

11901 *Pleno. Sentencia 126/2002, de 23 de mayo de 2002. Conflicto positivo de competencia 2836/93. Planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regula la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos industriales para ese año.*

Competencias sobre medio ambiente.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, 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, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2836/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Elsa Puig Muñoz, frente a la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regula la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos industriales para 1993. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 24 de septiembre de 1993, 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 Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regula la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos industriales para 1993. El conflicto se extiende a la totalidad de dicha Orden, con excepción de sus arts. 1, 2, 3, 13 y 15.

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

a) La Letrada autonómica, tras manifestar que la formalización del conflicto positivo de competencia viene precedida del rechazo por parte del Gobierno de la Nación del preceptivo requerimiento de incompetencia, procede a determinar el marco material y competencial correspondiente a la Orden impugnada.

En este sentido, manifiesta que dicha Orden tiene por objeto regular la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos industriales. Se trata, pues, de subvenciones que deben incardinarse en la materia de «medio ambiente». Así se desprende de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, sobre régimen jurídico básico de residuos tóxicos y peligrosos (LRTP), que prevé la existencia del plan nacional de residuos industriales y que, según su Disposición adicional primera, párrafo 2, se dicta al amparo del art. 149.1.23 CE.

Este encuadramiento competencial es el realizado también por el Gobierno del Estado en su respuesta al requerimiento de incompetencia.

Según el art. 149.1.23 CE, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la legislación básica

sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, mientras que corresponde a la Generalidad de Cataluña, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente, sin perjuicio de su facultad de establecer normas adicionales de protección, según dispone el art. 10.1.6 EAC.

En lo relativo a las subvenciones en esta materia, el Real Decreto 2496/1983, de 20 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente, dispone que «la Generalidad de Cataluña tramitará y resolverá los expedientes de concesión de subvenciones y beneficios previstos en esta materia en la legislación vigente».

b) En relación con el poder de gastar del Estado y su incidencia en las competencias autonómicas, existe ya una copiosa doctrina del Tribunal Constitucional, que ha sido recopilada por el propio Tribunal en su STC 13/1992, de 6 de febrero. Según esta doctrina, no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias, por lo que la facultad de gasto público en manos del Estado no constituye un título de competencia autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Teniendo en cuenta esta doctrina, las ayudas reguladas en la Orden de 22 de marzo de 1993 constituyen un caso de ejercicio de potestad subvencional en una materia en la que se superponen la competencia básica del Estado y la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución.

En la STC 13/1992 el Tribunal Constitucional ha afirmado que cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia autonómica sobre una determinada materia, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en los presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero habrá de dejar un margen a las Comunidades Autónomas para que concreten con mayor detalle la afectación o destino de las subvenciones.

También ha declarado el Tribunal que la gestión de los fondos debe corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas, debiéndose territorializar la partida presupuestaria correspondiente en los propios presupuestos, si ello fuere posible, o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración.

Sin embargo, el Gobierno del Estado ha hecho caso omiso de esta doctrina y continúa consignando partidas presupuestarias a favor de los órganos de su propia Administración, a los que atribuye la gestión de las mismas, como ocurre en este caso, en que la Orden impugnada se somete a lo regulado en los arts. 81 y 82 de la Ley general presupuestaria, es decir, a las normas de aplicación a las subvenciones cuya gestión corresponde a la Administración del Estado. En cuanto a la territorialización de los fondos, la Orden impugnada tampoco procede a la misma cuando debiera haberlo hecho, utilizando los criterios que puedan ser pertinentes (la Letrada autonómica cita al respecto, el número de empresas por Comunidades Autónomas que generen residuos tóxicos o el volumen y peligrosidad de las mismas).

Con ello, la Orden Ministerial impugnada ignora el reparto competencial establecido en la materia de «medio ambiente».

c) A continuación, la Letrada de la Generalidad de Cataluña examina el alcance que tiene la normativa básica estatal en materia de residuos, de acuerdo con lo que, al efecto, dispone la LRTP.

La Disposición adicional primera, párrafo 2, de dicha Ley declara básico todo su contenido, pero restringe el desarrollo reglamentario básico a los siguientes aspectos: 1) Las condiciones mínimas para la autorización de instalaciones de industrias productoras y de operaciones de gestión; 2) Las obligaciones de productores y gestores; y 3) La confidencialidad de la información.

Según la doctrina constitucional (SSTC 35/1992, de 23 de marzo, y 220/1992, de 11 de diciembre), habiendo sido delimitado por la Ley el ámbito de lo básico, no puede el reglamento ir más allá en dicha delimitación.

Por tanto, la Orden impugnada no puede tener carácter básico, pues su contenido no encaja en el marco reglamentario básico determinado por la propia Ley de residuos tóxicos y peligrosos. Rechaza la representación autonómica que la referencia que dicha Ley realiza a la elaboración de un plan nacional de residuos tóxicos y peligrosos (que, finalmente, se ha denominado Plan nacional de residuos industriales) pueda emplearse para ampliar el campo de lo básico, extendiéndolo a las ayudas encaminadas a la aplicación del plan en la medida en que la Orden impugnada desarrolla, a su vez, el Real Decreto 937/1989, por el que se regula la concesión de ayudas del Plan nacional de residuos industriales. En cuanto a dicho Plan, ni siquiera puede considerarse como derecho positivo, ya que no cumple con el requisito imprescindible de su publicación (el «BOE» del día 10 de marzo de 1989 sólo publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprobaba el Plan, pero no el propio Plan).

Tampoco resulta admisible para la Letrada de la Generalidad que pueda considerarse que por el hecho de que el Decreto 937/1989 y las Órdenes de 18 de mayo de 1992, que convocaron las subvenciones correspondientes, no fueran impugnados de ello deba seguirse que no procede ahora impugnar la Orden de 22 de marzo de 1993, por cuanto las competencias son indisponibles.

Por último, tampoco cabe admitir que estas ayudas constituyan uno de los supuestos de gestión centralizada que, excepcionalmente, admite el Tribunal Constitucional (STC 13/1992), pues esta Sentencia señala que las razones que permiten la centralización de la gestión han de aparecer razonablemente justificadas en cada caso o han de deducirse sin esfuerzo de la naturaleza de las medidas de que se trate. No ocurre así con estas subvenciones, pues ni se justifica la centralización ni tan siquiera se invoca la competencia estatal básica en la materia de «medio ambiente».

No se justifica, en fin, la centralización de la gestión de las ayudas, pues el Gobierno del Estado dispone de datos detallados sobre las industrias afectadas y los residuos que producen, así como su distribución geográfica. Ello se constata en la información contenida en el Plan nacional de residuos industriales, que se incorpora a la demanda. Se conoce, así, el volumen de residuos distribuido por provincias y por Comunidades Autónomas y también el procedimiento requerido para su tratamiento o destrucción, lo que debiera haber permitido la distribución territorial de las ayudas. Esta distribución no sólo no se ha hecho, sino que se ha discriminado a Cataluña, que teniendo aproximadamente la tercera parte de los residuos nacionales no ha recibido, como consecuencia de la gestión centralizada de las ayudas, fondos subvencionales proporcionados a esa realidad, lo que supone que no quedan garantizadas en el territorio nacional las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas.

d) A continuación, la representación procesal autonómica analiza la finalidad de las líneas de ayuda que

se regulan en la Orden de 22 de marzo de 1993 y que son las siguientes:

(a) Inversiones en infraestructura de servicios de gestión de residuos.

(b) Fomento y tratamiento *in situ* de actividades de recuperación.

(c) Fomento de tecnologías limpias.

(d) Eliminación de policlorobifenilos y policloroterfenilos (PCB y PCT).

De estas líneas subvencionales, ni la correspondiente al apartado b) ni la correspondiente al c) implican traslado de residuos. En cuanto a la línea d), tampoco lo conlleva, ya que, según declara el Plan, «se incluye como programa diferenciado a efectos de control y seguimiento para el cumplimiento de la normativa comunitaria y nacional específica sobre dichos productos».

Sólo la línea relativa al apartado a), dirigida a subvencionar a empresas privadas dedicadas al tratamiento de residuos industriales derivados de las industrias productoras de los mismos, puede implicar la acogida de los que se produzcan en amplias zonas del territorio nacional, pero ello no es óbice para que las Comunidades Autónomas puedan gestionar esta línea de ayudas, de igual modo a como se hace en otros supuestos en que existe transvase de usuarios entre distintas Comunidades Autónomas: hospitales, universidades, etc.

Además, debe tenerse en cuenta que el propio Plan establece como principio orientador que «con carácter general y dentro de las limitaciones que se presenten, se seguirá el criterio de implantación de las unidades de gestión lo más cercanas posibles al lugar donde se generen grandes cantidades de residuos». Si a ello se une que el art. 25 del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 20/1986, establece que corresponde a las Comunidades Autónomas la autorización de las actividades de gestión de los residuos tóxicos y peligrosos que se realicen en su territorio, en opinión de la Letrada de la Generalidad de Cataluña, no se justifica que el Estado retenga la gestión de estas ayudas.

Con base en todo lo expuesto, dicha representación procesal concluye que los arts. 5, 6, y 7 vulneran las competencias de la Generalidad en materia de «medio ambiente» por atribuir a órganos estatales funciones de gestión de estas ayudas. Correlativamente, los arts. 4, 8, 9, 10, 11 y 12 contienen una regulación normativa que excede de lo básico y vulnera también las competencias de desarrollo legislativo de la Generalidad en esta materia.

Termina su escrito de alegaciones la Letrada autonómica solicitando que la Sentencia reconozca las competencias de gestión y normación que reivindica la Generalidad de Cataluña, así como la asignación de los fondos que le correspondan tras la territorialización de la partida presupuestaria correspondiente.

2. Mediante providencia de la Sección Tercera de 5 de octubre de 1993, 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 formulase las alegaciones que considerase 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 impugnara la Orden de 22 de marzo de 1993, 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 3 de noviembre de 1993, el Abogado del Estado solicita la concesión

de una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. La Sección Tercera, por providencia de 3 de noviembre de 1993, acordó prorrogar en diez días más el plazo para formular alegaciones.

El día 16 de noviembre de 1993, se presentó en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que se sintetiza a continuación.

a) El art. 11.1 LRTP autoriza a la Administración del Estado a formular, de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas, un plan nacional de residuos tóxicos y peligrosos con validez para todo el territorio nacional, con objeto de «racionalizar, coordinar y optimizar la gestión de los residuos a que se refiere esta Ley». A su vez, el Real Decreto 937/1989, de 21 de julio, regula la concesión de ayudas del Plan nacional de residuos industriales, no habiendo sido dicho Real Decreto objeto de impugnación por parte de la Comunidad Autónoma, como tampoco lo fuera la precitada Ley.

Según la representación procesal del Estado, no cabe duda alguna acerca del carácter básico de la Ley de residuos tóxicos y peligrosos ni del Real Decreto 937/1989, ni tampoco es ello discutido por la Generalidad de Cataluña a pesar de las críticas indirectas que formula.

Pues bien, según el Abogado del Estado, la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, objeto del conflicto, es pura y simple aplicación del Real Decreto 937/1989. Los términos en que se promueve el conflicto acerca de la citada Orden se refieren exclusivamente a la validez constitucional de la gestión centralizada del sistema de ayudas que se contiene en ella. La argumentación de la Generalidad de Cataluña se sustenta en la invocación de la doctrina contenida en la STC 13/1992, descartando que se pueda estar en alguno de los supuestos que justifiquen la gestión centralizada de las ayudas y reclamando su territorialización.

Sin embargo, el Abogado del Estado descarta que el sistema de gestión que se controvierte esté completamente centralizado. El órgano estatal, Consejo Rector del Plan, no tiene la competencia plena para gestionar las subvenciones, pues ha de tener lugar necesariamente una propuesta de la Comunidad Autónoma, que inicia el procedimiento y eleva dicha propuesta al Consejo Rector. Por tanto, se da una participación estatal y autonómica en el sistema de gestión, de modo que la reserva de funciones a favor del Estado es legítima, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y, en concreto, de la STC 13/1992.

b) El Abogado del Estado descarta que la STC 13/1992 puede ser invocada de contrario sin mayores especificaciones, pues debe realizarse un análisis material de las ayudas impugnadas, de las interferencias que podrían introducir en la política medioambiental autonómica e, incluso, del modo en que las mismas afectan al medio ambiente en general. Por tanto, considera que la demanda realiza una aplicación meramente mecánica de la STC 13/1992, que es insuficiente en un caso como el presente en el que nos encontramos con un plan nacional de carácter básico, cuyo contenido no se discute por la Comunidad Autónoma.

Así, no cabe desconocer que la propia STC 13/1992 también prevé que con carácter excepcional pueda el Estado gestionar las subvenciones correspondientes a materias en las que las Comunidades Autónomas hayan asumido, incluso, competencias exclusivas. En estos supuestos excepcionales será necesario que el Estado también ostente algún título competencial, genérico o específico, y que se produzca alguna de las siguientes circunstancias: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar

las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector.

Partiendo de este presupuesto, dos son, en opinión del Abogado del Estado, los argumentos que resultan determinantes para que el Estado mantenga potestades de gestión de estas ayudas. En primer lugar, porque dicha gestión centralizada no produce interferencia alguna sobre la política de la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente. Y en segundo lugar, porque ello es absolutamente necesario para la efectividad de la ordenación básica del sector, dadas las características de estas ayudas y del propio plan.

En cuanto al primero de ellos, la Comunidad Autónoma no discute el contenido del Plan nacional de residuos industriales, por lo que puede afirmarse que existe una presunción inicial de no interferencia del Plan en la política propia de la Generalidad. Esta impresión inicial se confirma por la participación autonómica en la gestión y en la facultad de propuesta que se le reconoce para la concesión de las subvenciones, que no pueden ser otorgadas contra el criterio de la Comunidad Autónoma.

En lo relativo al segundo argumento en pro de la centralización de la gestión de estas subvenciones, consistente en la necesidad de asegurar la efectividad de las medidas, la representación estatal aduce, a su vez, varios motivos que confirman la constitucionalidad de dicha centralización.

Ante todo, resalta el hecho de que la relación existente entre el sistema de medidas que incluye el Plan y el título competencial de «medio ambiente» posee el máximo de intensidad posible. Al ser el Plan un instrumento básico en su totalidad, las ayudas que permiten su ejecución también lo son, pues así lo exige el propio Plan.

En segundo lugar, así se deduce también del tipo y características de las ayudas y de su finalidad. El sistema subvencional previsto necesita una instancia central encargada de su racionalización y coordinación, pues el objetivo del Plan es conseguir unos determinados mínimos de operatividad en el medio ambiente. Así consta con toda claridad en el núm. 8.1 del Plan nacional, con el detalle de los diversos programas que lo integran.

En tercer lugar, los programas que contiene el Plan parten de una distribución irregular de los residuos, por lo que muchas de sus actividades habrán de incluir el territorio de varias Comunidades autónomas. En este sentido, señala que el programa núm. 2 del Plan no se refiere sólo a la gestión *in situ* por la propia empresa productora de residuos, sino también y principalmente a empresas que gestionen los residuos generados por otros, como expresamente afirma el Plan nacional.

Por último, la condición de básicas de las medidas de ejecución estatal encuentra también su apoyo en el mandato constitucional que a todos los poderes públicos se dirige desde el art. 45.2 CE. Este mandato justifica, junto con el art. 149.1.1 CE, que se trate de alcanzar un mínimo uniforme en todo el territorio nacional en lo relativo a la eliminación de los residuos industriales, según pretende el Plan nacional.

4. Por providencia de 21 de mayo de 2002, se señaló para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, se traba sobre la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993,

que regula la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos industriales para 1993. La impugnación se extiende a los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, y 14.

La Generalidad de Cataluña considera que dicha Orden vulnera, en los términos que más adelante se expondrán, sus competencias normativas y de gestión en materia de medio ambiente (art. 10.1.6 EAC), en la medida en que la regulación objetada excede de lo que puede considerarse normativa básica y atribuye a órganos estatales funciones ejecutivas que corresponden a la Generalidad de Cataluña.

Por el contrario, para el Abogado del Estado, dicha Orden debe considerarse plenamente ajustada al orden constitucional de competencias existente en la materia de «medio ambiente», de acuerdo con la doctrina constitucional recaída al respecto.

2. Antes de abordar con mayor detalle el examen de los términos en que se plantea el conflicto, y para la mejor comprensión de la controversia planteada por la Orden de 22 de marzo de 1993, debemos examinar la normativa reguladora de los residuos tóxicos y peligrosos.

La Ley 20/1986, de 14 de mayo, sobre el régimen jurídico básico de los residuos tóxicos y peligrosos (LRTP), pone de manifiesto en su Preámbulo que «la política ambiental sobre residuos tóxicos y peligrosos tiene como principios básicos la prevención de posibles riesgos para la salud humana, los recursos naturales y el medio ambiente, mediante la transformación de los mismos en inocuos, evitando la transferencia de la contaminación a otro medio receptor y promoviendo tanto la recuperación de las materias primas y energía en ellas contenidas, como el desarrollo de tecnologías que permitan su reutilización a la vez que disminuyan sus efectos nocivos en el medio y contribuyan por tanto a preservar los recursos naturales».

Dicha Ley distingue entre la producción de residuos tóxicos y peligrosos, que tiene lugar como consecuencia de la instalación de industrias o actividades generadoras de los mismos o de su importación (arts. 2 y 4), y la gestión de los residuos, que incluye su recogida, almacenamiento, transporte, tratamiento, recuperación y eliminación, y que se dirige a dar a dichos residuos el destino más adecuado de acuerdo con sus características (art. 2). En todo caso, a los efectos que aquí interesan, debe destacarse que las actividades de producción y gestión de residuos requieren la autorización administrativa previa del órgano ambiental competente (art. 4 y 8).

La Ley de residuos tóxicos y peligrosos también prevé que la Administración del Estado, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas, formule un plan de residuos tóxicos y peligrosos, con validez para todo el territorio nacional, que incluirá «objetivos específicos, programas y acciones a desarrollar, contenidos mínimos y medios de financiación, así como el procedimiento de revisión del mismo» (art. 11.1).

Por último, dicha Ley, que se declara básica al amparo del art. 149.1.23 CE, considera también básico el desarrollo reglamentario de las siguientes materias: 1) Las condiciones mínimas para la autorización de instalaciones de industrias y de operaciones de gestión; 2) Las obligaciones de productores y gestores; y 3) La confidencialidad de la información (Disposición adicional primera).

La Ley de residuos tóxicos y peligrosos ha sido desarrollada mediante Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, que aprueba el Reglamento para su ejecución, modificado parcialmente por Real Decreto 952/1997, de 20 de junio.

El Reglamento declara expresamente básicos los artículos que concretan el órgano ambiental competente

para autorizar las actividades de producción y de gestión de residuos. En cuanto a la producción, se trata del «órgano competente de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se pretendan ubicar» las instalaciones correspondientes (art. 10.1), y lo propio ocurre con las actividades de gestión (art. 25). En todo caso, hay que destacar que las actividades de gestión pueden requerir el traslado de los residuos desde su lugar de producción al de la gestión misma, de modo que dicho traslado se produzca a través del territorio de varias Comunidades Autónomas [art. 41 c)], siendo básico este precepto.

En cuanto al plan nacional de residuos, previsto en el art. 11.1 LRTP, la resolución de 24 de julio de 1989 de la Subsecretaría del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del 10 de marzo de 1989 que lo aprobó. Dicho plan, denominado Plan nacional de residuos industriales, no ha sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

También hay que hacer mención del Real Decreto 937/1989, de 21 de julio, que regula la concesión de ayudas del Plan nacional de residuos industriales, y que constituye el antecedente más inmediato de la Orden de 22 de marzo de 1993, objeto de este conflicto positivo de competencia, pues regula los diferentes tipos de ayuda acogidos al plan y su procedimiento de tramitación.

Por último, debemos constatar, asimismo, que la Ley de residuos tóxicos y peligrosos ha sido formalmente derogada por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

De esta Ley 10/1998, que mantiene en lo sustancial la vigencia del Reglamento para la ejecución de la Ley anterior (Real Decreto 833/1988, modificado por Real Decreto 952/1997), interesa ahora retener que regula el régimen de distribución de competencias en lo relativo a las actividades de producción y gestión de residuos. Así, su art. 4.2 determina, de un lado, que corresponderá a las Comunidades Autónomas «la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos», y de otro, que «las Comunidades Autónomas serán asimismo, competentes para otorgar las autorizaciones de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, ... así como de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción, derivadas de los citados regímenes de traslados».

3. Expuesto lo anterior, debemos plantearnos los efectos que sobre la presente controversia competencial pudieran tener, de un lado, la derogación que ha efectuado la Ley 10/1998 de la LRTP, y, de otro, que las subvenciones reguladas en la Orden litigiosa ya han cumplido sus efectos.

En cuanto a lo primero, la Ley 10/1998 también se refiere a los planes nacionales, que se conciben como integración de los autonómicos, siendo aprobados por el Consejo de Ministros, previa deliberación de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, y que deben incluir, en relación con los residuos, «los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos; los medios de financiación y el procedimiento de revisión» (art. 5). Por tanto, en cuanto a los aspectos financieros de estos Planes, se trata de una formulación en términos similares a la establecida en la Ley de residuos tóxicos y peligrosos. Habida cuenta de todo ello, debemos insistir en nuestra doctrina de que «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, [por lo

que] debe deducirse que esto es lo que ha sucedido en este caso, ya que no se ha desistido del presente conflicto (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4) y teniendo en cuenta que la nueva normativa plantea en gran medida los mismos problemas competenciales que el Reglamento sobre el que se traba el conflicto, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del conflicto (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 3, con cita de las SSTC 87/1993, de 11 de marzo, 329/1993, de 12 de noviembre, 155/1996, de 9 de octubre, y 147/1998, de 2 de julio)».

En lo relativo al agotamiento de los efectos económicos de la Orden impugnada, tampoco ello resulta determinante para concluir que la controversia ha perdido su vigencia, pues hemos sostenido reiteradamente (SSTC 190/2000 de 13 de julio, FJ 1; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3, y 98/2001, de 5 de abril, FJ 3) que deben considerarse vivas las disputas competenciales, pese al agotamiento de los efectos económicos de las normas que en cada caso resultaban controvertidas, cuando las modificaciones o derogaciones operadas en dichas normas dejaban subsistentes o irresueltas las cuestiones debatidas y las partes mantuvieron su interés en encontrar una respuesta a sus pretensiones, como se puso de relieve al no haber desistido del conflicto la parte actora ni tampoco haberse allanado la parte demandada.

En conclusión, por cuanto se ha expuesto, debemos señalar que no se ha producido una desaparición del objeto de este conflicto positivo de competencia.

4. Procede, por tanto, iniciar el examen de la controversia competencial suscitada en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993.

Para la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, la Orden impugnada tiene como finalidad financiar inversiones y nuevas tecnologías en las empresas productoras y gestoras de residuos industriales, lo que determina su incardinación en la materia de «medio ambiente». Pues bien, partiendo de este presupuesto, la Orden impugnada vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de «medio ambiente», en la que el Estado sólo es competente para establecer la normativa básica (art. 149.1.23 CE), mientras que a la Generalidad de Cataluña le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de dicha normativa básica y dictar, en su caso, normas adicionales de protección (art. 10.1.6 EAC).

El Letrado de la Generalidad sostiene que la Orden de 22 de marzo de 1993 no puede ser considerada como normativa básica por no cumplir, en cuanto a su rango, los requisitos formales que resultan exigibles a tal normativa según la doctrina constitucional. Además, y desde otra perspectiva, aunque se consideraran cumplidas dichas exigencias formales, tampoco se satisfarían los requisitos sustantivos que la propia doctrina constitucional en materia subvencional exige para que, en supuestos como el presente, pueda el Estado gestionar las subvenciones, ya que sólo es competente para establecer la normativa básica.

Más específicamente, la controversia subvencional que se suscita en este procedimiento se concreta en una doble reivindicación competencial por parte de la Generalidad de Cataluña: a) De un lado, determinados preceptos invaden las competencias normativas de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente. b) De otro, el Estado retiene para sí algunas funciones relevantes para la gestión administrativa de las ayudas, como son la disposición de los fondos financieros correspondientes a Cataluña y la resolución de las solicitudes de ayuda, aspectos ambos que forman parte de las competencias autonómicas de ejecución en materia de «medio ambiente».

Para la representación autonómica, a estas subvenciones les es de aplicación, en su perspectiva material, la jurisprudencia contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b), según la cual cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva, 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 modo que se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior.

En definitiva, el Letrado de la Generalidad de Cataluña sostiene que la aplicabilidad de esta doctrina constitucional se deriva del hecho de que las ayudas controvertidas se incardinan en la materia de «medio ambiente» puesto que su finalidad es financiar inversiones y nuevas tecnologías en las empresas productoras y gestoras de residuos, como ya se ha indicado. Dichas empresas son autorizadas por las Comunidades Autónomas, por lo que debieran ser éstas quienes les otorguen las subvenciones. Además, las actividades financiables no suponen ningún traslado de residuos, sino actuaciones en la sede de la empresa, salvo en el caso de la línea subvencional descrita en el art. 2 a), que, efectivamente, puede implicar traslado de residuos a las empresas de gestión desde su lugar de producción. Sin embargo, ni siquiera esa posible incidencia interterritorial puede condicionar la aplicabilidad del supuesto, ya que son frecuentes los supuestos en que se produce esa situación de transvase entre Comunidades Autónomas diferentes.

El Abogado del Estado, por el contrario, considera que la Orden de 22 de marzo de 1993 es una norma básica, formal y materialmente, y cumple los requisitos contenidos en la doctrina de este Tribunal para la gestión centralizada de las ayudas implicadas. En este sentido, entiende que la doctrina constitucional que resulta aplicable a este caso no es la aducida por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, sino la contenida en la propia STC 13/1992, FJ 8 d), según la cual es posible que el Estado, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, gestione, excepcionalmente, dichas subvenciones cuando ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y concurren las circunstancias siguientes: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando, al propio tiempo, que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada por la medida de fomento de que se trate.

Para la representación estatal, la centralización de la gestión, que, por otro lado, no es completa, ya que existe una intervención autonómica de propuesta, se deriva de la naturaleza de las ayudas y de su conexión con el Plan nacional de residuos. Siendo el Plan un instrumento básico en su totalidad, precisa de una instancia central encargada de su aplicación y coordinación para alcanzar unos niveles mínimos en todo el territorio nacional. Además, el Plan no interfiere la propia política

ambiental de la Generalidad, pues ésta no ha discutido su contenido. Por último, las ayudas presentan una indudable dimensión supraterritorial, ya que los residuos se distribuyen irregularmente en el territorio, lo que obliga a que muchas de las actividades del Plan deban incluir varios territorios autonómicos. Incluso el programa del art. 2 b) tiene esa proyección supraautonómica, pues afecta no sólo a la gestión *in situ*, sino también a la gestión de residuos generados por otras empresas. En suma, la Orden impugnada se justifica por el mandato dirigido por el art. 45.2 CE a todos los poderes públicos y por la necesidad, de acuerdo con el art. 149.1.1 CE, de garantizar un mínimo uniforme en todo el territorio nacional en cuanto a la eliminación de residuos.

5. Para alcanzar una conclusión sobre el encuadramiento de la Orden litigiosa en la materia constitucional correspondiente, a efectos de derivar de ello la distribución competencial existente entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, debemos analizar el objeto y finalidad de dicha Orden.

Según su art. 1, la Orden, «de conformidad con el art. 81 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, tiene por objeto la determinación de las bases reguladoras de la concesión de ayudas del Plan Nacional de Residuos Industriales a que se refiere el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto 937/1989, de 21 de julio».

Por su parte, su art. 2.1 dispone:

«Serán objeto de subvención, de acuerdo con el apartado anterior, las inversiones en proyectos acogidos a los siguientes programas:

- a) De inversiones en infraestructura de servicios de gestión de residuos.
- b) De fomento y tratamiento *in situ* y de actividades de recuperación.
- c) De fomento de tecnologías limpias.
- d) De eliminación de policlorobifenilos y policloroterfenilos (PCB y PTC).»

Ya hemos visto que las partes comparecientes en este proceso no mantienen duda alguna acerca del encuadramiento competencial de la citada Orden, pues ambas sostienen que procede hacerlo en la materia de «medio ambiente», lo que, efectivamente, es claro en consideración al grupo normativo en que se inscribe la Orden, según lo expuesto en el FJ 2.

Pues bien, en relación con la expresada materia, el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección». Por su parte, el art. 10.1.6 EAC dispone que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección».

6. Una vez expuestas las posiciones de las partes y alcanzada una conclusión sobre la materia en la que la Orden impugnada se incardina desde la perspectiva del orden de distribución de competencias previsto en el bloque de la constitucionalidad, hemos de dar un paso más y proceder a establecer el canon de enjuiciamiento correspondiente.

A tal fin, 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, 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, entre otras muchas).

De acuerdo con esta doctrina, la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate. En este caso, ya hemos visto que dicha materia es la de «medio ambiente», en la cual al Estado le corresponde establecer la normativa básica (art. 149.1.23 CE) y a la Generalidad de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución de dicha legislación básica, así como la posibilidad de establecer normas adicionales de protección.

Pues bien, desde la perspectiva material deberemos dilucidar si ha de reconocerse la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre los aspectos que resultan controvertidos en este procedimiento o si, por el contrario, los mismos se incluyen en el ámbito de lo básico, es decir, de lo reservado al Estado.

Por tanto, hemos de completar el canon de enjuiciamiento expuesto en relación con las ayudas o subvenciones públicas con la necesaria consideración de nuestra doctrina sobre la normativa básica, la cual presenta una doble dimensión, formal y material, toda vez que la representación de la Generalidad de Cataluña considera que la Orden impugnada no satisface ninguna de esas dos perspectivas.

7. 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 complemento 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 Esta-

do 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).

8. Entrando a examinar en primer lugar el cumplimiento de las exigencias formales de la normativa básica por parte de la Orden de 22 de marzo de 1993, hemos de afirmar que por su rango normativo no satisface, en principio, las exigencias de nuestra doctrina sobre los requisitos formales de la normativa básica. Sin embargo, no puede obviarse que el art. 11.1 LRTP se refiere a la elaboración de un plan nacional de residuos sólidos, que incluirá objetivos específicos, programas y acciones a desarrollar, contenidos mínimos y medios de financiación. Importa señalar que la Ley de residuos tóxicos y peligrosos considera básico dicho plan, así como su contenido, puesto que la Disposición adicional primera, párrafo 2 de la misma otorga ese carácter a todos sus preceptos.

Para la Letrada autonómica, dicho plan no tiene carácter básico y, en tal sentido, señala varios argumentos. En primer lugar, acude a la propia Disposición adicional primera, párrafo 2 LRTP, que enumera los aspectos del desarrollo reglamentario de la misma que tendrán carácter básico, no figurando entre ellos el plan de residuos industriales ni tampoco su sistema de financiación.

Sin embargo, este argumento dista de ser concluyente. No puede olvidarse que la Disposición adicional primera, párrafo 2, LRTP considera que determinado desarrollo reglamentario «en todo caso, tendrá carácter básico», pero ello no excluye que también puedan tenerlo otros aspectos de dicho desarrollo. En este sentido, importa señalar que la Ley de residuos tóxicos y peligrosos considera básico el plan, así como su contenido, puesto que la Disposición adicional primera, párrafo 2, de dicha Ley otorga ese carácter a todos sus preceptos y, por tanto, al art. 11.1. Por ello, es claro que son básicas las normas jurídicas que disciplinan la financiación del plan, pues carecería de sentido que la mencionada Ley considere básico la elaboración del plan y de su contenido sustancial, en el que figura su financiación, y no deba serlo su regulación material o sustantiva.

Ciertamente, como señala también la Letrada autonómica, el plan de residuos industriales no es una norma jurídica, por lo que no puede ser configurado como una norma básica. Es simplemente, un instrumento técnico que se proyecta, en lo que aquí interesa, en sendas normas jurídicas, el Real Decreto 937/1989, que regula la concesión de ayudas del Plan nacional de residuos industriales, y la Orden de 22 de marzo de 1993, objeto de este conflicto positivo de competencia.

Pues bien, considerando todo ello puede señalarse que lo regulado en la Disposición adicional 1.2 LRTP, no constituye un obstáculo para que el desarrollo reglamentario correspondiente a la financiación del Plan nacional de residuos industriales pueda tener carácter básico, pues, en este caso, conviene tener en cuenta la doctrina contenida en la STC 98/2001, de 5 de abril, habida cuenta de la similitud de ambos supuestos. En efecto, en el caso enjuiciado en esta última resolución, también se manifestaba la existencia de una Ley que regulaba la acción de fomento, la Ley 82/1980, y de unos planes aprobados por el Gobierno, el PEN y el PAEE, y concluíamos que existía «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 incum-

plimiento de los requisitos formales de las normas básicas en los términos exigidos por nuestra doctrina» (STC 98/2001, FJ 7).

En el caso sometido ahora a nuestro enjuiciamiento, es claro que, ha sido la propia Ley de residuos tóxicos y peligrosos la que ha considerado como principio básico la elaboración de un plan nacional de residuos, habiendo aprobado el Gobierno el correspondiente Plan nacional en su reunión de 10 de marzo de 1989 y entrado en vigor el Real Decreto 937/1989, el cual no ha merecido reproche de la Generalidad de Cataluña desde la perspectiva de su adecuación al orden constitucional de competencias, puesto que no ha sido impugnado ante este Tribunal. Por tanto, no puede sostenerse que la Orden impugnada haya desconocido, en su perspectiva meramente formal, las exigencias debidas a la normativa básica. Compete, eso sí, determinar si dicha Orden ha cumplido o no con las exigencias materiales de las normas básicas y, en tal sentido, cabe ya dejar sentado que la misma no realiza reformulación sustantiva alguna del Real Decreto 937/1989 en lo relativo al objeto, finalidad y beneficiarios de las ayudas, aspectos regulados en los arts. 1 a 3, que reproducen las prescripciones del Real Decreto 937/1989, y que no han sido impugnados por la Generalidad, cuyos reproches se centran en el procedimiento de tramitación de las ayudas.

9. Despejada esta primera objeción, y antes de examinar las impugnaciones concretas, debemos examinar el contenido y alcance de cada línea subvencional para poder apreciar si, como sostiene el Abogado del Estado, por sus especiales características, las mismas reclaman la regulación y gestión centralizadas, haciendo imposible que dicha regulación y gestión sea realizada por la Comunidad Autónoma, lo que constituiría en principio el criterio a tener en cuenta, en razón a las competencias de aquélla en materia de «medio ambiente».

a) La primera línea de ayudas tiene como objeto financiar las «inversiones en infraestructura de servicios de gestión de residuos». Estas inversiones se dirigen, según el Plan nacional (apartado 5.1.1) a la construcción de las instalaciones necesarias para cubrir la demanda de gestión de residuos.

Es claro que las empresas productoras de residuos precisan dar a los mismos «el destino más adecuado de acuerdo con sus características» (art. 2 LRTP), poniéndolas, a tal efecto, a disposición de las empresas de gestión. Según el apartado 2.2 del propio Plan, la producción de residuos en España es muy irregular, ya que está relacionada con la implantación industrial. Por ello, junto a la necesidad de que las plantas de tratamiento tengan un determinado tamaño mínimo para tener viabilidad económica, también es preciso que las instalaciones acojan residuos producidos en amplias zonas del territorio nacional y en diversas Comunidades Autónomas.

La proyección supraautonómica de esta infraestructura de gestión justificaría, según el Abogado del Estado, que la resolución de las concesiones de ayudas permanezcan en manos de la Administración estatal.

Sin embargo, este planteamiento no puede ser compartido. En nuestra doctrina venimos distinguiendo «entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Así, hemos declarado que esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impi-

de su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación (STC 37/1981, FJ 1). La intensidad de esos efectos extra-territoriales debe modularse en cada caso, teniendo en cuenta la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del propio Estado» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18).

En la misma resolución y fundamento jurídico declaramos también, recogiendo un pronunciamiento anterior, que «el Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial ... es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (STC 243/1994, FJ 6)».

Esta doctrina resulta, sin duda, de aplicación en este caso, puesto que tanto el Real Decreto 833/1988, vigente en el momento de la promoción del conflicto, como la Ley 10/1998, atribuyen a la Comunidad Autónoma donde se localice la empresa de gestión la autorización de la misma. Es claro, por tanto, que correspondiendo a las Comunidades Autónomas la autorización de las empresas de gestión de residuos, que han de actuar en todo el territorio nacional, carecería de sentido que el otorgamiento de subvenciones para estos servicios de infraestructura quedara reservado al Estado en razón a su proyección supraautonómica, puesto que tal proyección también existe para la autorización de las propias empresas y esta competencia autonómica no queda enervada por tal razón.

En conclusión, en esta línea de ayuda resultaría de aplicación la doctrina de la STC 13/1992, FJ 8 b), de modo que la regulación estatal de carácter básico ha de dejar un margen normativo a la Comunidad Autónoma en la regulación de la subvención, atribuyendo a la misma su gestión y distribuyendo territorialmente los fondos financieros necesarios a tal fin, según criterios objetivos.

b) La segunda línea de ayuda se dirige al «fomento y tratamiento *in situ* y de actividades de recuperación». Esta línea, según el apartado 5.1.p2 del Plan nacional, afecta a aquellos productores que se doten de un sistema propio de gestión para sus residuos, así como a aquellos gestores dedicados a una actividad de recuperación de residuos provenientes de otras empresas.

Respecto de los productores de residuos que se doten de un sistema propio de gestión, ninguna razón ampara la centralización de las ayudas, puesto que aquéllas se localizan en determinado territorio autonómico y son autorizados para desarrollar su actividad por la Comunidad Autónoma correspondiente. En cuanto a los gestores, resulta de aplicación lo que se acaba de exponer sobre la primera línea de ayuda examinada.

Por tanto, a este programa subvencional ha de aplicársele también la doctrina del fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992.

c) El tercer programa se refiere al «fomento de tecnologías limpias». Este programa incluye la modificación de procesos productivos, cuyo objeto es la reducción de la generación de residuos, así como el desarrollo de plantas piloto y prototipos de instalaciones dedicadas al tratamiento, eliminación o reducción de las cantidades de residuos generados.

En ambas modalidades se incide sobre la producción de residuos, bien reduciendo su producción misma (apartado 5.1.3 del Plan nacional), bien sometiendo a tratamiento los que se hayan producido. Por tanto, la dimensión supraterritorial, aunque pudiera existir para la segunda modalidad, es menos relevante que en los programas anteriores.

En suma, respecto de esta línea de ayudas tampoco resulta justificada la centralización de las actuaciones en órganos estatales, siendo de aplicación lo ya dicho respecto de las subvenciones anteriores.

d) La «eliminación» de PCB y PTC constituye la última línea de subvenciones prevista. Se trata de subvencionar tanto a los productores como a los gestores de estos residuos, de modo que los incentivos se consideren incorporados en los otros programas del Plan que puedan afectarles, incorporándose como programa diferenciado a efectos de control y seguimiento para el cumplimiento de la normativa comunitaria y nacional específica sobre dichos productos (apartado 5.1.9 del Plan nacional).

Por todo ello, procede asimismo aplicar a esta línea la doctrina de la STC 13/1992, FJ 8 b), al igual que en los casos anteriores.

En conclusión, las cuatro líneas subvencionales que constituyen el objeto de la regulación contenida en la Orden impugnada se inscriben en el segundo supuesto a que nos venimos refiriendo, esto es, en el descrito en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992. Esta incardinación no queda enervada por el alegato de la representación estatal de que los arts. 45.2 y 149.11 CE permiten al Estado una regulación exhaustiva e incluso la ejecución administrativa de estas subvenciones para asegurar un mínimo de protección en todo el territorio nacional, pues, de un lado, el art. 45.2 CE debe entenderse también referido a las Comunidades Autónomas y, de otro, el art. 149.1.1 CE, al aludir a las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» y «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera remotamente, hacia un derecho o deber constitucional», pues, en definitiva, dicha cláusula se refiere a las «posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8), lo que no es el caso de la regulación controvertida ni, menos aún de las funciones ejecutivas centralizadas que incorpora. Por tanto, este alegato del Abogado del Estado debe ser descartado, máxime cuando el título competencial aquí aplicable (art. 149.1.23 CE) «cumple mas bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 9).

10. Una vez que de nuestro análisis se sigue la reconducción de los cuatro programas de ayuda que

se controvierten al tan citado segundo supuesto de nuestra doctrina en relación con las subvenciones estatales [STC 13/1992, FJ 8 b)], estamos ya en disposición de proceder al examen concreto de los artículos impugnados, a fin de dilucidar si su contenido sustantivo se aviene o no con la doctrina correspondiente.

a) El art. 4 establece:

«1. La solicitud deberá presentarse en el plazo de un mes a partir de la entrada en vigor de esta Orden e irá acompañada de los siguientes documentos:

a) Los que acrediten la personalidad del solicitante. Las personas físicas lo harán mediante el documento nacional de identidad en vigor, documento de identificación que surta efectos equivalente en el país de origen, o pasaporte, según que la nacionalidad sea o no española, debiendo, en todo caso, acreditar que se encuentran en posesión del correspondiente número de identificación fiscal. Las Sociedades mediante la presentación de la escritura de constitución o modificación, en su caso, debidamente inscrita en el Registro Mercantil y de la correspondiente tarjeta de identificación fiscal.

Si se tratara de Sociedades en constitución se presentará un ejemplar del proyecto de Estatutos, así como los datos personales y profesionales de los promotores.

b) Poder notarial suficiente, debidamente inscrito, en su caso, en el Registro Mercantil, cuando se comparezca o firme la solicitud como Representante o Apoderado. La personalidad de este último se acreditará mediante el documento nacional de identidad.

c) Estudio con el contenido establecido en el artículo 26 del Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, aprobado por Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, o con el que, en desarrollo del artículo 25.2, haya sido aprobado por la Comunidad Autónoma, y estudios de viabilidad económico-financiera para aquellas actuaciones para las que se solicite acogerse a los programas P1, de inversiones en infraestructura de servicios de gestión de residuos; P2, de fomento de tratamiento in situ y actividades de recuperación, y P9, de eliminación de PCB's y PCT's.

d) Estudio con el contenido establecido en el artículo 11 del Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, aprobado por el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, o con el que, en desarrollo del artículo 10.2, haya sido aprobado por la Comunidad Autónoma, y estudio técnico con el balance de mejoras ambientales para aquellas actuaciones para las que se solicite acogerse al programa P3, de fomento de tecnologías limpias.

e) Declaración de otras ayudas y subvenciones solicitadas o concedidas para la misma actuación para las que se soliciten las subvenciones del Plan Nacional de Residuos Industriales.

f) Copia de las declaraciones o de las Memorias anuales reguladas en los artículos 18 y 38 del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, que sean exigibles para las instalaciones de producción o gestión ya en funcionamiento.

2. El órgano competente de la Comunidad Autónoma requerirá, en su caso, al peticionario para que en el plazo de diez días subsane las deficiencias que pudiera observar, pudiendo solicitar asimismo la información adicional que considere necesaria para la adecuada resolución de la petición.

Transcurrido dicho plazo sin que el solicitante atendiera el requerimiento de la Administración, la Comunidad Autónoma procederá a la cancelación y archivo del expediente, de conformidad con el artículo 71.1 del Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico

de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

En cuanto al plazo de la solicitud, debemos insistir de nuevo 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 104/1988, FFJJ 7 y 8)» [STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 10 b)]. Por tanto, el primer párrafo del apartado 1 del art. 4 no infringe las competencias de la Generalidad de Cataluña.

En cuanto a los documentos que deben acompañar a la solicitud y que se relacionan en el mismo apartado 1 (acreditación de la personalidad del solicitante, poder notarial, estudios, declaraciones sobre ayudas recibidas y copias de declaraciones y memorias anuales), también se inscriben en el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.23 CE, pues, de un lado, garantizan una homogeneidad sin duda necesaria en la tramitación de las ayudas en todo el territorio nacional y, a la vez, permite a las Comunidades Autónomas atender a las especificidades de sus propias políticas en la medida en que se prevé que aquéllas regulen ciertos aspectos de los estudios que han de ser aportados por los solicitantes [apartados c) y d)].

Por el contrario, su apartado 2 vulnera las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña en materia de «medio ambiente». Como ya hemos declarado en las SSTC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 d), entre otras resoluciones, partiendo de la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32, las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas, y vulneran las competencias normativas autonómicas en la materia correspondiente, «las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales». Se constata que no enerva este pronunciamiento la referencia que el precepto contiene a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues ha de ser la propia norma procedimental autonómica la que declare la aplicabilidad de las normas del procedimiento administrativo común dictados ex art. 149.1.18 CE, de acuerdo con la doctrina de la STC 227/1988, FJ 32, a que antes nos hemos referido. En conclusión, el art. 4.2 vulnera las competencias de desarrollo legislativo de la Generalidad de Cataluña en materia de «medio ambiente».

b) El art. 5 dispone:

«1. El órgano competente de la Comunidad Autónoma, una vez completado el expediente lo remitirá con su informe y la correspondiente propuesta al Consejo Rector del Plan Nacional de Residuos Industriales, en el plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente a la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

2. El informe a que se refiere el apartado anterior deberá pronunciarse, además de sobre los extremos que juzgue oportunos la Comunidad Autónoma, sobre las circunstancias siguientes:

a) Que las inversiones no se han iniciado con anterioridad a 1 de enero de 1992 y que no habían sido concluidas en el momento de solicitar la subvención.

b) Adecuación del proyecto a las exigencias establecidas en el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, para la obtención de las autorizaciones establecidas, o a las disposiciones que en desarrollo de dicha Ley hayan aprobado las Comunidades Autónomas.

c) Adecuación estratégica a los planes regionales de gestión de residuos industriales, si existen tales planes.

d) Valoración de los estudios presentados de acuerdo con los puntos c) y d) del apartado cuarto.

e) Otras ayudas solicitadas o concedidas al mismo proyecto de las que pueda ser concededora la Administración autonómica.

f) Cumplimiento por el solicitante de las obligaciones de declaraciones y Memorias anuales a que hace referencia el punto f) del apartado cuarto.»

La Generalidad de Cataluña reprocha a este artículo, exclusivamente, la infracción de sus competencias de gestión en materia de «medio ambiente». Este reproche debe ser admitido, pues es la Generalidad de Cataluña quien tramite y resuelva los expedientes de solicitud que le correspondan, de acuerdo con la normativa básica estatal y los puntos de conexión que el propio Estado establezca, según se deriva de lo razonado en el precedente fundamento jurídico.

En suma, el art. 5 vulnera las competencias de gestión de la Generalidad de Cataluña.

c) El art. 6 prevé:

«1. Recibido el expediente, el Consejo Rector, sin perjuicio de las facultades que le atribuye el apartado b) del artículo 5 del Real Decreto 937/1989, de 21 de julio, podrá solicitar del peticionario cuantos datos complementarios juzgue necesarios para la más adecuada resolución de su solicitud.

2. El Consejo Rector, previo estudio del expediente, elevará al Secretario de Estado para las Políticas de Agua y el Medio Ambiente la correspondiente propuesta de resolución, con indicación, en su caso, de las subvenciones que proceda otorgar y las condiciones a exigir.»

La Generalidad aduce que el precepto invade sus competencias de gestión en materia de medio ambiente. Por idéntica razón que la expuesta acerca del art. 5, este artículo vulnera las competencias de gestión de la Generalidad de Cataluña.

d) El art. 7 dispone:

«1. El importe de estas subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras Administraciones Públicas o de otros Entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.

2. Si la resolución fuera favorable al reconocimiento de la subvención, la Dirección General de Político Ambiental procederá a efectuar la transferencia del importe a que ascienda la citada subvención, en los términos y plazos fijados en la propia resolución, a la Comunidad Autónoma receptora de la solicitud, con asignación nominativa, para que ésta la satisfaga al beneficiario previo el cumplimiento de las condiciones establecidas en la legislación vigente y en la propia resolución.»

Al precepto le achaca la representación autonómica la infracción de las competencias de gestión de la Generalidad.

El reproche no puede ser compartido en relación con su apartado 1, pues constituye una norma básica mediante la que el Estado se asegura que los fondos públicos incluidos en sus Presupuestos para la consecución de determinados objetivos no superan el coste de la actividad financiada, incluso para los casos que puedan superponerse otras ayudas para el mismo fin.

En cuanto al apartado 2, vulnera las competencias de gestión de la Generalidad, pues según la doctrina contenida en la STC 13/1992, FJ 8 b), el Estado debe territorializar los fondos correspondientes a las partidas presupuestarias y distribuirlos entre las Comunidades

Autónomas, las cuales podrán satisfacer con cargo a dichos fondos las resoluciones favorables que emitan.

e) El art. 8 dispone:

«Se podrán conceder anticipos de pago sobre la subvención otorgada.

La resolución por la que se reconozca la subvención podrá establecer el número máximo y cuantía mínima de las liquidaciones parciales que podrán presentarse en cada proyecto.»

Al precepto se le achaca la vulneración de las competencias normativas y de gestión en materia de medio ambiente.

El precepto se refiere, en su párrafo primero, a la fase de ejecución del otorgamiento de las subvenciones, como es la posibilidad de conceder anticipos. Por tanto, no se está regulando un aspecto que deba configurarse como de carácter básico y, en este sentido, corresponderá a la Generalidad de Cataluña la competencia sobre esta cuestión.

Su segundo párrafo, sobre la forma de practicar las liquidaciones, vulnera, asimismo, las competencias normativas y ejecutivas autonómicas, pues constituye una norma de tramitación en sentido estricto.

f) El art. 9 establece:

«1. Para la concesión de anticipos se deberán aportar garantías suficientes a favor del Estado.

2. Cuando la garantía sea hipotecaria, ésta se establecerá por el total importe de la subvención concedida, incrementada en los intereses del principal, durante el período que reste para la finalización del plazo de ejecución del proyecto, aumentado en seis meses.

3. En los casos en que la garantía prestada sea por medio de aval, aquélla podrá referirse al total o, en su caso, sólo a la fracción de subvención que se desee percibir en cada tramo parcial, de modo que para el cobro total de la subvención pueden utilizarse diversos avales consecutivos en el tiempo, siempre que la totalidad de los avales garantice la cuantía total de la subvención. El aval podrá ser otorgado por Entidades bancarias o de crédito inscritas en los correspondientes registros del Banco de España y Compañías de seguros autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda.»

La Generalidad aduce en este caso la vulneración de sus competencias normativas y de gestión en materia de medio ambiente.

El reproche ha de ser admitido. El Estado debe territorializar los fondos y asignárselos a las Comunidades Autónomas según criterios objetivos, sin que proceda realizar otros controles sobre dichos fondos que los ya contenidos en la Ley general presupuestaria a tal efecto.

g) El art. 10 prevé:

«1. Para el cobro de la subvención reconocida, el beneficiario presentará la correspondiente solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma a que se refiere el apartado tercero de esta Orden, acompañada de la siguiente documentación:

a) Justificación documental de las inversiones realizadas correspondientes a la liquidación de la parte de subvención solicitada.

Las inversiones en instalaciones y bienes de equipo se justificarán mediante documento público o con los contratos que describan los bienes adquiridos, sus precios y condiciones de pago de cada caso, y con la justificación contable de los pagos realizados y la incorporación a la cuenta de activo que corresponda, con arreglo a las normas y práctica mercantil.

b) Acreditación del cumplimiento de las condiciones que se hubieran establecido en la resolución y que deban justificarse en ese momento.

c) Documentos acreditativos de estar al corriente en sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social en la forma y condiciones establecidas en las Ordenes de 28 de abril de 1986 y 25 de noviembre de 1987.

d) Las garantías correspondientes, caso de ser éstas necesarias, conforme se establece en el apartado anterior.

e) Declaración sobre otras subvenciones o ayudas para la misma finalidad, otorgadas por otras Administraciones o Entes públicos o privados, nacionales o internacionales.

2. Las inversiones para cuya ejecución se concede la subvención podrán ser realizadas mediante fórmulas de pago aplazado o de arrendamiento financiero.

En ambos casos, si se hubiera percibido anticipadamente parte o la totalidad de la subvención, la inversión así realizada deberá pasar a ser propiedad del beneficiario antes de la finalización del plazo de vigencia de las garantías prestadas.»

La Generalidad aduce la vulneración de sus competencias normativas y de gestión en materia de medio ambiente.

El reproche no puede aceptarse, pues, en ambos casos, se trata de normas que garantizan la mínima homogeneidad en la gestión de las subvenciones, siendo posible que las Comunidades Autónomas establezcan complementaciones normativas específicas para sus respectivos ámbitos territoriales.

h) El art. 11 dispone:

«El órgano competente de la Comunidad Autónoma, una vez efectuadas las inspecciones y comprobaciones que juzgue necesarias para la verificación del cumplimiento de los fines que motivaron el otorgamiento de la subvención, emitirá un certificado acreditativo de que las inversiones se han realizado conforme a los objetivos del proyecto aprobado o que, en el caso de pagos adelantados, se han constituido las garantías a que hace referencia el apartado noveno.

Una vez emitido este certificado, que incluirá asimismo la propuesta de liquidación parcial o definitiva, la subvención será satisfecha al beneficiario.»

El precepto infringe, según reclama la Generalidad, sus competencias normativas y de gestión, pues, de acuerdo con lo que venimos reiterando, sólo a la Generalidad corresponde regular las comprobaciones e inspecciones que deba realizar, así como la forma de constatación de que se ha realizado efectivamente la actuación subvencionada.

i) El art. 12 establece:

«Finalizada la ejecución del proyecto, la Comunidad Autónoma procederá a comprobar que éste se ha ejecutado de acuerdo con las condiciones establecidas en la resolución aprobatoria de la subvención, emitiendo, en su caso, certificación acreditativa de tal extremo.»

Este artículo, por las mismas razones que en el caso del art. 11, invade las competencias normativas y de gestión de la Generalidad.

j) El art. 14 dispone:

«En todo lo no regulado en esta Orden se estará a lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.»

Este artículo vulnera las competencias normativas y de gestión de la Generalidad en materia de medio ambiente pues los mencionados artículos de la Ley General Presupuestaria sólo son de aplicación a las subvenciones que corresponda gestionar al Estado, según ellos mismos prevén, lo que no es el caso de estos programas de ayuda.

11. Por último, antes del fallo, debemos pronunciarlos también sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren 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 y que no procede afectar a 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 corresponden a la Generalidad de Cataluña las competencias controvertidas contenidas en los arts. 4.2; 5; 6; 7.2; 8; 9; 11; 12 y 14 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regula la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos industriales para 1993.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de mayo de dos mil dos.—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.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

11902 *Pleno. Sentencia 127/2002, de 23 de mayo de 2002. Recurso de amparo 385/96. Promovido por Automóviles Sánchez, S.A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que desestimó su demanda contra la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre recargo en la liquidación del IRPF de 1991. Vulneración del derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionador: STC 276/2000.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, 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, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 385/96, promovido por la entidad Automóviles Sánchez, S.A., bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don