

DE NUEVO LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS AGRÍCOLAS
ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:
COMENTARIO A LA STC 99/2012, DE 8 DE MAYO

Tomás Vidal Marín
Prof. Titular de Derecho Constitucional (UCLM)

El presente comentario tiene por objeto exponer la doctrina jurisprudencial contenida en la STC 99/2012 por la cual el Tribunal resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el Título, el penúltimo párrafo del Preámbulo, los artículos 1, 6, 7.4, 8.1, 8.2, 8.4 y 8.6, las Disposiciones Adicionales cuarta y quinta y las relaciones contenidas en los Anexos I y II del 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.

Antes de entrar en el fondo del asunto, resuelve el Tribunal una serie de cuestiones previas relativas al propio objeto del conflicto planteado, al parámetro de enjuiciamiento y a la propia pervivencia del conflicto suscitado.

En lo que se refiere a la delimitación del objeto del conflicto planteado, el T.C., de acuerdo con su doctrina, rechaza la posibilidad de que el Título y el Preámbulo de las normas sean objeto de impugnación puesto que los mismos carecen de valor normativo. En este sentido se remite a lo que textualmente argumentó en la STC 31/2010: “Ciertamente hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, 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. Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, los Preámbulos no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad”.

En lo que al parámetro de enjuiciamiento se refiere, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha considera que el Decreto controvertido vulnera la normativa comunitaria dentro de cuyo marco se dictó la orden de 8 de junio de 2000 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente por la que se establecían los programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha. A este respecto recuerda el alto Tribunal, de conformidad con su jurisprudencia, que el Derecho comunitario no es canon de constitucionalidad directo en los procesos constitucionales. Además, hay que tener en cuenta el principio de autonomía institucional por virtud del cual el Derecho de la Unión europea reconoce a sus Estados integrantes autonomía suficiente para ordenar la organización interna destinada al desarrollo y ejecución del precitado Derecho, de conformidad con sus propias normas nacionales. Y finalmente, recuerda el Tribunal 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 responda

exclusivamente a lo establecido en el Derecho interno porque “el hecho de que una competencia suponga ejecución del derecho comunitario no prejuzga cual 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”. En definitiva, para el más alto de nuestros Tribunales los conflictos de competencias deben resolverse de conformidad con el bloque de la constitucionalidad.

En cuanto a la pervivencia del conflicto planteado, es cierto que algunos preceptos del Real Decreto 117/2001 objeto de la controversia han sido modificados durante la pendencia del proceso constitucional, pero ello no conlleva la pérdida del objeto de la presente controversia. En este sentido y reiterando su doctrina, señala el Tribunal que “en los procedimientos de naturaleza competencial, la incidencia posterior de otras normas no habría de llevar a la total desaparición sobrevinida 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”: Además, 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”. Aplicando esta doctrina la caso en concreto, llega el Tribunal, como no podía ser de otra manera, a la conclusión de que al modificación normativa de que ha sido objeto el Real Decreto 117/2001 no altera los términos del conflicto, centrado en si el estado puede, en ejercicio de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica desarrollar las previsiones contenidas en el Decreto en cuestión y que han sido objeto de impugnación.

Resueltas esta cuestiones preliminares, a continuación el Tribunal pasa a centrarse en el fondo de la impugnación que se centra en cuestionar la legitimidad de una normativa estatal dictada al amparo del artículo 149.1.13 CE que “choca” con la ejecución del Derecho Comunitario por parte de la CCAA de Castilla-La Mancha habida cuenta de la competencia exclusiva de esta en materia de agricultura y ganadería.

Es verdad que los preceptos del Real Decreto 117/2001 tiene por objeto la materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias y esta materia se asume por Castilla-La Mancha de manera exclusiva pero de acuerdo con la or-

denación general de la economía. Por lo tanto, dicha competencia autonómica conecta con la competencia que el artículo 149.1.13 CE reserva al Estado sobre las bases y coordinación general de la actividad económica. Si ello es así, el Tribunal comienza reproduciendo la jurisprudencia sentada por el mismo en lo que a esta competencia se refiere: “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 fijen 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(...). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (...) 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 (...) pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”.

En el presente caso se está ante disposiciones del Estado relativas a la regulación de ayudas económicas o subvenciones agrarias y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el poder de gasto del Estado no puede tener lugar al margen de la distribución de competencias establecida *ex constitutione* puesto que “no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado”. Pero es más: en materia de agricultura y ganadería, el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias para el establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Y en este sentido, el alto Tribunal reproduce la doctrina establecida en la STC 13/1992: “Cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y 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 esos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse a 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”. Y estos criterios generales no pueden verse afectados por el Derecho de la Unión Europea habida cuenta que las ayudas disponen de financiación comunitaria puesto que aquel no altera la distribución interna de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Sentado lo anterior, comienza el Tribunal a realizar el enjuiciamiento de las disposiciones del Real Decreto cuestionadas tales como el artículo 1. Artículo 1 donde se describe cual es el objeto del Real Decreto 117/2001, concretándose lo dispuesto en él a lo largo del articulado por lo que la regulación susceptible de vulnerar las competencias autonómicas sólo indirectamente puede encontrarse en este precepto primero. Razón ésta que parece corroborar el hecho de que la Junta de Comunidades no aporta ninguna argumentación para sustentar la impugnación del referido precepto. Es por ello por lo que en lo que se refiere a la impugnación del precitado precepto, el Tribunal desestima la misma. Y el mismo razonamiento utiliza para desestimar la impugnación de la Disposición Adicional IV que establece el Título competencial que habilitaría al Estado para dictar el Decreto que ahora se cuestiona y ello porque la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no aporta las razones por las cuales la precitada disposición vulnera la distribución de competencias establecida constitucionalmente.

A continuación el Tribunal Constitucional se centra en analizar la impugnación de aquellas disposiciones del Decreto que contienen la regulación sustantiva de la materia como son el artículo 6 y los Anexos I y II. Partiendo de que la potestad de gasto del Estado es una manifestación de la potestad legislativa del Parlamento y, por tanto, el Estado siempre podrá asignar fondos públicos a unas finalidades o a otras, debiendo respetar en la programación y ejecución de ese gasto el orden competencial, considera que dichas disposiciones son sumamente respetuosas con esta idea. En efecto, el precitado artículo 6 se refiere sólo al destino prioritario de la aportación estatal a las ayudas estructurales cofinanciadas por el FEOGA, estableciendo que el remanente de la misma se destine a las inversiones que hayan sido priorizadas en su territorio por las Comunidades Autónomas “siempre que se dediquen exclusivamente a la financiación de inversiones de transformación y comercialización de productos agrarios, silvícolas y de la alimentación”. Asimismo, este mismo precepto salvaguarda la competencia de las CCAA para fijar la prioridad de las inversiones cofinanciadas por el FEOGA y la correspondiente CCAA. En consecuencia, 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 actuación se encuentra amparada en las potestades estatales para la planificación sectorial ex artículo 149.1.13 CE de tal

forma que las prioridades de inversión establecidas en el art. 6 y Anexos I y II del real Decreto que vinculan únicamente a las aportaciones efectuadas con cargo a los Presupuestos del Estado encuentran su fundamentación en el citado título competencial estatal.

Las referidas prioridades no vacían de contenido las competencias autonómicas en materia de agricultura pues no se encuentran formuladas de modo tan minucioso que no permitan modular el orden de prioridades y el establecimiento de finalidades específicas propias. “En primer lugar”, dirá el Tribunal Constitucional, “ya hemos apreciado que tales prioridades se refieren solo 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 estos casos es posible señalar prioridades específicas de ámbito autonómico que actúen como criterios de selección o modulación de las ayudas, como implícitamente reconoce el artículo 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 puede 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”.

El apartado 4 del artículo 7 también contiene una regulación sustantiva de las ayudas, dedicándose a determinar la aportación estatal a las ayudas referidas. En este supuesto, y de conformidad con su propia jurisprudencia, señala el Tribunal que el Estado en virtud de su autonomía presupuestaria puede realizar políticas tendentes a alcanzar sus objetivos políticos, sociales y económicos y dispone de libertad de priorizar las mismas, lo que conlleva que en su ámbito competencial pueda determinar la mayor o menor financiación que destina a la realización del programa comunitario, por lo que ningún reproche cabe hacer al artículo 7.4, el cual lo único que hace es expresar la competencia estatal para regular unos medios financieros propios.

Considera la Junta en su impugnación, que este artículo 7.4 del Real Decreto también vulnera las competencias autonómicas en cuanto que se aparta de los porcentajes de financiación previstos en los instrumentos de desarrollo en Castilla-La Mancha de lo previsto en el reglamento Comunitario. Como con acierto señala el T.C., además de que el derecho Comunitario no es parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad a nivel interno, en dicho Reglamento los planes de financiación contenidos en los instrumentos de programación en el previstos no tienen carácter obligatorio sino meramente indicativo.

Examinada la regulación sustantiva, se centra el alto Tribunal en el análisis de las cuestiones procedimentales contenidas en el artículo 8 del Real Decreto y en su Disposición Adicional Quinta. El apartado 1 de este artículo se impugna en base a que la concesión de la subvención deba efectuarse mediante una sola convocatoria cuya fecha de cierre no podrá ser posterior al 30 de junio de cada año. La modificación posterior del Real Decreto objeto de enjuiciamiento por el Real Decreto 326/2003 permite a las CCAA que determinen en las correspondientes convocatorias el plazo más oportuno para la presentación de las solicitudes, por lo que en este punto la impugnación ha perdido su objeto. La controversia, sin embargo, subsiste en lo que se refiere a que la concesión ha de efectuarse mediante una única convocatoria. Ahora bien, a juicio del Tribunal esta prescripción no 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. (...) 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 aquel, 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 lo que se refiere al apartado 2 del artículo 8 también es objeto de impugnación por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en base a que establece la obligación de publicar la resolución dictada en el procedimiento de concesión de las ayudas cuando las previsiones básicas en esta materia ya habían sido esta-

blecidas por la Ley 30/1992 con el carácter de bases del procedimiento administrativo común. A este respecto señala el Tribunal que es cierto que la Ley 30/1992 establece que los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras del concreto procedimiento, por lo que desde esta perspectiva correspondería a la Comunidad Autónoma dictar la norma procedimental. Ahora bien, junto a lo anterior no es menos cierto que la publicación del acto por el que se concede una subvención es una obligación establecida por la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003). Y al ser esta norma básica, hay que concluir que la norma impugnada que reproduce lo previsto en esta Ley es también básica. Pero además, es de destacar que tal disposición persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la Administración. A tenor de lo afirmado ahora por el tribunal Constitucional no puede resultar extraño que el mismo considere que el artículo 8. 2 del Decreto objeto de enjuiciamiento sea conforme con la distribución constitucional de competencias.

También se impugna por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el apartado 4 del artículo 8 del Real Decreto 117/2001, en tanto en cuanto vincula la concesión de las ayudas a las cuantías previamente aprobadas para cada Comunidad Autónoma en las correspondientes conferencias sectorial. A juicio del T.C. El referido precepto también es en este punto conforme con el orden constitucional de distribución de competencias puesto que la referida regulación persigue garantizar 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”.

También se impugna el apartado 6 del artículo 8 en base a una argumentación que es rechazada de plano por el más alto de nuestros Tribunales puesto que lo estipulado en el referido apartado no impide ni limita el ejercicio de las competencias autonómicas, es decir, la previsión prevista en el referido apartado relativa a que la resolución de concesión de las ayudas refleje para cada una de ellas el porcentaje y la cuantía correspondiente de las ayudas otorgadas con cargo a los fondos comunitarios y a cada Administración Pública participante no impide el pleno desenvolvimiento de las competencias autonómicas.

Finalmente, se cuestiona por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la Disposición Adicional Quinta del Real Decreto 117/2001 relativa a la tramitación de solicitudes ya presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma. En este caso considera el Tribunal que la Junta no ha aportado un argumento concreto referido a la invasión competencial en la que incurría dicha

Disposición Adicional por lo que entiende que su impugnación está vinculada a las de los otros preceptos del precitado Decreto que ya han sido declarados conformes con el orden constitucional de distribución de competencias. Además, es doctrina constante del T.C. 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”. Consideraciones estas que, obviamente, llevan al Tribunal a rechazar también esta impugnación.