

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7509** *Pleno. Sentencia 99/2012, de 8 de mayo de 2012. Conflicto positivo de competencia 3549-2001. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con el Real Decreto 117/2001, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación. Competencias sobre agricultura, ganadería y ordenación general de la economía: regulación de ayudas estructurales cofinanciadas con fondos de la Unión Europea; ejercicio adecuado de la competencia estatal (STC 13/1992).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3549-2001, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en relación con el Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el día 22 de junio de 2001, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación. Con carácter previo, el 20 de abril de 2001, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha había formulado un requerimiento de incompetencia, a los efectos del artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), contra el título del Real Decreto, el penúltimo párrafo de su preámbulo, sus artículos 1, 6, 7.4, 8.1, 2, 4 y 6, las disposiciones adicionales cuarta y quinta y los anexos I y II. Habiendo decidido el Consejo de Ministros no estimar fundado el requerimiento, mediante acuerdo de 18 de mayo de 2001, se plantea el presente conflicto de competencia.

Los términos del mismo y su fundamentación jurídica, según se desprende de la demanda y de la documentación que adjunta, son, en síntesis, los que se relatan a continuación.

El escrito del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha señala, en primer lugar, que el Real Decreto 117/2001 pretende dar cumplimiento, al

amparo de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, a lo dispuesto en diversos reglamentos comunitarios relacionados con ayudas estructurales cofinanciadas con fondos comunitarios. En tal sentido señala que muchos de sus preceptos son meras transcripciones o particularizaciones de los contenidos en los referidos reglamentos comunitarios, las cuales, so pena de invadir las competencias autonómicas, han de ser o bien normas básicas de ordenación del sector, o bien normas justificadas en razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda.

De acuerdo con ese criterio, el conflicto no se refiere a la totalidad de la norma sino que se circunscribe al propio título del Real Decreto 117/2001, en la medida en que califica como básica la normativa que contiene la disposición; al penúltimo párrafo de su preámbulo y a la disposición adicional cuarta al proclamar que la norma se dicta al amparo del art. 149.1.13 CE; al art. 1, en cuanto establece las prioridades, criterios básicos de selección y principios básicos del procedimiento de concesión de las ayudas; al art. 6, en relación con los anexos I y II —referidos respectivamente a las inversiones y gastos no subvencionables—, en cuanto establece cuáles son las inversiones prioritarias sin tener en cuenta la regulación autonómica previa; al art. 7.4 en cuanto establece porcentajes de financiación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) diferentes a los de los cuadros financieros previamente aprobados; a los apartados 1, 2, 4 y 6 del art. 8 por fijar normas básicas de procedimiento que exceden de las bases del procedimiento administrativo establecidas en la Ley 30/1992; a la disposición adicional quinta referida a la tramitación de solicitudes ya presentadas. A todos estos preceptos se les imputa la invasión de las competencias autonómicas exclusivas sobre agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias del art. 31.1.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

El escrito de demanda comienza su argumentación señalando que el Real Decreto impugnado establece las prioridades, los criterios básicos de selección de las inversiones, los límites de la aportación estatal y los principios básicos del procedimiento de concesión de las ayudas estructurales cofinanciadas por el Fondo europeo de orientación y garantía agraria (FEOGA) y las Administraciones públicas españolas, destinadas a las inversiones en la transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación contempladas en los Reglamentos (CE) 1257/1999, 1260/1999, 1750/1999, 2603/1999 y 2075/2000, y todo ello al amparo de la competencia exclusiva estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE. Respecto de las disposiciones que son mera particularización de los reglamentos comunitarios, la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto no suscita problema alguno de constitucionalidad. Respecto de las demás, que son consideradas desarrollo o complemento de la normativa comunitaria, en el escrito de demanda se alega, por un lado, que no respetan las pautas y directrices contenidas en la normativa comunitaria, y por otro que sólo pueden tener aplicación directa y no invasiva de las competencias autonómicas en agricultura y ganadería, cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los reglamentos comunitarios aplicables. A juicio de la Comunidad Autónoma recurrente no puede hablarse de normas básicas ni de normas de coordinación respecto de los arts. 6, 7.4, 8.1, 2, 4 y 6, disposición adicional quinta y relaciones contenidas en los anexos I y II, preceptos a los que sólo podría atribuírseles un carácter supletorio respecto de las disposiciones ya adoptadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Detallando aún más las impugnaciones, la demanda indica, con respecto al art. 6, en relación con los anexos I y II, y al art. 7.4 que los mismos establecen, con carácter básico, una relación de las inversiones consideradas prioritarias a las que habrán de destinarse, con carácter preferente, la aportación estatal a las ayudas cofinanciadas con fondos comunitarios, prioridades que contradicen lo establecido en el programa operativo integrado de Castilla-La Mancha, aprobado por las autoridades comunitarias y desarrollado por la Orden autonómica de 8 de junio de 2000, por la que se establecen los

programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha, actuaciones todas ellas llevadas a cabo en el marco de lo dispuesto en la normativa comunitaria, singularmente, el Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los fondos estructurales. De acuerdo con la demanda, no se justifica el carácter básico de tales decisiones pues en este caso se trata de promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas para acercarlas al nivel de renta *per capita* de la media comunitaria, de manera que la intervención en Castilla-La Mancha se ha de realizar necesariamente en función del acercamiento que a dicho índice experimente esa Comunidad Autónoma, quedando dentro de la competencia autonómica la posibilidad de establecer, en atención a sus peculiaridades, un orden de prioridades y unos objetivos específicos propios en lo que atañe a la mejora de la competitividad de las empresas de transformación de los productos agrícolas, silvícolas y de la alimentación.

Por otra parte también se cuestiona el establecimiento de normas de tramitación y gestión de las ayudas que, por su concreción, no pueden ser calificadas como normas de carácter básico. Así sucede con la referencia a que la convocatoria de las ayudas establezca la fecha límite de la presentación de solicitudes de ayudas que no podrá ser posterior al 30 de junio (art. 8.1), con la obligación de publicar la resolución de concesión de ayudas en un plazo no superior a seis meses contados desde la fecha de la convocatoria correspondiente (art. 8.2), con la necesidad de que, en las resoluciones autonómicas, se fijen individualizadamente los porcentajes y cuantías correspondientes a las ayudas otorgadas con cargo a los fondos comunitarios y a cada administración participante (art. 8.6) y con el establecimiento de reglas de tramitación de solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma (disposición adicional quinta). Con respecto a todas ellas se discute, en primer lugar, la posibilidad de que el Estado, mediante normas de rango infralegal, establezca principios para la gestión de un tipo concreto de ayudas que se apartan de los básicos del procedimiento administrativo común para configurarse como reglas concretas que no son sino la plasmación, con carácter básico, de tales principios entre las varias posibles que existen. Tampoco estas reglas encuentran justificación como reglas básicas de coordinación adecuadas para garantizar la homogeneidad de la gestión en todo el Estado. Finalmente, el art. 8.4 se controvierde al entender que la obligación en el mismo establecida, respecto de las limitaciones de cuantía en la concesión de ayudas autonómicas, es demasiado rígida e impide la necesaria flexibilidad con la que han de contar los gestores para la concesión de las ayudas.

La última parte del escrito de interposición expone la adecuación de la normativa autonómica, constituida por la referida Orden de 8 de junio de 2000, a las directrices comunitarias en la materia, de tal forma que la misma regula el procedimiento de concesión de todas las ayudas disponibles para el fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha con independencia de cuál sea el origen de los fondos con que dichas ayudas son financiadas. Frente a ello, a los preceptos impugnados se les reprocha que, divergiendo de su antecedente, el Real Decreto 633/1995, de 21 de abril, establecen reglas de gestión que, más que facilitar el acceso de los beneficiarios a las ayudas, pretenden constreñirlos en función de consideraciones de pura conveniencia burocrática que no constituyen directrices o criterios globales de ordenación de un sector, únicos aspectos que tendrían cabida en las competencias que ostenta el Estado derivadas del art. 149.1.13 CE. Por ello considera que tanto las prioridades como los criterios básicos de selección, los límites de la aportación estatal y la regulación del régimen de ayudas, que incluye su procedimiento de gestión, están fijados en el programa operativo integrado de Castilla-La Mancha, sin que proceda intervención estatal al respecto.

El escrito de interposición concluye solicitando que se tenga por formulado el conflicto positivo de competencias y que se dicte en su día sentencia en la que, por resultar contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, se declare la nulidad de lo impugnado o su inaplicación en Castilla-La Mancha con declaración igualmente de que la regulación de la materia compete a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

2. Mediante providencia de 17 de julio de 2001, la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencias frente al Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes. Asimismo, se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviere impugnado o se impugnare el citado Real Decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, y finalmente se ordenó la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

3. El Abogado del Estado cumplimentó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 12 de septiembre de 2001 en el que sostiene la competencia del Estado para dictar los preceptos impugnados del Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por las razones que sintéticamente se exponen a continuación.

Comienza señalando que en la fundamentación jurídica del escrito de planteamiento se formulan consideraciones carentes de trascendencia competencial. Eso es lo que ocurriría con los alegatos relativos a la supuesta vulneración de la normativa comunitaria sobre la materia pues, conforme a la doctrina constitucional, el Derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro de constitucionalidad en los procesos constitucionales. Lo mismo sucedería con el reproche relativo al cambio en la forma de regular las ayudas derivado de las diferencias del régimen previsto en la norma impugnado respecto de aquél al que ha venido a sustituir, contenido en el Real Decreto 633/1995, pues el titular la competencia para dictar normas básicas tiene, como es lógico, la facultad de modificarlas. Finalmente, respecto de la afirmación de que el Estado no puede establecer principios básicos del procedimiento administrativo común mediante normas infralegales, señala que esa es una cuestión sobre la que ya se ha pronunciado la doctrina constitucional admitiendo dicha posibilidad (con cita de la STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 15).

Examina, a continuación, el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia indicando que el mismo ha sido objeto de varios pronunciamientos constitucionales, resumidos y ordenados en la STC 128/1999, de 1 de julio. Con apoyo en la citada Sentencia, el Abogado del Estado entiende que en el título competencial autonómico sobre agricultura y ganadería incide el estatal sobre la ordenación general de la economía derivado del art. 149.1.13 CE, el cual también ampararía las decisiones estatales dictadas en desarrollo y aplicación de la normativa comunitaria.

Con arreglo a las anteriores premisas lleva a cabo el análisis de la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Así, con respecto a la impugnación del título y del preámbulo del real decreto, señala que los mismos carecen de virtualidad jurídica, por lo que no pueden ser objeto de conflicto. En relación con el art. 1 indica que se limita a señalar cuál es el contenido de la norma, sin que tenga un mandato normativo directo susceptible de ser enjuiciado puesto que su contenido es tan genérico que no se le puede considerar causante de vulneración competencial alguna.

En cuanto al segundo grupo de preceptos impugnados, compuesto por los arts. 6 y 7.4 y los anexos I y II, señala que su regulación tiene dos objetivos, por un lado, la delimitación de las inversiones que van a ser favorecidas con las ayudas (art. 6) y aquellas que no van a ser objeto de financiación estatal (anexos I y II) y, por otro, la determinación de los porcentajes de participación estatal. Esa limitación está configurada con criterios económicos estableciendo las inversiones prioritarias en el ámbito nacional, que deberán ser atendidas preferentemente con las aportaciones del Estado, las cuales son distintas de las inversiones a las que las Comunidades Autónomas dan prioridad en su ámbito territorial, que se atenderán con el remanente presupuestario de los fondos estatales. Por ello, en la medida en que se utilizan criterios económicos en la priorización de inversiones atendiendo a su incidencia en la actividad económica general no se afecta al elemento

esencial de la competencia autonómica. Además, la delimitación negativa afecta sólo a las ayudas cofinanciadas por el FEOGA y el Estado, conforme al art. 4.5 del Real Decreto 117/2001. Lo mismo sucede en el caso de los porcentajes previstos en el art. 7.4 pues si el Estado, por su autonomía presupuestaria, puede determinar y priorizar el destino de sus fondos también podrá optar por atribuir a una u otra actividad una mayor o menor financiación. Por ello, entiende que no se ha producido la denunciada invasión de la competencia autonómica, sin que se haya justificado en qué manera esa competencia se ha visto afectada.

Respecto del art. 8.1, relativo al establecimiento de una fecha límite de presentación de las solicitudes de ayudas, éste tiene por objeto asegurar la tramitación coetánea de todas las peticiones para poder priorizar las ayudas. La publicación de la resolución, prevista en el art. 8.2, persigue garantizar la igualdad de trato, por lo que no es tanto una previsión procedimental especial como una regla básica en el otorgamiento de ayudas en un determinado sector para que éstas cumplan su objetivo. La crítica al art. 8.4 se refiere a cuestiones de técnica normativa sin contenido competencial, sin perjuicio de señalar que el mismo persigue que exista una continúa supervisión de las disponibilidades presupuestarias para evitar que un excesivo reconocimiento de ayudas produzca un endeudamiento imprevisto. La exigencia de que en la resolución consten los porcentajes y cuantías correspondientes a cada Administración y al FEOGA (art. 8.6) constituye también una base pues persigue asegurar en todos los casos una máxima información para el perceptor de la ayuda estableciendo un contenido mínimo en la resolución administrativa de otorgamiento.

Finalmente, en cuanto a la disposición adicional quinta, relativa a la tramitación de solicitudes ya presentadas, señala que la misma regula un cierto efecto retroactivo que ha de ser establecido por la norma estatal pues, conforme a la doctrina del Tribunal (con cita de la STC 66/1998), quien tiene competencia para regular una determinada materia la tiene también para establecer su régimen transitorio.

4. Por providencia de 8 de mayo de 2012 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 8 de mayo de 2012.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado contra el Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación, conflicto que, conforme a lo expuesto en el escrito de demanda, tiene por objeto el propio título de la norma, el penúltimo párrafo de su preámbulo y los arts. 1; 6; 7.4; 8.1, 2, 4 y 6, así como las disposiciones adicionales cuarta y quinta y las relaciones contenidas en los anexos I y II del referido Real Decreto 117/2001.

2. Previamente a la resolución del conflicto planteado hemos de precisar una serie de cuestiones que afectan a la precisa delimitación del objeto del presente proceso constitucional, al parámetro de enjuiciamiento que ha de ser aplicable al mismo y a la pervivencia de la controversia trabada entre las partes.

a) En relación con la delimitación del conflicto debemos descartar, en aplicación de nuestra consolidada doctrina, que puedan ser incluidos en el objeto de la impugnación tanto el propio título de la norma como un párrafo de su preámbulo, pues ambos carecen de contenido normativo. En la STC 173/1998, FJ 4 ya dijimos que ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo, por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley. También en el fundamento jurídico 7 de la STC 31/2010, de 28 de junio, se decía literalmente: «Ciertamente hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 2, que un «preámbulo no tiene valor normativo», siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de «una

declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva» de una Sentencia de este Tribunal (*ibid*). Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, fundamento jurídico 7; 150/1990, fundamento jurídico 2; 212/1996, fundamento jurídico 15; y 173/1998, fundamento jurídico 4)». Por lo demás, los términos en que se expresa el penúltimo párrafo del preámbulo del Real Decreto 117/2001, al establecer que el mismo se dicta al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, no plantean conflicto competencial alguno, puesto que no hacen más que poner de manifiesto el título competencial que da cobertura a la elaboración del decreto por parte del Estado, sin que ello prejuzgue el ajuste constitucional de la regulación concreta contenida en la norma.

b) Por otra parte, a la vista del planteamiento realizado por la parte actora al defender que el régimen jurídico contenido en el Real Decreto 117/2001 vulnera la normativa comunitaria en cuyo marco la Comunidad Autónoma ha dictado la Orden de 8 de junio de 2000 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se establecen los programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha (FOCAL 2000), hemos de traer a colación nuestra doctrina relativa a la incidencia del Derecho comunitario europeo en los procesos constitucionales. En primer lugar debe recordarse que la eventual infracción del Derecho de la Unión Europea por una disposición normativa interna no es causa de inconstitucionalidad de la misma, o dicho de otro modo que el Derecho comunitario no puede servir de parámetro de constitucionalidad para la resolución de la controversia que nos ocupa, porque no es en sí mismo «canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales» (por todas, SSTC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 3; y 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11). En segundo lugar conviene recordar el principio de autonomía institucional, en virtud del cual el Derecho de la Unión reconoce a los Estados miembros autonomía suficiente para ordenar la organización interna destinada al desarrollo y ejecución de ese Derecho europeo, conforme a las propias normas nacionales, lo que implica que «los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias no podrían verse modificados o alterados (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1) sino mediante su expresa reforma», y no por la intervención del Derecho de la Unión Europea, de modo que lo relativo a la titularidad y forma de ejercicio de las potestades y funciones precisas al efecto de alcanzar el resultado u objetivo comunitario, «es una cuestión que depende del correspondiente sistema u orden constitucional —al margen de su grado de ajuste a las exigencias comunitarias y sin perjuicio de su modulación jurisprudencial—» (STC 45/2001, de 15 de febrero de 2001, FJ 7). Y por último, reconociendo la importancia de la Unión Europea en la interpretación del orden interno de distribución de competencias (por todas STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5), conviene también recordar que el origen comunitario de la regulación de la actividad de que se trata en nada obsta para que el orden de distribución de competencias obedezca exclusivamente a las pautas de derecho interno (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3). Y esto es así porque «el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3), de tal manera que debemos concluir que las controversias competenciales han de ser resueltas de acuerdo con los criterios establecidos al respecto en las normas que integran el bloque de constitucionalidad (por todas, STC 38/2002, FJ 11, y las resoluciones allí mencionadas).

En cuanto al alegato de que el Real Decreto 117/2001 altera lo previsto previamente en la mencionada Orden autonómica de 8 de junio de 2000, hemos de señalar que, sin perjuicio de lo que se dirá al enjuiciar los concretos preceptos controvertidos, no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia como la agricultura produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al

Estado el ejercicio de sus propias competencias, las cuales, por lo demás, están expresamente reconocidas en el precepto estatutario que atribuye a la Comunidad Autónoma sus competencias en materia agrícola (en un sentido similar, pero respecto de las competencias en materia de ganadería nos pronunciamos en la STC 158/2011, del 19 de octubre, FJ 8). De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas. Así, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha está ciertamente facultada para desarrollar una política agraria orientada a la satisfacción de sus singulares intereses en esta materia en la que la Comunidad Autónoma de Castilla-La-Mancha ha asumido competencia exclusiva, «de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 31.1.6 de su Estatuto de Autonomía), pero esa opción debe moverse, conforme a lo que dispone el propio precepto estatutario, dentro de las orientaciones básicas y de coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola, siempre que, claro está, la actuación estatal pueda entenderse ajustada al orden constitucional de distribución de competencias, extremo que, precisamente, es el que ha de ser dilucidado en el presente proceso constitucional. Así, que el Gobierno de Castilla-La Mancha haya dictado la Orden autonómica de 8 de junio de 2000, y esta se haya estado aplicando con anterioridad al Real Decreto estatal impugnado 117/2001, tal anticipación no invalidaría el eventual carácter básico de este último «con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica» (STC 158/2011, del 19 de octubre, FJ 8).

c) Finalmente, y aún con carácter previo al enjuiciamiento de la norma cuestionada, hemos de analizar los efectos que pueda tener sobre la controversia el hecho de que algunos de los preceptos del Real Decreto 117/2001 que se controvierten en el presente conflicto hayan sido modificados durante la pendencia de este proceso constitucional. Tal es lo que sucede con los arts. 6, 7.4, 8.1 así como con el Anexo I, los cuales han sido modificados por el Real Decreto 326/2003, de 14 de marzo. Respecto a esta cuestión, los criterios de nuestra doctrina son claros: «Hay que tener en cuenta que en las controversias de alcance competencial como la que nos ocupa, es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, aunque no se haya impugnado. Esta operación valorativa deberemos hacerla de acuerdo con lo que nuestra doctrina reitera, esto es, «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 147/1998, FJ 3, y jurisprudencia allí citada). En concordancia con ello, también hemos indicado que, en los procedimientos de naturaleza competencial, la incidencia posterior de otras normas «no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes ... 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). De otro lado, también hemos dicho que si la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (STC 128/1999, FJ 4)» (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 5).

En el caso que nos ocupa, la disputa se ha trabado sobre el Real Decreto 117/2001, el cual establece, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, la normativa básica sobre las ayudas públicas cofinanciadas por fondos comunitarios a las inversiones en la transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación. En su preámbulo señala que con el mismo se persigue adecuar la normativa

española a la comunitaria en cuanto a la determinación de las inversiones y gastos subvencionables así como determinar las inversiones que han de subvencionarse prioritariamente por razones de política económica general, así como de adecuación a los créditos presupuestarios. En relación con la concesión de las ayudas, el Real Decreto determina los principios básicos del procedimiento, de los cuales se afirma que vienen impuestos, de una parte, por las exigencias de concurrencia y publicidad que impone la igualdad de trato de todos los empresarios y respecto de todos los proyectos de inversión que se presentan y, de otra parte, por la necesidad de ajustarse al presupuesto disponible en cada caso. Teniendo esto presente es posible apreciar que las modificaciones normativas a las que se ha hecho referencia no afectan sustancialmente a los términos en que fue planteado el conflicto, relacionado con la alegada falta de competencia estatal para establecer determinados aspectos tanto de la regulación sustantiva de las ayudas como de su procedimiento de concesión. Por esta razón, sin perjuicio de lo que con más detalle se expondrá al analizar cada uno de los preceptos antes mencionados, en especial el art. 8.1, es preciso entender que pervive la disputa sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal. La modificación normativa de que ha sido objeto el Real Decreto 117/2001 no altera los términos del conflicto, centrados en si el Estado puede, en ejercicio de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), desarrollar las previsiones contenidas en el decreto en cuestión y que resultan impugnadas.

3. Pasando ya al fondo de las cuestiones planteadas, cabe constatar que la fundamentación central del conflicto se centra en la legitimidad de una normativa estatal aprobada al amparo de lo previsto en el art. 149.1.13 CE, y susceptible de «interponerse» entre el Derecho comunitario, en este caso, entre otros, los Reglamentos (CE) 1257/1999, de 17 de mayo, y 1260/1999, de 21 de junio, del Consejo, que choca, a juicio de quien plantea el conflicto de competencia, con la ejecución de esas mismas disposiciones comunitarias, al amparo de su competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Señalado lo anterior, hemos de proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de las disposiciones controvertidas.

Es evidente, y ello no lo discuten las partes de este proceso, que, al tratarse de cuestiones relativas a la regulación y aplicación de diversas líneas de ayudas a la transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación, los preceptos del Real Decreto 117/2001, objeto de este conflicto, se inscriben en la materia «agricultura y ganadería e industrias agroalimentarias», materia en la que la competencia autonómica exclusiva se asume «de acuerdo con la ordenación general de la economía». Así pues, esta competencia autonómica reconocida entronca, de acuerdo con el propio precepto estatutario, con la que el art. 149.1.13 CE reserva al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, por lo que procede que recordemos ahora lo que, respecto a ésta última, establecimos en la STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 A), invocada por las partes y que, recogiendo anteriores pronunciamientos de este Tribunal, afirma:

«Sobre la citada competencia estatal de 'ordenación general de la economía', que se vincula al art. 149.1.13 CE, la doctrina constitucional tiene establecido que bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984, 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995).»

Dentro del anterior marco general, este conflicto se encuadra más concretamente entre aquellos que tienen por objeto disposiciones del Estado relativas a la regulación de ayudas económicas o subvenciones agrarias, cuestión sobre la que existe ya una dilatada doctrina constitucional (SSTC 95/1986, de 10 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 101/1988, de 8 de junio; 145/1989, de 21 de septiembre; 188/1989, de 16 de noviembre; 79/1992, de 28 de mayo; 29/1994, de 27 de enero; 128/1999, de 1 de julio, etc.). A lo largo de toda esta serie de pronunciamientos, se han consolidado un conjunto de principios que fueron sistematizados en su momento por la STC 13/1992, de 6 de febrero, resolución en la que afirmamos que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, ya que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» o, lo que es lo mismo, «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) ya que el poder subvencional no es autónomo respecto del reparto constitucional de competencias (por todas, STC 13/1992, FJ 8).

Del mismo modo, conforme a los criterios generales sobre subvenciones estatales en materia de competencias autonómicas recapitulados en la STC 13/1992 (en especial el ya mencionado FJ 8), hemos de apreciar que, en materia de agricultura y ganadería, el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias para la elaboración de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, (art. 149.1.13 CE). El apartado b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 establece que «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», 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».

Lo anterior significa, en lo que aquí importa, que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación, correspondiendo por regla general a éstas la gestión de los fondos, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios [en tal sentido FJ 7 B) de la STC 128/1999, de 1 de julio, y doctrina allí citada]. Estos principios generales no han de resultar alterados por el hecho de que las ayudas dispongan de financiación comunitaria, pues el Derecho de la Unión Europea, como hemos dicho en el fundamento jurídico 1, no altera la distribución interna de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entendiendo que «la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia... puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario» (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9).

4. Conforme a los criterios anteriormente expuestos procede abordar ya el enjuiciamiento de los preceptos cuestionados comenzando por el art. 1. Este hace

referencia al objeto del Real Decreto 117/2001, que es el establecimiento de las prioridades, los criterios básicos de selección de las inversiones, de los límites de la aportación estatal y de los principios básicos del procedimiento de concesión de las ayudas estructurales cofinanciadas con fondos comunitarios y por las Administraciones públicas españolas destinadas a las inversiones en la transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación. El contenido normativo del precepto es, pues, meramente descriptivo, limitándose a señalar cuál es el contenido de la norma, por lo que, en tanto que dichas prioridades, criterios, límites y principios procedimentales son concretados en los restantes preceptos del Real Decreto 117/2001, entre ellos, evidentemente, los controvertidos en el presente proceso constitucional, está claro que la regulación susceptible de vulnerar las competencias autonómicas no puede encontrarse, más que indirectamente, en este art. 1. Así lo probaría también el hecho de que, aun cuando el precepto se cita como impugnado en el escrito de planteamiento del conflicto, lo cierto es que ninguna argumentación se aporta en sustento de dicha impugnación, siendo, en todo caso, este incumplimiento de la carga de argumentar motivo suficiente para desestimar esta parte del conflicto (por todas STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2). Todo ello determina que la impugnación del art. 1 del Real Decreto 117/2001 haya de ser desestimada.

5. Igual suerte debe correr la controversia suscitada en relación con la disposición adicional cuarta, que establece que el título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE ampararía al Estado para dictar la norma ahora cuestionada en algunos de sus preceptos. A este respecto hemos de señalar, en primer lugar, que tampoco se aportan a este Tribunal las razones por las que se estima que se vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. De hecho, el propio planteamiento del recurrente, que cuestiona que la competencia antes citada habilite para dictar los concretos preceptos del Real Decreto 117/2001 que controvierte, nos lleva a concluir que la impugnación de la citada disposición adicional cuarta no tiene sustantividad propia sino que el debate procesal trabado en torno a la cobertura competencial de los preceptos impugnados ha de ser dilucidado por referencia al contenido concreto de cada uno de ellos. Por lo demás, esta disposición adicional expresa, en todo caso, el título competencial estatal que habilitaría al Estado para dictar los restantes preceptos de la norma que no han sido controvertidos en el presente proceso pues tal previsión siempre será adecuada al orden constitucional de distribución de competencias respecto de los artículos que no infrinjan competencias autonómicas.

6. En cuanto a los restantes preceptos impugnados distinguiremos entre los que se refieren a la regulación sustantiva de las ayudas, arts. 6 y 7.4 así como los anexos I y II, cuyo enjuiciamiento abordaremos inmediatamente, de aquellos otros que se refieren a cuestiones procedimentales en torno a las subvenciones previstas en la norma, caso del art. 8, apartados 1, 2, 4 y 6, y de la disposición adicional quinta, que examinaremos con posterioridad.

Respecto al primer grupo de preceptos impugnados ya hemos señalado que, durante la pendencia del presente proceso constitucional, los mismos han sido modificados por el Real Decreto 326/2003, de 14 de marzo. No obstante, es de advertir que tales modificaciones no afectan a los términos del debate procesal trabado inicialmente entre las partes, debate en el que lo discutido es la vulneración de las competencias autonómicas por la determinación estatal tanto de las inversiones prioritarias a los efectos de recibir las ayudas a las que hace referencia la norma (art. 6 y anexos I y II) como del establecimiento de porcentajes de aportación estatal en las ayudas públicas concedidas (art.7.4). Esa discusión no se ve afectada ni por los cambios en las inversiones consideradas prioritarias ni por las variaciones en los porcentajes de la referida aportación estatal, únicos aspectos en los que el mencionado Real Decreto 326/2003 ha modificado la inicial redacción del Real Decreto 117/2001.

Examinando lo dispuesto en el art. 6 y los anexos I y II, que han sido impugnados en conexión con el mismo, hemos de partir para su enjuiciamiento de nuestra consolidada

doctrina en materia de subvenciones, en cuya virtud el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), lo cual significa tanto que el Estado siempre podrá, en uso de sus potestades financieras (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, como que, admitido lo anterior, en la programación y en la ejecución de ese gasto el Estado deba respetar el orden competencial (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

En tal sentido, apreciamos que el precepto controvertido, conforme a su apartado primero, se refiere sólo al destino prioritario de la aportación estatal a las ayudas estructurales cofinanciadas por el Fondo europeo de orientación y garantía agraria (FEOGA), señalando de manera expresa, en ese mismo apartado, que el remanente de la misma se destine a las inversiones que hayan sido priorizadas por las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial «siempre que se dediquen exclusivamente a la financiación de inversiones de transformación y comercialización de productos agrarios, silvícolas y de la alimentación». Del mismo modo el precepto salvaguarda, en su apartado tercero, la competencia autonómica para fijar la prioridad de las inversiones cofinanciadas por el FEOGA y la Comunidad Autónoma respectiva.

De esta manera el Estado ha establecido de forma positiva en el precepto cuestionado y negativamente en los anexos I y II, unas prioridades de inversión que van a vincular únicamente a aquellas aportaciones efectuadas con cargo a sus propios presupuestos. Así, está claro que el Estado puede establecer criterios básicos para todo el territorio nacional que se refieran al apoyo financiero estatal a este tipo de programas, pues tal posibilidad encuentra su acomodo en las potestades estatales para la planificación sectorial ex art. 149.1.13 CE de forma que las citadas prioridades de inversión, en las que la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha centra su discrepancia, encuentran, conforme a la doctrina que acabamos de recoger, en el citado título competencial estatal su presupuesto habilitante.

Con respecto a tales prioridades, fijadas en el art. 6.2 y en ambos anexos, es posible apreciar que, partiendo de que la autonomía presupuestaria del Estado le permite escoger y priorizar las políticas a realizar dentro del respeto al orden constitucional de distribución de competencias (STC 128/1999, FJ 9 *in fine*), las mismas no vacían de contenido las competencias autonómicas en materia de agricultura pues no están establecidas de modo tan minucioso o exhaustivo que no permitan modular el orden de prioridades y el establecimiento de objetivos específicos propios. En primer lugar, ya hemos apreciado que tales prioridades se refieren sólo a la aportación estatal a la financiación de las ayudas a las que se refiere el Real Decreto 117/2001, prioridades que no se imponen a las inversiones financiadas exclusivamente con cargo a los presupuestos autonómicos o a los fondos comunitarios, lo que significa que en esos casos es posible señalar prioridades específicas de ámbito autonómico que actúen como criterios de selección o modulación de las ayudas, como implícitamente reconoce el art. 6.3. En segundo lugar, el apartado 3 del artículo cuestionado atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de fijar, en las correspondientes convocatorias y dentro del respeto a las prioridades antes señaladas en las actuaciones cofinanciadas por el Estado, los oportunos criterios de selección con lo que el elenco de actividades que se califica de prioritario a nivel estatal es lo suficientemente amplio como para permitir, dentro del mismo, un margen de opción a la Comunidad Autónoma, primando unas actividades sobre otras, evitando así que estas determinaciones supongan una invasión del acervo competencial autonómico. Por último, la norma estatal también admite que el remanente presupuestario de la aportación estatal pueda ser destinado a subvencionar inversiones en el ámbito territorial autonómico seleccionadas con criterios de prioridad diferentes a los establecidos por el Estado. Todo lo expuesto permite descartar el riesgo de vaciamiento del título competencial autonómico que, conforme a nuestra doctrina, determinaría la extralimitación competencial estatal.

Igualmente, desde la perspectiva de la normativa comunitaria que este Tribunal Constitucional puede tomar en consideración «para aplicar correctamente... el esquema

interno de distribución de competencias (STC 128/1999, FJ 9), mediante una más precisa determinación del título competencial en disputa, que ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de la controversia competencial» (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7), hemos de tener en cuenta que, conforme a nuestra doctrina, el Estado puede prever al amparo del art. 149.1.13 CE acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar, dentro de la ordenación de cada sector, los fines propuestos por la normativa comunitaria (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 9 y resoluciones allí citadas). Por ello, debemos concluir que el art. 6 y los anexos cuestionados se ajustan a tal doctrina pues responden a lo previsto en los arts. 25.2 y 27.2 del Reglamento (CE) 1257/1999, de 17 de mayo, ya que los mismos se limitan a señalar los posibles objetivos a perseguir con las ayudas y a especificar que responderán a criterios de selección que fijen prioridades e indiquen inversiones excluidas de la ayuda (en un sentido similar, arts. 69 a 72 del Reglamento (CE) 1698/2005, de 20 de septiembre, que ha derogado el citado). Por otra parte, el propio programa operativo integrado de Castilla-La Mancha, en el marco de lo previsto en el título II del ya derogado Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio, indica expresamente que las ayudas de aplicación a las distintas medidas que articulan los ejes prioritarios del programa operativo, entre las que se encuentra la relativa a la «mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas», se relacionan con carácter meramente indicativo.

7. En relación con el art. 7.4 del Real Decreto 117/2001, dedicado a determinar la aportación estatal a las ayudas en cuestión, procede apreciar, en primer lugar, que se trata de una norma que cuenta con un antecedente en el art. 4.4 del Real Decreto 633/1995, de 21 de abril, que recogía los porcentajes de aportación estatal a las ayudas en el mismo previstas. Sentado lo anterior, hemos de reiterar que es doctrina de este Tribunal (así, STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10) que el Estado siempre podrá en uso de sus potestades financieras (de gasto, en este caso) «asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo Tercero del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica» (STC 13/1992, FJ 7). Por tanto, la autonomía presupuestaria del Estado, que le permite realizar políticas tendentes a alcanzar sus objetivos políticos, sociales y económicos así como la libertad de escoger y priorizar las mismas, conduce a que pueda, en su ámbito de competencias, determinar la mayor o menor financiación que destina a la realización de este programa comunitario sin que, desde esta perspectiva, quepa formular reproche alguno a lo dispuesto en el art. 7.4, el cual no expresa sino la competencia estatal para regular unos medios financieros propios.

También debemos descartar el alegato de que el precepto que estamos examinando vulnera las competencias autonómicas por apartarse de los porcentajes de financiación previstos en los instrumentos de desarrollo en Castilla-La Mancha de lo previsto en el ya citado Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio, pues, sin perjuicio de reiterar que el Derecho comunitario no es, en sí mismo, parámetro de constitucionalidad en un proceso como el que nos ocupa, tampoco puede deducirse de dicho reglamento una obligación como la que el recurrente entiende vulnerada ya que, conforme a los arts. 17.2 c) y 18.2 c) del reglamento citado, los planes de financiación contenidos en los instrumentos de programación en él previstos tienen un carácter meramente indicativo.

Todo lo expuesto determina que debemos descartar que los arts. 6 y 7.4 así como los anexos I y II del Real Decreto 117/2001 vulneren el orden constitucional de distribución de competencias.

8. Resolveremos ahora la controversia planteada en torno al art. 8, apartados 1, 2, 4 y 6, y a la disposición adicional quinta, preceptos todos ellos a los que, sin perjuicio de otras consideraciones singulares a las que se dará respuesta al examinar cada uno de ellos, el demandante les reprocha que establecen, para un tipo concreto de ayudas, una serie de previsiones procedimentales mediante normas de rango reglamentario que no resultarían necesarias para alcanzar unos objetivos de política global o sectorial, lo que impediría que encontrasen amparo en lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE.

Este razonamiento general del que arrancan los vicios de incompetencia que se imputan a los preceptos controvertidos no puede ser tomado en consideración. En atención a nuestra doctrina (al respecto SSTC 214/1994, de 14 de julio, FFJJ 7 y 10, y 128/1999, FJ 15, entre otras) es indudable que, como regla general, la normativa básica en una determinada materia ha de venir establecida en una norma con rango de ley que proclame expresamente su carácter básico, admitiendo dicha regla general que aspectos básicos de una determinada materia vengan establecidos por normas de rango reglamentario cuando resulten complemento necesario para garantizar el fin al que responde la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En el caso que nos ocupa la naturaleza de la materia a la que se refiere el Real Decreto 117/2001, ayudas estructurales en materia agrícola derivadas del Derecho comunitario y específicamente dirigidas a la transformación y comercialización de productos, admite tanto la existencia de una norma estatal ex art. 149.1.13 CE como que la misma, en atención a su carácter coyuntural, no exija inexcusablemente una ley formal. Lo anterior no obsta, sin embargo, para que, admitida la competencia estatal para establecer bases en esta materia, la forma en que dicha competencia haya sido ejercida pueda vulnerar las competencias autonómicas por la falta de conexión con el título competencial sobre el que reposa la actuación estatal, cuestión ésta a la que debemos responder examinando cada uno de los preceptos impugnados.

Comenzando por el art. 8, a su apartado primero se le reprocha que la concesión de las subvenciones deba efectuarse mediante una sola convocatoria cuya fecha de cierre no podrá ser posterior al 30 de junio de cada año. A este respecto hemos de señalar, en primer lugar, que el Real Decreto 326/2003, de 14 de marzo, ha modificado el Real Decreto 117/2001 en lo relativo a la fecha de cierre de la convocatoria, haciendo desaparecer la obligación de que la convocatoria autonómica de las ayudas se efectuase en una fecha anterior al 30 de junio, y permitiendo así que las Comunidades Autónomas determinen en las correspondientes convocatorias el plazo para la presentación de las solicitudes que consideren más oportuno, modificación que conlleva que, en el momento de dictar la presente Sentencia, no exista controversia en relación con este aspecto concreto. Dicho de otro modo, en el presente asunto cabe apreciar la pérdida de objeto de la impugnación aludida, exclusivamente en lo que hace a la fecha fija de la convocatoria única. Según nuestra consolidada doctrina, en los supuestos en que una norma impugnada haya sido sustituida por otra resulta necesario ponderar hasta qué punto la modificación normativa comporta la desaparición de la controversia competencial traída al proceso. «La apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma o el agotamiento de los efectos del acto y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (por todas, SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2)». Además la «doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto cuando la normativa en relación con la cual se trabó un conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4)». Ahora bien, en este caso la ponderación que exige la valoración sobre la pérdida de objeto lleva a considerar que, una vez el Estado ha decidido mantener una convocatoria única, suprimiendo la fecha límite determinada para la publicación de la convocatoria, puede deducirse del cambio normativo que el Estado mantiene su convicción acerca de que la determinación de la modalidad de convocatoria cae dentro de su ámbito competencial, mientras que ha cejado en la voluntad de fijar también el plazo de dicha convocatoria.

De lo anterior se deduce que subsiste, en cambio, la controversia en torno a que la concesión haya de efectuarse mediante una única convocatoria pública dictada por las Comunidades Autónomas competentes para su tramitación y resolución.

En relación con esta última previsión apreciamos que la misma en nada vulnera las competencias autonómicas. En efecto, al tratarse de subvenciones que se otorgan en régimen de concurrencia competitiva necesariamente ha de existir un acto de convocatoria

que garantice la tramitación simultánea de las solicitudes presentadas y la concesión de las subvenciones en función del orden de prelación que resulte de la aplicación de los criterios establecidos en la convocatoria, la cual no es sino la invitación pública a solicitar las ayudas a cuantos reúnan los requisitos necesarios para acceder a ellas (en ese sentido, art. 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y art. 76 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha). Igualmente la exigencia de convocatoria anual se relaciona con la existencia del propio crédito presupuestario persiguiendo que la ejecución del gasto en que la subvención consiste se realice, en principio, dentro de la vigencia de aquél, asegurando así que las prioridades establecidas en la normativa reguladora van a hacerse efectivas evitando la presentación de solicitudes cuando el crédito presupuestario estuviese agotado. Desde ambas perspectivas la previsión ahora enjuiciada tiene una finalidad coordinadora con respecto a las ayudas previstas en la norma, y por tanto el Estado la puede establecer al amparo de su competencia ex art. 149.1.13 CE.

En el apartado segundo de ese mismo art. 8, la Comunidad Autónoma cuestiona la obligación de publicar la resolución dictada en el procedimiento de concesión de las ayudas, pues las previsiones básicas en esta materia ya habrían sido establecidas por disposiciones de superior rango, en especial los arts. 56 y 60 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con el carácter de bases del procedimiento administrativo común. Este cuestionamiento procede del hecho de que, en aplicación de la normativa autonómica previa a la aprobación del decreto impugnado, las resoluciones de concesión de la subvención no eran publicadas, sino directamente notificadas a los interesados, y ello en coherencia con un sistema de convocatoria de ayudas abierta y continuada, sistema este que viene a ser modificado por la normativa estatal básica que prevé la convocatoria única y, en coherencia con este sistema, la publicación de las resoluciones que ponen fin a la misma. Es cierto que el art. 60 de la citada Ley 30/1992 dispone que los actos administrativos serán objeto de publicación, entre otros supuestos, cuando así lo establezcan las normas reguladoras del concreto procedimiento, por lo que, desde esta perspectiva, la previsión ahora cuestionada sería una norma estrictamente procedimental que correspondería dictar a la Comunidad Autónoma en cuanto gestora del concreto procedimiento. En todo caso no debe olvidarse que la publicación del acto por el que se concede una subvención, es una obligación establecida por el art. 18.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que establece que «1. Los órganos administrativos concedentes publicarán en el diario oficial correspondiente, y en los términos que se fijen reglamentariamente, las subvenciones concedidas con expresión de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención». Siendo esta disposición normativa básica, tal y como se determina en la disposición final primera de la misma norma, disposición, por lo demás, no impugnada hasta la fecha ante este Tribunal, puede deducirse que la norma impugnada, que reproduce la previsión de la Ley general de subvenciones, es asimismo básica. Por lo demás cabe decir que tal disposición persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la Administración y facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, dando así a conocer actuaciones administrativas concretas que interesan a un grupo determinado, los posibles beneficiarios de la subvención. De esta forma la publicidad así regulada constituye un elemento al servicio del control del correcto ejercicio de las potestades públicas, así como de protección de los intereses de terceros. Por ello, desde la consideración de la publicación de la resolución como medio para asegurar la difusión de la actividad de fomento desarrollada, ninguna tacha cabe imputar al precepto respecto de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, precepto que, por lo demás, plasma uno de los principios básicos que han de regir la actividad subvencionadora de las Administraciones públicas como es el de publicidad, reconocido tanto por la normativa básica estatal como por la propia regulación autonómica en la materia [arts. 8.3 a) y 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones,

y art. 73.3 m) del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, recogiendo lo dispuesto en el anterior art. 73 de la Ley 6/1997, de 10 de julio, de hacienda].

Al apartado cuarto se le reprocha, además de su deficiente redacción, que vincule la concesión de las ayudas a las cuantías previamente aprobadas para cada Comunidad Autónoma en las correspondientes conferencias sectoriales por cuanto la Comunidad Autónoma entiende que el sistema de gestión de las ayudas debería contar con resortes flexibles que permitiesen que, por ejemplo, una menor cuantía de las obligaciones de pago contraídas con respecto a las ayudas concedidas pudiera ser redirigida hacia nuevos proyectos, posibilidad que queda descartada con un régimen de convocatoria anual como el que prevé la normativa estatal impugnada, en el que las convocatorias cuentan con un techo que no puede ser rebasado. En cuanto a la mayor o menor inteligibilidad del precepto debemos recordar que este Tribunal Constitucional no es juez de la calidad técnica de las normas sometidas a su enjuiciamiento (por todas, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) ni tampoco le corresponde señalar cuál sería la fórmula más recomendable de las distintas posibles para regular una determinada materia, sino que nuestra tarea ha de limitarse a decidir si la elegida por la norma se adecua al orden constitucional de distribución de competencias. En este sentido, la regulación cuestionada persigue asegurar que los acuerdos adoptados por los gestores de las ayudas no comporten, en lo que se refiere a la aportación estatal, compromisos de gasto que excedan de la dotación que haya sido objeto de territorialización mediante los procedimientos establecidos al efecto. Respondiendo a dicha finalidad es claro que la misma ha de estimarse ajustada al referido orden constitucional de distribución de competencias. Así pues el reproche formulado no puede ser atendido pues no se vulneran las competencias autonómicas.

La última tacha formulada al art. 8 es la relativa a su apartado sexto, respecto al cual la representación procesal del Gobierno autonómico no aporta razón alguna de su oposición más allá de la genérica consideración de que el Estado no estaría competencialmente habilitado ex art. 149.1.13 CE para establecer que la resolución de concesión de las ayudas refleje, para cada una de ellas, el porcentaje y cuantía correspondiente de las ayudas otorgadas con cargo a los fondos comunitarios y a cada Administración pública participante. La alegada tacha no puede ser estimada pues esta previsión en nada obsta al pleno desenvolvimiento de las competencias autonómicas relacionadas con las ayudas previstas en el Real Decreto 117/2001, las cuales no se ven impedidas o limitadas por una previsión como la que enjuiciamos que en nada sustancial incide sobre la competencia autonómica. A este respecto no puede obviarse que las ayudas cuya gestión asume la Comunidad Autónoma están integradas por una pluralidad de aportaciones públicas, cada una de las cuales, individualmente considerada, habrá de respetar las limitaciones cuantitativas establecidas por las entidades que aportan la ayuda y que se recogen en el art. 7 del Real Decreto 117/2001. Por esta razón, siendo evidente que los límites de dichas aportaciones han de tenerse en cuenta en la decisión administrativa que otorgue la subvención, la disposición cuestionada puede ser entendida como una medida homogeneizadora orientada a asegurar que las resoluciones administrativas contengan la información suficiente para que cada entidad pueda conocer el destino de sus aportaciones, sirviendo también a la finalidad de información antes citada desde la perspectiva de asegurar que los porcentajes fijados no han sido vulnerados en los actos de adjudicación adoptados por el gestor de la ayuda e informando, asimismo, al receptor del alcance y cuantía de la aportación de cada Administración.

Finalmente, la disposición adicional quinta, relativa a la tramitación de solicitudes ya presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 117/2001, se impugna por entender que la misma desconoce la previa existencia de normativa autonómica en la materia. Ya hemos apreciado antes que la mera existencia de normas de la Comunidad Autónoma no puede configurarse como el argumento en el que descansa la alegada vulneración de competencias sino que para apreciar dicha vulneración será preciso que la actuación estatal no se ajuste al orden competencial derivado de lo dispuesto en la

Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. En este caso no se ha aportado un argumento concreto referido a la invasión competencial en la que incurriría esta disposición adicional quinta, lo que nos lleva a concluir que su impugnación está vinculada a las de los otros preceptos del Real Decreto 117/2001 que ya hemos declarado conformes con el orden constitucional de distribución de competencias. Igualmente nuestra doctrina (SSTC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 5; 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 16 y 66/1998, de 18 de marzo, FJ 15) ha señalado que, admitida la competencia del Estado para regular las bases sobre una materia, no puede objetarse la atribución al mismo de la competencia para regular, con el mismo carácter de básico, los aspectos transitorios de la misma. En consecuencia, la impugnación de la disposición adicional quinta ha de ser desestimada.

## FALLO

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

Ha decidido

En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 3549-2001 planteado frente al Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha:

1.º Declarar que el conflicto ha perdido objeto respecto del inciso «que no podrá ser posterior al 30 de junio» contenido en el apartado 1 del artículo 8.

2.º Desestimarlo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de mayo de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas. Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.