrina y a la contenida en las SSTC 329/1993, 156/1995 y 163/1995, sólo resulta admisible que el Estado realice actos de ejecución en materia de medio ambiente cuando sea necesario para evitar daños irreparables y siempre en función del carácter excepcional o extraordinario de la situación.

c) De acuerdo con lo anterior, cabe aplicar a este supuesto la reiterada doctrina constitucional en relación con las subvenciones y, especialmente, la contenida en la STC 13/1992, en cuyo FJ 8 b) se afirma que cuando el Estado ostenta títulos competenciales genéricos o básicos de intervención, que se superponen a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre un determinado sector, como ocurre aquí, el Estado puede consignar subvenciones en sus presupuestos, especificando su destino y regulando sus condiciones de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje a las Comunidades Autónomas un margen para complementar la regulación y su tramitación. Además, también debe corresponder a las Comunidades Autónomas la gestión de los fondos, que, previamente, han de ser territorializados por el Estado para ello.

En este supuesto, la contestación del Estado al requerimiento de incompetencia permitirá a la Generalidad de Cataluña gestionar en el futuro estos fondos previa su territorialización, «pero detrayendo a esta gestión autonómica y territorialización una parte indeterminada en concepto de investigación que en absoluto se aviene

con los fines exclusivamente de gestión energética y medio ambiental especificados en la Orden».

Desde otra perspectiva, la Orden impugnada tampoco satisface los requisitos formales de la normativa básica, por su insuficiencia de rango (STC 213/1994, FJ 10).

d) Para la Letrada de la Generalidad de Cataluña, la controversia se centra en el objeto de las ayudas y en el grado de detalle de la regulación contenida en la Orden de 6 de febrero de 1997. Aunque el Gobierno acepte parcialmente el requerimiento, como considera que entre los objetivos de dicha regulación figuran los de la investigación y desarrollo tecnológico del medio ambiente industrial, ello supone una reducción indeterminada de los fondos a territorializar, así como la gestión estatal de los mismos, dejando sin contenido las competencias autonómicas sobre «medio ambiente» y «energía».

Las subvenciones previstas en la Orden de 6 de febrero de 1997 se enmarcan en el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 1991-2000 (PAEE), que forma parte del Plan Energético Nacional (PEN). En este instrumento planificador el Estado ha previsto que las ayudas se dirijan a tres tipos de objetivos: el ahorro energético, la sustitución de energías en demanda final y la producción eléctrica independiente. Es decir, el PAEE no tiene como objetivo directo la investigación, sino la aplicación de tecnología ya existente para optimizar los recursos energéticos.

Tampoco la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, de Conservación de la Energía, modificada por la Ley 13/1996, a la que remite el preámbulo de la Orden impugnada, tiene como finalidad la investigación, sino la gestión energética encauzada a la conservación de dicha energía.

No estamos, pues, ante una ley específicamente dirigida a la investigación, aunque en ella aparezcan algunas vagas referencias a la misma. En todo caso, debe tenerse en cuenta que una cosa es la regulación de la Ley 82/1980 y otra muy distinta el ámbito propio de una norma tan concreta como el de la Orden impugnada.

La exclusión de cualquier objetivo de investigación se infiere claramente de la lectura del apartado 1 de dicha Orden. Allí se prevén ayudas destinadas a los siguientes fines: a) proyectos de utilización racional de la energía o de sustitución de fuentes energéticas en la industria, el transporte, los servicios y los edificios; b) proyectos de demostración y difusión de determinadas fuentes de energía renovable (hidráulica, eólica, solar, aprovechamiento de la biomasa o de los residuos y geotérmica).

A la misma conclusión conducen los criterios de prioridad para la concesión de las ayudas: que sean presentadas por PYMES y que se trate de proyectos derivados de actuaciones de auditoría energética, incluidos en acuerdos sectoriales para la mejora de la eficiencia energética o que supongan una cooperación interempresarial.

La investigación brilla, pues, por su ausencia, y así se deriva también de la determinación de los destinatarios: empresas, corporaciones locales, comunidades de vecinos, y personas físicas (apartado 3), a fin de que ahorren energía y utilicen fuentes alternativas. No se trata, pues, de subvenciones a centros de investigación tecnológica para que descubran nuevas técnicas.

De conformidad con reiterada doctrina constitucional, la competencia ha de determinarse en función del carácter, sentido y finalidad de la norma en relación con el objeto y contenido de los títulos competenciales invocados (SSTC 153/1989, 252/1988 y 13/1989). Si se admitiera que la más mínima relación de la «investigación científica y técnica» con las ayudas a un ámbito material determinado facultara al Estado para retener competencias, se produciría una reducción considerable de las

competencias autonómicas, confundiendo el espacio propio de cada ámbito material de competencias.

e) Por último, la Letrada de la Generalidad de Cataluña expone lo que considera una vulneración, por parte del Anexo I de la Orden objeto de conflicto, de sus competencias normativas en materia de «medio ambiente» y «energía».

Manifiesta que en dicho Anexo se detallan los porcentajes y los importes concretos de financiación pública estatal que se habrán de destinar a cada uno de los objetivos financiados de distribución de los recursos públicos por áreas de la inversión total en energías renovables, agrupándolas según la naturaleza y modalidad de las inversiones, con especificación del importe destinado a cada modalidad.

En definitiva, se trata de una minuciosa relación de objetivos, finalidades e importes, todo lo cual se relaciona directamente con el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (PAEE). La Orden de 6 de febrero de 1997 hubiera debido limitarse a fijar prioridades dentro de ese marco, tal y como hacen sus apartados 8 y 9. El establecimiento de una regulación complementaria individualizada para cada proyecto debería ser realizada por la Generalidad de Cataluña para su ámbito territorial, con el objeto de poder priorizar los objetivos en razón a sus propias peculiaridades.

Por todo lo expuesto, solicita que el Tribunal dicte Sentencia en la que declare la vulneración competencial en que incurre la Orden impugnada y su inaplicación en Cataluña.

2. Mediante providencia de la Sección Tercera de 8 de julio de 1997, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días formule las alegaciones que considere convenientes.

Asimismo se acordó comunicar el planteamiento del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma se impugnare la Orden objeto de este proceso, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Mediante escrito registrado el día 25 de agosto de 1997 el Abogado del Estado comparece en el procedimiento y formula las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Comienza su alegato haciendo algunas consideraciones previas acerca del objeto y alcance del conflicto planteado.

Así, aduce que el Gobierno de la Nación, en su respuesta al previo requerimiento de incompetencia que le dirigió el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, aceptó parcialmente el mismo, admitiendo la gestión autonómica de las subvenciones y la territorialización de los fondos, salvo en lo que se refiriera a las ayudas destinadas a la investigación (art. 149.1.15 CE). Tampoco se aceptó que la regulación incluida en el anexo I excediera de la competencia estatal.

Sin embargo, la Generalidad de Cataluña promovió el conflicto sin tener en cuenta el expresado criterio de contestación, y en su demanda no concreta qué parte de las subvenciones no pueden ser consideradas propias de la materia «investigación», de modo que, al no delimitarlas tampoco la Orden impugnada, esta cuestión no puede enjuiciarse constitucionalmente.

En suma, en opinión del Abogado del Estado, los únicos aspectos que quedan por debatir son los referentes a los efectos de la Orden mientras esté en vigor, la cons-

titucionalidad del Anexo I y el alcance de la competencia estatal en materia de «investigación».

b) En cuanto a los efectos que sobre la Orden de 6 de febrero de 1997 puede tener la impugnación efectuada, rechaza que proceda declarar su nulidad, pues, al no haber sido impugnada por las restantes Comunidades Autónomas, éstas admiten su aplicación.

En cuanto a la puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de los fondos presupuestados, hace constar que la tramitación de la convocatoria efectuada para 1997 está prácticamente culminada, por lo que la retirada de los fondos ya entregados determinaría la lesión de los legítimos derechos de los terceros. Por ello, señala que, si se estimara el conflicto, sólo procedería una simple declaración sobre la titularidad de la competencia implicada (STC 109/1996), sin necesidad de la puesta a disposición de la Generalidad de los correspondientes fondos.

c) A continuación, aduce que la regulación contenida en el anexo I de la Orden controvertida se acomoda perfectamente al ámbito de la competencia estatal.

En este caso, los títulos competenciales que deben considerarse esenciales son los de «energía» y «medio ambiente», pues es indudable, a tenor del apartado 1 de la Orden, relativo al objeto subvencional, que son dichas materias las primordialmente afectadas, sin perjuicio de las que puedan considerarse propias de la materia «investigación».

En las materias de «medio ambiente» y «energía» las competencias del Estado y de la Generalidad son concurrentes, pues en ellas al Estado le corresponde el establecimiento de la normativa básica y a la Generalidad su desarrollo legislativo y ejecución (arts. 149.1, 23 y 25 CE y 10 EAC). Es necesario, pues, delimitar ambas competencias en relación con lo discutido respecto de la Orden impugnada.

Dicha Orden se limita a establecer el destino de las subvenciones, distinguiendo entre las dirigidas al uso racional de la energía en la industria, el transporte y los servicios, de un lado, y las que fomentan las energías renovables. En cada grupo clasifica los distintos proyectos subvencionables y establece los criterios básicos de concesión y la cuantía máxima otorgable. Asimismo regula las condiciones generales para su solicitud.

Todos estos aspectos de la regulación de las ayudas se inscriben en la esfera competencial del Estado, puesto que la STC 71/1997 incluye en la misma «las clases de ayuda, su cuantía máxima, el objeto o finalidad de las mismas, los requisitos de las empresas solicitantes y los criterios esenciales para la concesión».

En definitiva, las competencias autonómicas se desenvuelven, como ha reconocido el Consejo de Ministros, en la gestión, tramitación y pago de las subvenciones en su vertiente material y normativa.

d) En lo relativo a la competencia del Estado en materia de «fomento de la investigación» resulta de necesaria referencia la STC 90/1992. En esta resolución se recogen los caracteres de este título competencial (art. 149.1.15 CE), siendo dos los principales: la competencia estatal se extiende a la normación y ejecución y dicha competencia se puede proyectar sobre cualquier materia, aun cuando ésta pueda estar atribuida a otra Administración con carácter exclusivo.

Con base en este título competencial, el Estado será competente para regular íntegramente el otorgamiento de subvenciones a la investigación y también proceder a su gestión, tramitación y pago. Del anexo I de la Orden, que determina el objeto y finalidad de las subvenciones controvertidas, se deduce claramente que una parte muy importante de las mismas se refiere a la «investigación», pues tienen por objeto proyectos piloto y se refieren a materias energéticas basadas en tecnologías poco desarrolladas, si bien no es posible la discusión sobre

tales líneas, pues la Generalidad de Cataluña no ha concretado qué subvenciones no pueden ampararse en dicho título. Por todo ello, concluye su escrito el Abogado del Estado solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado.

4. Por providencia de 3 de abril de 2001, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente conflicto positivo de competencia, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, lo constituye la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética (PAEE) para el período 1997-1999 y convoca las del ejercicio 1997. La impugnación se extiende a los arts. 2, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 y a su anexo I.

Para la Generalidad de Cataluña, dicha Orden vulnera sus competencias normativas y de ejecución en las materias de «régimen energético» y «medio ambiente», que, en ambos casos, son de desarrollo legislativo y ejecución de las bases dictadas por el Estado (art. 10.1.5 y 6 EAC). En concreto, rechaza que las ayudas objeto de litigio puedan ser incardinadas en la materia «investigación» (art. 149.1.15 CE), pues, en su opinión, ello supondría la expansión abusiva de este título de carácter general en detrimento de los mencionados títulos específicos, vaciándolos de contenido.

El Abogado del Estado, por su parte, también considera que las ayudas controvertidas se incardinan primordialmente en los títulos competenciales de «régimen energético» y «medio ambiente» (art. 149.1.23 y 25 CE), si bien otras líneas, que no concreta cuáles sean, se inscriben en la materia de «investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 CE).

La resolución del presente conflicto exige, por tanto, la realización del encuadramiento competencial de las subvenciones, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Generalidad que en cada caso resulten implicadas, se ha producido la vulneración competencial denunciada.

2. Antes de abordar el fondo del asunto, debemos examinar la objeción formulada por el Abogado del Estado, que se concreta en la imposibilidad de que las tachas de incompetencia que se atribuyen por la Generalidad de Cataluña a la Orden de 6 de febrero de 1997 puedan ser enjuiciadas constitucionalmente. Justifica este planteamiento partiendo de los términos en que se ha producido la contestación del Gobierno de la Nación al previo requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo de Gobierno de la Generalidad en relación con dicha Orden, ex art. 63 LOTC.

La contestación del Gobierno supuso la aceptación parcial y pro futuro del requerimiento, de modo que se admitió la competencia de la Generalidad de Cataluña en lo que se refiere al plazo de presentación de las solicitudes y el modelo concreto de las mismas (apartado quinto y anexo II), así como la propia convocatoria y el procedimiento para la tramitación, concesión y pago de las subvenciones en ella previstas (apartados segundo, cuarto, sexto, séptimo y décimo a decimooctavo). Es decir, se aceptó la competencia autonómica en lo que se refiere a la regulación de determinados aspectos procedimentales y a la gestión de las subvenciones, previa territorialización de los fondos presupuestarios correspondientes. Sin embargo dicha aceptación se ciñó a aquellas líneas subvencionales propias de las materias

de «régimen energético» y de «medio ambiente». Se excluyeron de la aceptación la normativa contenida en el anexo I de la Orden impugnada, por constituir aspectos básicos del objeto de las subvenciones, así como toda la regulación y gestión relativa a las líneas de ayuda destinadas a la «investigación», materia sujeta a un régimen competencial diferente del de las anteriormente aludidas.

Pese a esta aceptación parcial la Generalidad de Cataluña, sigue aduciendo el Abogado del Estado, planteó el conflicto positivo de competencia en los mismos términos que el requerimiento, arguyendo, en relación con el anexo I de la Orden controvertida, que el mismo vacía sus competencias normativas por su grado de detalle. De otra parte, y sobre la gestión de las líneas de ayuda, se opone al régimen centralizado de las que se destinen a la «investigación», sin concretar y excluir las líneas que no se incardinan en esta materia, por lo que no puede alcanzarse un criterio cierto sobre el objeto impugnado, puesto que la propia Orden impugnada no realiza la delimitación entre unas ayudas y otras.

El planteamiento del Abogado del Estado no puede ser compartido. De acuerdo con nuestra doctrina, «en un sistema de distribución territorial del poder público inspirado en principios de colaboración y buena fe, a que tantas veces ha hecho referencia este Tribunal, es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del derecho de éstas a plantear en último extremo el conflicto no resuelto extrajudicialmente ante esta instancia jurisdiccional», de modo que «dado que de acuerdo con el art. 63.3 LOTC se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciados de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia» (STC 194/1989, de 8 de junio, FJ 2).

Pues bien, como reconoce el Abogado del Estado, la Generalidad de Cataluña planteó posteriormente el conflicto positivo de competencia en los mismos términos que el anterior requerimiento. Ya hemos expuesto que a la Generalidad de Cataluña le asiste el derecho a plantear el conflicto tras la formulación del requerimiento, siempre que no exista, como es el caso, falta de concordancia entre uno y otro en cuanto al objeto de la impugnación.

Resulta determinante para que el alegato no pueda prosperar el hecho de que, precisamente, la contestación del Gobierno de la Nación no detalló las ayudas a las que se ceñía su aceptación parcial, ni tampoco aquéllas respecto de las cuales se rechazó la pretensión autonómica, por lo que la Generalidad careció de criterio definitivo y cierto acerca de lo aceptado por aquél. Por ello, nada cabe oponer a que la Generalidad de Cataluña plantee el conflicto respecto de todas las ayudas, por constituir vulneración de sus competencias en materia de «régimen energético» y «medio ambiente», en la medida en que el Estado mantuvo que tienen como destino supuestas finalidades de investigación que no constan en el texto de la Orden.

En conclusión, no existe ningún obstáculo procesal para que la Generalidad de Cataluña, al no haber recibido del Gobierno de la Nación una respuesta precisa sobre las líneas de ayuda respecto de las que se aceptaba su pretensión, plantee el conflicto en los mismos términos en que lo hizo en el requerimiento previo.

3. También debemos plantearnos, con carácter previo, los efectos que sobre la presente controversia competencial pudiera tener la derogación de la Orden objeto de esta controversia por el Real Decreto 615/1998,

de 17 de abril, que establece un régimen de ayudas y regula su gestión en el marco del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética.

Para valorar los efectos de la derogación efectuada debemos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal, según la cual «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4, con cita de las SSTC 119/1986, de 20 de octubre, 182/1988, de 13 de octubre, 248/1988, de 20 de diciembre, 329/1993, de 12 de noviembre, 155/1996, de 9 de octubre, y 147/1998, de 2 de julio). También hemos mantenido que «esa incidencia posterior no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes —como aquí ocurre— sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 182/1988, FJ 1)» (STC 128/1999, FJ 4).

En el presente caso, las partes no han desistido de su disputa competencial, de un lado, al tiempo que, de otro, el propio Real Decreto 615/1998, que deroga la Orden litigiosa, ha agotado también sus efectos normativos, pues el ámbito temporal de las subvenciones que incorpora se circunscribe a los ejercicios presupuestarios de 1998 y 1999 (art. 2).

En cuanto al objeto, requisitos y financiación de las subvenciones reguladas en ambas normas, se aprecia un indudable grado de coincidencia, si bien se constatan diferencias entre ellas en algunos aspectos. En efecto, tanto en la Orden de 6 de febrero de 1997, como en el Real Decreto 615/1998, se subvencionan proyectos de dos tipos: a) El uso racional y la sustitución de fuentes energéticas en la industria, el transporte y los servicios y edificios; y b) Las energías renovables, en concreto, la hidráulica, eólica, solar térmica, solar fotovoltaica, aprovechamiento de la biomasa y residuos. Sin embargo, las diferencias de regulación también existen. Así, las «aplicaciones» de las ayudas al transporte son más restrictivas en la Orden que en el Real Decreto, no coincidiendo, en parte, los «criterios de evaluación». En las ayudas a servicios y edificios tampoco existe coincidencia plena en las «aplicaciones» ni en los «criterios de evaluación». Por último, las ayudas a la energía eólica presentan también algunas diferencias entre ambas normas en lo relativo a las «aplicaciones».

Por tanto, teniendo en cuenta que no existe una identidad absoluta entre los objetos subvencionables de ambas normas, debemos afirmar que no ha desaparecido el objeto del conflicto, incluso aunque el Real Decreto 615/1998 prevea la gestión autonómica de las ayudas.

4. La Orden de 6 de febrero de 1997 manifiesta en su preámbulo que tiene como finalidad el establecimiento de las bases normativas para la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética (PAEE), modificando las anteriormente establecidas por las Ordenes de 28 de marzo de 1995 y de 20 de diciembre del mismo año.

El PAEE es un programa específico incluido en el Plan energético nacional (PEN) 1991-2000. Según este último, «en un contexto de desarrollo de los mercados energéticos y de creciente desregulación de los mismos, los imperativos de eficiencia económica, seguridad del suministro y protección del usuario, exigen el estable-

cimiento de mecanismos de regulación en determinadas actividades energéticas, así como la planificación a largo plazo con carácter nacional de decisiones básicas que afectan a los sectores energéticos», siendo de destacar, a los fines que aquí interesan, que «uno de los objetivos prioritarios de este PEN es hacer compatible la preservación de la calidad medioambiental con los principios de eficiencia, seguridad y diversificación de las actividades de producción, transformación, transporte y uso de la energía. La calidad del medio ambiente y el consumo de energía resultan ser componentes básicos del desarrollo sostenido de todos los países».

Incluido en el seno de PEN, figura, como acción específica, el PAEE, que «es el conjunto de medidas tendentes a lograr una utilización más racional de la energía, bien con actuaciones sobre la demanda que aseguren un menor consumo de energía para los mismos niveles de actividad económica y de bienestar de los ciudadanos, bien con la promoción de nuevas modalidades de oferta energética (Cogeneración y Energías Renovables) por agentes distintos a los tradicionales, con efectos beneficiarios sobre el autoabastecimiento, la eficiencia y la conservación del medio ambiente». Los objetivos del PAEE son, fundamentalmente: a) la reducción de la demanda tendencial de energía final para el año horizonte 2000; b) el incremento significativo de la producción de energía eléctrica con sistemas de generación distintos a los convencionales, con las ventajas medioambientales y de abastecimiento que ello supone; c) por último, el ahorro, la sustitución y la producción independiente de electricidad. Los mencionados objetivos se instrumentan a través de diversos programas, los cuales se fomentan mediante las correspondientes líneas de ayuda reguladas en la Orden objeto de conflicto.

Pues bien, la finalidad de la Orden de 6 de febrero de 1997, objeto del presente conflicto positivo de competencia, es contribuir a los objetivos del Plan de ahorro y eficiencia energética, promoviendo actuaciones de uso racional de la energía o de utilización de fuentes de energía renovable (art. 1), siendo sus principales líneas de ayuda aquéllas a las que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico anterior. Los beneficiarios de las ayudas son las empresas públicas o privadas, sus agrupaciones, las instituciones sin ánimo de lucro, las Corporaciones Locales, las personas físicas y las comunidades de vecinos (art. 3). La gestión de las subvenciones se atribuye en lo sustancial a la Secretaría de Estado de la Energía y Recursos Minerales, que puede encomendar al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía diversas funciones, previéndose la posibilidad de que las Comunidades Autónomas que suscriban convenios de colaboración con el Ministerio de Industria y Energía participen en dicha gestión, actuando aquéllas a todos los efectos en nombre y por cuenta de dicho Ministerio (art. 12.3).

5. Para alcanzar una conclusión acerca de la incardinación competencial de las ayudas debe procederse al examen de su objeto y finalidad.

El art. 1 (objeto de la subvención) de la Orden impugnada establece lo siguiente:

«1. El objeto de las subvenciones vinculadas a la presente Orden es contribuir a los objetivos del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, promoviendo actuaciones de uso racional de la energía o de utilización de fuentes de energía renovables.

Los Proyectos de inversión cuyo coste vaya a ser subvencionado deberán utilizar técnicas, tecnologías o sistemas que impliquen una optimización del uso de la energía.

La reducción del impacto ambiental y el desarrollo de las infraestructuras energéticas regionales

serán elementos a tener en cuenta cuando éstos se incorporen a las características anteriores.

2. Se entenderán como subvencionables a efectos de la presente Orden las actuaciones en alguna de las siguientes áreas:

a) Proyectos de utilización racional de la energía o sustitución de las fuentes energéticas en la industria, el transporte, los servicios y los edificios.

b) Proyectos de demostración y difusión de alguna de las siguientes fuentes renovables de energía: Hidráulica, eólica, solar (térmica o fotovoltaica), aprovechamiento de la biomasa o de los residuos (industriales, agrícolas o urbanos) y geométrica.»

De acuerdo con este precepto, el objeto y finalidad de las subvenciones no es otro que la promoción de actuaciones de uso racional de la energía y la utilización de energías renovables. Es significativo señalar, respecto de los proyectos financiables, que «la reducción del impacto ambiental», aunque es un elemento a tener en cuenta, no resulta prioritaria respecto a otras prescripciones normativas (las relativas a las técnicas, tecnologías o sistemas que impliquen una optimización del uso de la energía o el desarrollo de las infraestructuras energéticas regionales). De ello se deduce que, de los dos títulos competenciales aducidos por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, es el correspondiente al «régimen energético» el que presenta mayor especificidad y debe, por tanto, prevalecer, de acuerdo con nuestra doctrina sobre la prevalencia del título más específico (por todas, STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 4).

En cuanto a la incidencia del título relativo a la «investigación científica y técnica», la regulación del art. 1 que estamos examinando resulta insuficiente para alcanzar cualquier conclusión, ya que sólo hace referencia a la subvención de proyectos que deban «utilizar técnicas, tecnologías o sistemas que impliquen una optimización del uso de la energía». Esta sola referencia al empleo de nuevas tecnologías no permite considerar que nos encontramos ante ayudas a la acción investigadora. Debe tenerse en cuenta que cuando realmente se fomenta la «investigación científica y técnica», el título competencial del Estado (art. 149.1.15 CE) puede desplazar al título competencial autonómico en materia de «energía» (art. 10.1.6 EAC), de acuerdo con nuestra doctrina (STC 53/1988, de 24 de marzo, FJ 1), por lo que se hace preciso comprobar que la apelación a la investigación no es «una mera invocación formal, pues hemos afirmado que para que resulte de aplicación este título competencial debe ser patente que la actividad principal o predominante fuera la investigadora (STC 186/1999, FJ 8)» (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 14, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 8). Precisamente, en la misma STC 190/2000, FJ 8, añadimos que «el ámbito del art. 149.1.15 CE, por su propia naturaleza, debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre [STC 242/1999, FJ 14 a]».

El propio PAEE se refiere a las subvenciones públicas que han instrumentarse para el cumplimiento de sus objetivos, pues, según su apartado 5.2.5, «a pesar del énfasis en los mecanismos de financiación del mercado, se estima que el 58'1 por 100 de las inversiones totales del PAEE precisan de incentivos financieros para que las condiciones de recuperación de la inversión realizada en los distintos proyectos sea suficientemente atractiva». Pues bien, tales incentivos «se asignarán en función de las características de los proyectos, de sus implicaciones medioambientales y de su repercusión sobre la com-

petitividad y la modernización del sector correspondiente». Por tanto, no podemos deducir, en los términos inequívocos que sin duda requeriría el otorgamiento de prevalencia a la materia «investigación científica y técnica», que sean precisamente este objetivo y finalidad los que determinen el acceso a las ayudas.

Resulta, pues, necesario profundizar aún más en el objeto y finalidad de las distintas líneas de ayuda, que se recogen en el Anexo I, para verificar la incidencia del título competencial estatal relativo a la «investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 CE).

Realizada esta operación, se comprueba que en las «aplicaciones» y en los «criterios de evaluación» de cada programa de subvenciones no figura ninguna referencia a los proyectos financiables en los que sea relevante de modo expreso la dimensión investigadora. Sí existe, por el contrario, la alusión a proyectos que supongan la «aplicación de tecnologías innovadoras», «proyectos de carácter innovador» e «innovación tecnológica» (programas 1.A.1 y 3; 1.B.1,2 y 3; 1.B.4 y 5).

Sin embargo, esas referencias son también insuficientes, por su imprecisión, para determinar el encuadramiento de los correspondientes programas en el art. 149.1.15 CE, ya que, según nuestra doctrina, «no toda la actividad de innovación en el turismo o en cualquier otra materia puede calificarse como investigación, pues la innovación en un sector determinado puede consistir, simplemente, en la aplicación al mismo de los resultados de una investigación previa ya realizada» (STC 242/1999). Si a ello se une que la referencia a la innovación tecnológica no es tampoco el elemento principal o predominante entre los «criterios de evaluación», bien sean los genéricos (art. 8) o los específicos para cada programa, puesto que aparecen relacionados otros con similar grado de relevancia a efectos de la obtención de la ayuda, se concluye de todo ello que las líneas subvencionales controvertidas deben incardinarse en la materia «régimen energético» (arts. 149.1.25 CE y 10.1.5 EAC).

6. Con el fin de concretar el canon de enjuiciamiento de estas ayudas hemos de recordar que, en relación con las subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado, existe ya una muy consolidada doctrina de este Tribunal, recogida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, según la cual «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado», o, lo que es lo mismo, «que el Estado ... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (STC 13/1992, FFJJ 4 y 6).

En la mencionada STC 13/1992 reconducíamos a cuatro los diversos supuestos subvencionales que cabe considerar en relación con las diversas materias que determinan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, distinguiendo entre: a) supuestos en los que el Estado no invoca título competencial alguno, mientras que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia; b) aquéllos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución; c) casos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y d) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado.

Es claro que habiéndose encuadrado estas subvenciones en la materia de «régimen energético», al Estado

le corresponde establecer la normativa básica (art. 149.1.25 CE) y a la Generalidad de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases (art. 10.1.5 EAC), por lo que le es de aplicación el segundo supuesto, recogido en el FJ 8 b) de dicha resolución, que determina lo siguiente:

«El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse 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.»

Estos criterios no sufren alteración por el hecho de que la Orden impugnada prevea que pueda existir cofinanciación comunitaria, a través de los fondos FEDER (arts. 8.4 y 12, entre otros), «pues las normas para resolver este conflicto habrán de ser exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que ... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias (STC 79/1992, FJ 1)» (STC 128/1999, FJ 7).

7. Sin embargo, el canon de enjuiciamiento expuesto debe ser completado y, en este caso, precedido, por exigencias de la argumentación, por el que corresponde observar a las normas básicas estatales.

Como antes expusimos, la Generalidad de Cataluña rechaza el carácter básico de la Orden de 6 de febrero de 1997, tanto en su dimensión formal como material, por lo que debemos valorar ambas tachas.

Desde la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, hemos venido insistiendo en que el control de la normativa básica exige valorar en la misma una doble esfera, material y formal. La primera responde a la necesaria «evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas». La segunda trata de «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura».

A la dimensión formal de la normativa básica «atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará ... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas». También precisamos que «como excepción a dicho principio de ley formal ... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases».

Como puntualización de esta doctrina, asimismo hemos declarado en la STC 213/1994, de 14 de julio, que no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley y al Real Decreto, que, de ordinario han de cobijarlas. En este sentido, en la citada resolución dijimos que «la planificación general de la actividad económica, en efecto, no es algo que, salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante Órdenes ministeriales», concluyendo, respecto a la norma subvencional entonces analizada, que «los objetivos de las inversiones, la cuantía de las ayudas, el procedimiento o gestión de las mismas, no son materias tan coyunturales o incluso efímeras que sólo una Orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente», pues «cuando el Estado se apoya en su título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica frente a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cuantificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo» (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10).

En este caso es claro que la Orden impugnada, por su rango normativo, no se aviene con las exigencias formales de la normativa básica que han sido expuestas. Sin embargo, existen algunas circunstancias que justifican la aplicación aquí de la doctrina que sostuvimos en relación con diversas Órdenes Ministeriales que aprobaron en su día el llamado Plan Futuro en materia turística y que se encuentra recogida en la STC 242/1999, FJ 9. En esta resolución y fundamento jurídico afirmamos que, pese a la insuficiencia de rango, las expresadas Órdenes no incumplían las exigencias formales de la normativa básica por la peculiaridad derivada de los siguientes factores: la intervención parlamentaria que decidió la necesidad de elaborar aquel Plan, la efectiva aprobación posterior de dicho Plan por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y la no reformulación por las Órdenes Ministeriales de normativa subvencional contenida en normas de rango superior.

En el conflicto que ahora nos ocupa, se produce una situación similar. La Ley 82/1980 previó efectivamente la acción estatal de fomento de las acciones ahora consideradas, en términos muy generales (arts. 2 y 3). Posteriormente, el Gobierno aprobó el PEN, que incluye el PAEE, a los cuales también hemos hecho referencia, y, por último, la Orden controvertida regula el régimen subvencional necesario para el cumplimiento de los programas del PAEE. Existe, pues, la conexión legal y la intervención del Gobierno que resultan necesarias y, por tanto, también en este caso existen «razones excepcionales», como en el supuesto resuelto por la STC 242/1999, que permiten concluir que no se ha producido el incumplimiento de los requisitos formales de las normas básicas en los términos exigidos por nuestra doctrina.

8. Procede, por ello, entrar a examinar, desde su perspectiva material o sustantiva, los preceptos a los

que se contrae el conflicto positivo de competencia, a fin de valorar si pueden considerarse básicos desde tal perspectiva.

a) El art. 2 regula el ámbito temporal de vigencia de la Orden, que se extendía hasta el 31 de diciembre de 1999, previendo también la realización de convocatorias anuales de ayuda y remitiendo al Anexo I para la determinación de las actuaciones concretas objeto de subvención.

Ninguna tacha puede oponerse a este precepto. La vigencia de la Orden no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, puesto que dicha Orden se inscribe, como hemos visto, en el seno de un mecanismo planificador al que es inherente y sustancial el plazo de vigencia. Además, debe tenerse en cuenta que la Generalidad de Cataluña no impugna todos los preceptos de la Orden, por lo que respecto de los no impugnados, al menos, se justificaría dicha vigencia. En cuanto a las convocatorias anuales y el Anexo I, las tachas en que pudieran incurrir sólo a ellos serán atribuibles.

b) El art. 4 regula la presentación de las solicitudes de ayuda, que se dirigirán al Secretario de Estado de Energía y Recursos Minerales (apartado 1), ajustándose a un modelo (apartado 2) y siendo acompañadas de determinada documentación (apartado 3).

En relación con el procedimiento administrativo hemos distinguido entre «procedimiento administrativo común» y «procedimientos *ratione materiae*», de modo que el primero está integrado por los «principios o normas, que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento», considerando todos estos aspectos propios de la competencia estatal regulada en el art. 149.1.18 CE.

A continuación hemos matizado que «sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia ... coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. ... De lo contrario, es decir, si las competencias del régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones Autónomas si no dictan las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

Aplicando la doctrina reproducida al presente caso, debemos concluir que el apartado 1 vulnera las com-

petencias normativas y de gestión de la Generalidad de Cataluña, en materia de régimen energético, pues es a ésta a quien deberán dirigirse las solicitudes correspondientes a los proyectos localizados en su territorio, de acuerdo con lo que la propia Generalidad determine. Lo propio ocurre con el apartado 2, puesto que hemos declarado reiteradamente que los modelos de solicitud de subvenciones no constituyen normativa básica (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4; 194/1995, de 19 de diciembre, FJ 5, y 70/1997, de 10 de abril, FJ 4, entre otras). En cuanto al plazo para subsanar errores, debe ser la propia Generalidad de Cataluña quien lo regule de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo común.

Sin embargo, el apartado 3 es una norma que se inscribe en el ámbito de la competencia estatal a tenor del art. 149.1.25 CE, ya que la exigencia de una documentación común en todo el territorio nacional para solicitar las ayudas garantiza una homogeneidad en el cumplimiento de los requisitos exigibles para su obtención que es, sin duda, necesaria y no impide que las Comunidades Autónomas establezcan la presentación de otra complementaria.

c) El art. 5 regula el plazo de presentación de las solicitudes de ayuda. Dicho plazo no se inscribe en el ámbito del procedimiento administrativo común, sino que constituye un elemento para la coordinación administrativa de las subvenciones en materia de régimen energético, competencia del Estado ex art. 149.1.25 CE. En este sentido, debemos insistir en que «en la STC 186/1999, FJ 11, dijimos que el establecimiento de un plazo común para presentar las solicitudes en todo el territorio nacional, concebido como criterio coordinador, no menoscaba competencia autonómica alguna, porque puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión (STC 104/1989, FFJJ 7 y 8)» [STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 10 b)].

Por tanto, este precepto no infringe las competencias de la Generalidad de Cataluña.

d) El art. 6 regula la instrucción de los expedientes de solicitud de las ayudas, atribuyéndola a la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales, que podrá encomendarla al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) (apartados 1 y 2). De otro lado, las Comunidades Autónomas podrán obtener la encomienda de determinadas funciones si lo solicitan de dicha Secretaría de Estado (apartado 3).

El precepto vulnera las competencias normativas y de gestión de la Generalidad de Cataluña en materia de régimen energético, puesto que a aquélla le corresponde la instrucción de los expedientes, por tratarse de mera gestión administrativa, de acuerdo con lo que ella misma regule.

e) El art. 7 regula la composición y funciones de la Comisión para la valoración técnica de las subvenciones. Dicha Comisión, integrada por representantes de la Administración estatal, es la encargada de evaluar las solicitudes recibidas.

Correspondiendo a la Generalidad de Cataluña la gestión de las subvenciones a proyectos situados en su territorio, este artículo infringe dicha competencia autonómica.

f) El art. 10 regula el trámite de audiencia a los interesados para que aleguen lo que consideren oportuno sobre el informe de evaluación de la solicitud que se emita.

Dicho trámite, que deriva de lo previsto en el art. 105 c) CE, y que forma parte del iter procedimental común (art. 84 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), debe ser regulado, de acuerdo con la doctrina ya expuesta de la STC 227/1988, FJ 32, por

la propia Generalidad de Cataluña en la convocatoria correspondiente, con sujeción a lo establecido en dicho art. 84. Puede apreciarse que el Estado regula este trámite exclusivamente para las subvenciones correspondientes a materias en las que ostenta la totalidad de la competencia normativa, pero no para aquellas otras en las que dispone, como en este caso, sólo de competencia para establecer la normativa básica (art. 2.1, en conexión con el art. 5.3, del Reglamento del procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre).

Teniendo en cuenta lo expuesto, el art. 10 transgrede las competencias autonómicas por cuanto regula de manera concreta el trámite de audiencia.

g) El art. 11 establece la resolución centralizada de las solicitudes de subvención, así como los requisitos formales y procedimentales a que dicha resolución debe sujetarse.

Esta regulación también infringe las competencias normativas y de gestión de la Generalidad de Cataluña, pues, como venimos reiterando, a ella le corresponde la gestión administrativa de las subvenciones.

h) El art. 12 regula la gestión económico-financiera de las ayudas, determinando que el IDAE actúe como entidad colaboradora (art. 81.5 de la Ley general presupuestaria) para la entrega y distribución de las ayudas, tanto de las financiadas con fondos estatales como de las cofinanciadas por el FEDER para las Regiones de Objetivo 1.

Por cuanto venimos indicando la intervención del IDAE vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña. Queda excluido de dicha vulneración el primer párrafo del apartado 1, relativo a las ayudas correspondientes a las Regiones de Objetivo 1, entre las que no se encuentra Cataluña.

i) El art. 13 se refiere a la tramitación administrativa del pago de las ayudas, que se concibe centralizadamente o con intervención de la Comunidad Autónoma que hubiere suscrito convenio de colaboración con el Ministerio de Industria y Energía.

De nuevo este precepto conculca las competencias de la Generalidad, a la que, de acuerdo con lo regulado en el art. 153 de la Ley general presupuestaria, deben transferirse los fondos que resulten de la distribución territorial según criterios objetivos, a fin de que ella misma realice las operaciones de pago.

j) El art. 14, que se refiere al pago anticipado de las subvenciones, queda afectado también de la misma tacha, vulnerando la competencia autonómica.

k) El art. 15 regula las obligaciones del beneficiario de la subvención en lo relativo a la justificación de la realización de la actividad subvencionada ante la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales, al control financiero de la Intervención General del Estado y al previsto en la legislación del Tribunal de Cuentas.

El precepto vulnera las competencias autonómicas en lo concerniente al control de la citada Secretaría de Estado, ya que es la propia Generalidad de Cataluña quien debe realizar el expresado control.

En cuanto al control de la Intervención General del Estado, hemos dicho que «el control financiero de los beneficiarios de las subvenciones sólo corresponde a los órganos competentes de la Generalidad de Cataluña. Ya hemos declarado que el establecimiento de normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe ... considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas (STC 201/1988,

de 27 de octubre, FJ 4). Por lo demás, este criterio de información posterior es el único reconocido en el art. 153.2.8 de la Ley General Presupuestaria, mientras que el control financiero de la Intervención General del Estado sólo es propio de las subvenciones que corresponda gestionar al Estado, según se prevé en los arts. 81.1 y 5.d) de la misma Ley General Presupuestaria. De todo lo expuesto, se concluye que el control financiero de la Intervención General del Estado sólo puede ejercerse hasta el momento en que los créditos presupuestarios destinados a estas subvenciones sean librados a las Comunidades Autónomas, según dispone el art. 153.2.6 de la Ley General Presupuestaria, por lo que dicho control, en los términos en que se concreta en este precepto, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña» [STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 h)].

Por último, en lo relativo al control previsto en la legislación del Tribunal de Cuentas, nada puede oponerse «desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias. En efecto, partiendo de que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público (art. 136.1 CE), hemos afirmado que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores, de modo que dicho Tribunal es supremo pero no único cuando fiscaliza (STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 2). En conclusión, la referencia que contiene este artículo a la función fiscalizadora prevista en la legislación del Tribunal de Cuentas es plenamente constitucional, máxime cuando el art. 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento de dicho Tribunal, señala que los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras (apartado 1), debiendo dichos órganos autonómicos remitir al Tribunal de Cuentas los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico (apartado 2)» [STC 190/2000, FJ 11 h)].

l) El art. 16 regula las consecuencias del incumplimiento de las condiciones exigidas para la obtención de la subvención.

Es claro que el Estado puede establecer criterios básicos para todo el territorio nacional en relación con este extremo. Sin embargo, la remisión normativa que aquí se establece no tiene este carácter, pues se efectúa a la regulación que se contiene en los arts. 81 y 82 de la Ley general presupuestaria, y ya hemos declarado que dichos artículos «sólo son de aplicación a las subvenciones que corresponda gestionar al Estado» [SSTC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 i)].

Por tanto, el precepto conculca las competencias de la Generalidad de Cataluña, ya que corresponde a ésta establecer, respetando el principio constitucional de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y la normativa básica que, en su caso, pudiera establecer el Estado, el régimen sancionador correspondiente al área de actividad en la que es competente.

m) El art. 17 remite, como normativa de aplicación complementaria de lo regulado en la Orden impugnada, a los arts. 81 y 82 de la Ley general presupuestaria, a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y al Real Decreto 2225/1993 sobre procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

El precepto vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña. Sobre los arts. 81 y 82 de la Ley general presupuestaria ya nos hemos pronunciado, afirmando su inaplicación en este caso. Y lo propio ocurre respecto del Real Decreto 2225/1993, que sólo es de aplicación a las subvenciones que corresponda gestionar al Estado (art. 2). En cuanto a la Ley 30/1992, ha de ser la Generalidad de Cataluña, competente para establecer el procedimiento de tramitación de las ayudas que le correspondan (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), quien realice la remisión que en cada caso proceda, resultando prematuro formular aquí ningún reparo de carácter preventivo.

n) El art. 18, que faculta a la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales para el desarrollo de la Orden impugnada, no vulnera ninguna competencia autonómica, pues tal previsión genérica siempre será adecuada al orden constitucional de distribución de competencias respecto de los artículos que no infrinjan competencias autonómicas.

9. Nos resta examinar el Anexo 1, al que la Generalidad de Cataluña achaca la infracción de sus competencias de desarrollo legislativo en materia de «régimen energético», en la medida en que el grado de detalle de su regulación vacía de contenido aquella competencia.

Pues bien, el objeto de las subvenciones, como ya se ha dicho, se regula en el art. 1 de la Orden de 6 de febrero de 1997. Es necesario precisar ahora que dicha regulación es absolutamente genérica, pues se limita a señalar el doble ámbito de la acción subvencional: uso racional de la energía y sustitución de fuentes energéticas, de un lado, y energías renovables, de otro, sin más concreción que la relación de áreas o segmentos a incluir en una u otra.

En este orden de consideraciones, el Anexo I regula, precisamente, los programas subvencionales correspondientes a cada una de dichas áreas: la industria, el transporte, los servicios y los edificios, en cuanto al primero de los ámbitos citados; y las energías eólica, solar, aprovechamiento de biomasa y residuos y geotérmica, respecto del segundo.

En cada una de esas áreas o segmentos subvencionales se regulan en el Anexo I las «aplicaciones», esto es, la naturaleza de los proyectos a financiar, los «criterios de evaluación» de los mismos y la «subvención máxima». Es claro que esa triple regulación resulta absolutamente imprescindible para poder encauzar la financiación a los fines del PAEE, sin que en ninguno de los apartados mencionados esa regulación alcance un grado de detalle excesivo ni agote las posibilidades de complementación por parte de la normativa autonómica, pues, normalmente, se trata de enunciados generales que se reiteran en cada línea («aplicación de tecnologías innovadoras», «tecnologías de escasa difusión», etc.).

En relación con ello, hemos puesto de manifiesto, en un caso de subvenciones agrarias, que «estos programas singularizados presentan la suficiente importancia y autonomía dentro del sector agrícola y ganadero como para estimar que el condicionamiento específico de las subvenciones a los mismos responde al objetivo de garantizar el desarrollo armónico, en todo el territorio nacional, de los distintos subsectores que integran dicho sector y se manifiesta, por ello, ser medida necesaria para evitar la distorsión que en todo sistema pudiera producir una desequilibrada distribución de las subvenciones que no atiende a las distintas exigencias de fomento y reestructuración de cada uno de los programas específicos», pues, en definitiva, «la concreción de las inversiones puede, por ello, considerarse subsumida dentro del ámbito de la ordenación general de la economía y, en su consecuencia, no invade las competencias

de la Comunidad autónoma, pues la dotación de un crédito global para la totalidad de los programas en vez de créditos afectados a cada uno de ellos dejarían sin garantizar la reestructuración del sector, que persigue el conjunto de dichos específicos programas en su consideración de subsectores necesitados de equilibrada integración en el sector agrario y ganadero al que pertenecen» (STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 3). Y en la STC 71/1997, de 10 de abril, FJ 4, también hemos declarado que «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» no pueden considerarse aspectos que vulneren la competencia autonómica.

En conclusión, los aspectos regulados en el Anexo I deben reputarse materialmente básicos, en la medida en que permiten ordenar el apoyo financiero estatal al sector energético a fin de cumplir los diversos programas del PAEE y no impiden a la Comunidad Autónoma el establecimiento de criterios complementarios, y, por ello, no invaden las competencias de la Generalidad de Cataluña.

10. Por último, antes del fallo, debemos pronunciar-nos también sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurrir algunos preceptos impugnados, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 24 de abril, 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), la Orden impugnada ya ha agotado sus efectos, pudiendo resultar afectadas situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia:

1.º Declarar que las competencias controvertidas contenidas en los arts. 4, apartados 1 y 2; 6; 7; 10; 11; 12, salvo el primer párrafo del apartado 1; 13, 14; 15, salvo el inciso «y a las previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas»; 16; y 17, de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 7 de febrero de 1997, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética (PAEE) para el período 1997-1999 y convoca las del ejercicio 1997, corresponden a la Generalidad de Cataluña.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cinco de abril de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula don Rafael de Mendizábal Allende, Magistrado del Tribunal Constitucional, a la Sentencia recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 2697/97

En la oportunidad de otra situación pareja a la que se plantea en este caso, empezaba mi Voto particular a la STC 190/2000, de 13 de julio, advirtiendo que no se viera propósito crítico alguno a la Sentencia, ni siquiera implícito, ya que no sólo comparto la respuesta y su discurso jurídico, *ratio decidendi*, sino su extensión, en el tema específico y fragmentario sobre el cual se formula esta opinión. Aquí entra en juego una de las varias funciones que puede cumplir un Voto particular concurrente, cuya situación extravagante y marginal le permite, como en esta ocasión, polarizar el interés sobre un punto muy concreto y desarrollarlo con mayor prolijidad, ya que en una Sentencia compleja y abigarrada como ésta debe conseguirse un equilibrio, incluso cuantitativo, de las heterogéneas razones determinantes de las sucesivas soluciones a cada una de las sucesivas incógnitas. Sin más digresiones, si es que lo fueren, digo ya y anticipo que el *leit motiv* de las páginas que siguen es el control del empleo de las subvenciones utilizadas como instrumento de fomento del que se trata en el parágrafo 8, apartado k), de los fundamentos jurídicos.

Pues bien, la Sentencia plantea con rigor y economía expresiva el abanico entero de la fiscalización del gasto público en su doble manifestación, interna y previa, externa y consuntiva a cargo respectivamente de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas, resolviéndolo con acierto pleno. En ambas el objeto es el mismo, los caudales públicos, aunque la perspectiva sea distinta. En el caso de la Intervención, su actividad no traspasa los linderos del Estado en su acepción estricta, equivalente a Poder central o Administración general e institucional. En el caso del Tribunal de Cuentas su ámbito es mayor y por definición constitucional se extiende al sector público completo (estatal, autonómico y local) sin perjuicio de la eventual coexistencia con otras instituciones análogas, pero no idénticas, algunas de gran solera como los Contadores Mayores de Cuentas de Castilla y el «Maestre Racional» de la Corona de Aragón que se remontan al siglo XIII, la Cámara de Comptos de Navarra una centuria más tarde o la Diputación del General en Cataluña y el «examinador de contos» en Valencia.

1. El Tribunal de Cuentas como instrumento constitucional de cohesión: Su carácter único.

En otro lugar y en ocasión anterior hice notar algo por lo demás obvio. La Constitución española de 1978, al reconocer, en su art. 2, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, trata de poner fin al modelo napoleónico de Estado, unitario y centralista, que nos ha regido siglo y medio, para adoptar una fórmula transaccional, de conciliación o de encuentro y aun cuando se aprecien por una parte, elementos que hagan pensar en una federalización del Estado, ha de reconocerse también que parecen insuficientes para sostener que la Constitución necesariamente conduce a una fórmula tal de estructura política. Prevalece, sin duda, el criterio intermedio, característico del Estado integral de la Constitución de 1931, que tuvo su antecedente en la Constitución de Weimar de 1919 según hacía notar Jiménez de Asúa. Los años transcurridos desde entonces permiten perfilar con mayor rigor, al socaire de otros ejemplos y especialmente del modelo italiano, lo que cada vez con mayor claridad se caracteriza como «Estado regional o regionalizable», a mitad de camino entre el unitario y el federal. En todo caso, no parece haber duda alguna de que, si se dieran

en algún momento los presupuestos necesarios, podría llegarse a un Estado federal sin excesiva violencia del texto constitucional, a la vista del enigmático art. 150 sobre transferencias o delegaciones a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, el reconocimiento de esos espacios territoriales investidos de autonomía política conlleva la exigencia de salvaguardar el principio de unidad del Estado (base de la doble soberanía nacional y popular) no sólo a través de los principios de división geográfica de competencias, con reserva en su caso de competencias exclusivas y la implantación de límites constitucionales a las que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, sino también mediante los adecuados mecanismos de fiscalización o control. Estos se ponen constitucionalmente en las manos de los tres poderes arquetípicos, ejecutivo, legislativo y judicial, así como de otras dos instituciones extramuros de aquéllos pero a ellos vinculadas funcionalmente como son el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas.

El sistema de controles, como técnicas de reconducción a la unidad, trae a primer plano la misión trascendental del Tribunal de Cuentas en cuanto instrumento de cohesión. Contemplado así resulta congruente, por una parte, que según ocurre con otras instituciones constitucionales, se utilice su denominación en singular y se silencie cualquier posible pluralidad de otras análogas de menor ámbito territorial e inferior grado funcional. Por otra, que se haya hecho una alusión expresa a su función fiscalizadora de las Comunidades Autónomas, quizá superflua o redundante, dentro del catálogo general de los mecanismos centripetos, para equilibrar la evidente tendencia centrífuga del esquema organizativo de los poderes públicos, no separados ni divididos, sino dispersos.

El Tribunal de Cuentas aparece, pues, como institución *única*, y además suprema, en el campo de la fiscalización externa de la actividad económica de las Administraciones públicas. Su carácter judicial asegura la independencia e imparcialidad de su actuación como garantía de todos aquellos que están bajo su jurisdicción. En tal sentido la dependencia orgánica de las Cortes generales adquiere, además, un significado profundo. Sirve, en un aspecto negativo, para desvincularle del poder ejecutivo y, muy especialmente, del Ministerio de Hacienda, pero también -positivamente- para hacer patente y enfatizar su ámbito totalizador, como instrumento técnico para facilitar el control político de la acción del Gobierno que constitucionalmente corresponde a los Cuerpos colegiados donde se asienta la soberanía nacional. En cualquier caso, aquella adscripción actúa como escudo para compensar la debilidad intrínseca de la institución frente a las fuerzas hostiles que la acosan desde siempre.

El carácter único del Tribunal de Cuentas no significa la eliminación de otras instituciones fiscalizadoras, y adviértase que esta expresión se utiliza en su sentido específico y estricto. El Tribunal puede y debe coexistir con los controles internos que establezcan las distintas Administraciones públicas e incluso con el externo que las Comunidades Autónomas, y sólo ellas, quieran organizar. Ahora bien, éste habrá de ser sólo eso, control, y en definitiva tendrá un alcance informativo, pero nunca naturaleza jurisdiccional ni, en consecuencia, podrá declarar o exigir responsabilidades individualizadas. Por otra parte, en el ámbito privativo que les corresponda, todos esos instrumentos para fiscalizar la actividad económica habrán de quedar subordinados y vinculados funcionalmente al Tribunal de Cuentas, cuya supremacía proclama el art. 136.1 CE. Así lo quiere la Constitución que, en su configuración de las potestades jurisdiccionales, sólo admite aquélla que ejerce el Poder judicial más otras tres manifestaciones muy concretas, la militar en el ámbi-

to estrictamente castrense (art. 117.5 *in fine*), la «propia» del Tribunal de Cuentas (art. 136.2) y la que *ex novo* se atribuye al Tribunal Constitucional (art. 161). Consecuente con tal planteamiento, su Ley Orgánica cuida de precisar, y ello parece vital que el Tribunal sea «único en su orden» y extienda «su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos» (art. 1.2).

2. El sector público como núcleo de una cláusula general de competencia.

El párrafo 1 del art. 136 de la Constitución que lo encabeza, y ello es importante, define al Tribunal de Cuentas como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público». Sean cualesquiera las incidencias de la elaboración parlamentaria y sin desconocer ni minimizar el valor hermenéutico de los antecedentes legislativos a que se refiere el art. 3.1 del Código Civil, es evidente que las normas poseen una fuerza intrínseca, una voluntad propia objetiva, expresada en el sentido de las palabras que utiliza y enraizada en su espíritu y su finalidad, *voluntas legis* que se impone siempre a la subjetiva de los autores del texto y muy especialmente cuando tal *voluntas legislatoris* ni siquiera aparece inequívoca y constituye el resultado complejo de distintas fuerzas convergentes, a veces desde distintas perspectivas, o divergentes otras y en ocasiones contradictorias. En consecuencia, el objeto inmediato de toda interpretación jurídica es lo que se lee, la ley. En ese aspecto, la Constitución ofrece una fórmula binómica: Estado+Sector público, como concepto nuclear, axial de una cláusula general de competencia que delimita objetiva y subjetivamente el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas. En tal sentido, y sólo en él, la posterior concreción del art. 153 d) CE, resulta tan redundante y superflua en una construcción teórica como clarificadora y conveniente en la práctica.

Por todo ello, no hay contradicción alguna entre la cláusula general de competencia contenida en el párrafo 1 del art. 136 CE, centrada en el concepto de sector público y la posterior alusión en la misma norma a las cuentas del Estado y del sector público estatal (párrafo 2), manifestación fenoménica, concreta, específica de la configuración genérica del Tribunal, cuya redundancia no puede transformarse en antinomia y menos aún restringir el significado más profundo de la institución. Sólo así, con una lectura gradual, resulta inteligible el texto analizado y adquiere consistencia su finalidad más trascendente políticamente: convertir al Tribunal de Cuentas en un instrumento de cohesión dentro de un esquema constitucional que se funda en la dispersión sectorial y geográfica de los Poderes públicos, como se anticipó más arriba.

Para averiguar en qué consista el sector público, cuál sea en definitiva su contenido, pueden utilizarse, como en todo análisis jurídico, dos caminos. El primero, dogmático y el otro, positivo, que en este caso coinciden porque las normas vigentes son el producto de una larga y cuidada elaboración teórica. Si se acepta el hecho, por lo demás obvio, de que la Constitución es un documento trascendental, pero que no crea *ex nihilo* el ordenamiento jurídico y viene a incidir sobre uno preexistente, obra de una centenaria evolución, tendremos así dos perspectivas, la propia constitucional y aquella otra complementaria, aun cuando preconstitucional, válida sin embargo en tanto se acomode a la letra y al espíritu de la ley fundamental.

En la primera perspectiva la Constitución nos ofrece una serie de pistas. Ante todo, una delimitación negativa, quizá elemental pero útil, del sector «público» como simé-

tricamente opuesto al «privado» (art. 128.2). Luego, dos inclusiones explícitas de entes específicos en ese concepto genérico: el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 136.1 y 153,d). Y además dos criterios, uno organizativo y otro funcional. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas, se dice en el art. 137, mientras que el 106 impone que la legalidad de la actuación administrativa -de *toda* ella-, así como el sometimiento a los fines que la justifican, quede bajo el control de los Tribunales -de *todos* ellos. De aquí una ecuación muy sencilla: cuanto es Administración pública está sujeto a la fiscalización y al enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en el ámbito de su competencia material.

Desde la segunda de las perspectivas expuestas, la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, se anticipó lúcidamente a tal planteamiento constitucional, aun cuando por ese su carácter preconstitucional desconociera a las Comunidades Autónomas que, sin embargo, son fácilmente encuadrables en las categorías genéricas utilizadas. Así, el sector público —concepto contable, según su art. 139— comprende los subsectores siguientes: a) Las Administraciones públicas, dentro de cuyo ámbito hay que incluir al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales, a los Organismos autónomos y a la Seguridad Social; b) Las empresas públicas, y c) Las instituciones financieras públicas (art. 139, en relación con los arts. 2 al 6, 122, 123 y 132, así como los arts. 52.3 y la Disposición final quinta).

Finalmente, en un intento de profundizar el análisis, conviene dejar constancia de que el concepto de sector público clava sus raíces en otro intrínsecamente dinámico, el manejo de caudales públicos. Todo gestor de un patrimonio ajeno está obligado a rendir cuentas y es responsable de esa gestión. Quien maneja las cosas o el dinero de la comunidad, también, con más rigor aún, pues no cabe exoneración de tal deber jurídico ni de la responsabilidad inherente. Por ello, el sector público comprende además, para los efectos de la fiscalización y del enjuiciamiento, a los particulares que, excepcionalmente, recauden o custodien fondos o valores públicos y a los perceptores de las subvenciones corrientes, todos los cuales tienen la carga constitucional de rendir cuentas y la condición legal, por tanto, de cuentadantes.

3. La coexistencia de controles externos del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre su actividad presupuestaria y económica.

El esquemático planteamiento constitucional contenido en el apartado d), del art. 153 CE, fue desarrollado no muy nítidamente en este aspecto, por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las Comunidades Autónomas, cuyo art. 22 decía así:

«Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado 2 del art. 150 de la Constitución.»

Entre el «además» con que empieza y el «sin perjuicio» con que termina, esta norma ambigua y claudicante minimizó la imagen constitucional del Tribunal de Cuentas, mutilando por abajo y por arriba sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional. Olvidaba, entre otras cosas, que cualesquiera que fueren las formas de control genérico que se reserve el Estado, el control específico respecto

de la gestión económica corresponde indeclinablemente al Tribunal de Cuentas, sin limitación ni condicionamiento alguno. Por su parte, la Ley de Funcionamiento de éste, 7/1988, de 5 de abril, en su art. 29 delimita con mayor rigor las relaciones mutuas con «los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas [que] coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras» (apartado 1), debiendo dichos órganos autonómicos remitir al Tribunal de Cuentas «los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico» (apartado 2). En tal sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en cuya opinión «la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores», de modo que dicho Tribunal «es supremo pero no único cuando fiscaliza» (STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 2).

La falta de coincidencia en las expresiones utilizadas constitucionalmente para delimitar la función del Tribunal de Cuentas genéricamente y respecto de las Comunidades Autónomas no es discrepante ni menos aún una antinomia, una contradicción de los arts. 136.1 y 153, d). En efecto, la «actividad económica» de las Administraciones públicas afecta por una centenaria tradición a toda la vida patrimonial de las mismas, en cuanto implica la gestión de las Haciendas públicas, incluyendo en consecuencia su aspecto presupuestario. Así lo ponen de manifiesto muchas normas de nuestro ordenamiento, donde se han regulado o se regulan bajo el mismo epígrafe y en un bloque conjunto las dos vertientes esenciales —ingresos y gastos— con el gozne entre ambos que significan los presupuestos, como ocurría en la venerable Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, vigente durante dos tercios de siglo hasta 1977. Y así sucede también con el Título VII, bajo el epígrafe «Economía y Hacienda», en la propia Constitución.

En definitiva, la alusión del art. 153 d) CE, ha de reconducirse plenamente, y no podría ser de otro modo, a la cláusula general de competencia configurada en el art. 136.1 CE. Las Comunidades Autónomas, como integrantes del sector público, quedan sometidas al régimen de contabilidad pública que implica, en el principio, la formulación de unos presupuestos y, en el final, la obligación de rendir cuentas, según establecen entre otros los arts. 14, 122 y 123 de la Ley General Presupuestaria. En este último aspecto, conviene insistir una vez más en que las cuentas son el reflejo documental de una gestión económica. Por ello el Tribunal, ha de «censurar» —y éste es un concepto jurisdiccional con una terminología tradicional— no sólo las cuentas del Estado y del sector público estatal, sino también las que deben rendir cualesquiera otras Administraciones públicas.

La coincidencia de los límites subjetivo —sector público— y objetivo —actividad económica— del ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas es absoluta y tiene que ser así. Ello implica la intangibilidad de sus funciones respecto de uno y otro, dentro de ese campo coherentemente acotado. El control que el Tribunal ha de ejercer sobre las Comunidades Autónomas conlleva su doble función: fiscalizadora, para la comprobación de los criterios formulados en el art. 31 de la Constitución, y jurisdiccional, que consiste en el enjuiciamiento del manejo de los caudales públicos hasta declarar y exigir, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

En definitiva, y como se concluye en esta nuestra Sentencia, el art. 15 de la Orden Ministerial en entredicho

no se inmiscuye en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña ni menoscaba las de su Sindicatura de Cuentas. La coexistencia de funciones neta y meramente fiscalizadoras en manos de aquélla y del Tribunal es, en lenguaje aritmético, una suma y no una resta. Más ven cuatro ojos que dos cuando se trata de garantizar el buen empleo de los dineros públicos, salgan de donde salieren, las arcas del Tesoro, como en este caso, o las cajas de las Haciendas territoriales. Fuera de tal actividad pesquisidora, el Tribunal

de Cuentas tiene el monopolio de la jurisdicción contable cuyo objeto es la declaración y exigencia individualizada de la responsabilidad homónima respecto de quienes manejan esos caudales en las tres «esferas» de las Administraciones, estatal, autonómica y local. Era quizá innecesario pero clarificador en cualquier caso dejar bien sentadas tales premisas en esta sede constitucional.

Dado en Madrid, a cinco de abril de dos mil uno.—Rafael de Mendizábal Allende.—Firmado y rubricado.