

(Sentencia extraída de www.ecoiurislapagina.com)

SENTENCIA DEL Tribunal Constitucional (Pleno, Sentencia 175/2003 de 30 de Septiembre de 2003).

Ponente: Gay Montalvo, Eugeni.

Nº de sentencia: 175/2003

Nº de recurso: 3757/1997

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, D.^a María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, D.^a Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3757/1997 y 3187/1999, promovidos ambos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el letrado don Xavier Castrillo Gutiérrez, frente al Gobierno de la Nación, contra la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 25 Abr. 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas en el trienio 1997/1999 en relación con la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA) y contra la Orden de 4 Mar. 1999, del Ministerio de Industria y Energía, por la que se convocan ayudas en el marco de la Orden de 25 Abr. 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de ayudas de la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), para el programa tecnológico de investigación y desarrollo energético y para las áreas de tecnologías para el transporte y de tecnologías y aplicación para la sociedad de la información del programa de fomento de la tecnología industrial. Ha comparecido y formula alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 5 Sep. 1997 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Letrado de la Generalidad de Cataluña mediante el cual, en la representación que ostenta, plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 25 Abr. 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas en el trienio 1997-1999 en relación con la

Iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), ha vulnerado las competencias que la Generalidad de Cataluña tiene atribuidas. El conflicto se promueve tras haberse cumplimentado el requerimiento de incompetencia legalmente previsto y haberse rechazado el mismo.

2. El conflicto positivo de competencia se formaliza en los términos que a continuación, resumidamente, se exponen:

a) El Letrado de la Generalidad de Cataluña comienza sus alegaciones sobre el fondo de la controversia suscitada afirmando que, según se desprende del propio título de la Orden impugnada, el objeto de este conflicto se centra, una vez más, en el reparto competencial relativo a unas subvenciones.

En efecto, mediante la citada Orden el Ministerio de Industria y Energía ha regulado las condiciones de obtención y el procedimiento de concesión de unas subvenciones dotadas en los presupuestos generales del Estado, que tienen por objeto una notable diversidad de proyectos y actuaciones incardinables en dos programas distintos: el programa de fomento de la tecnología industrial (PFTI) y el programa de calidad y seguridad industrial (PCSI), según lo previsto genéricamente en el punto cuarto de la Orden. La regulación contenida en la norma atribuye al propio Ministerio la totalidad de las funciones de ejecución administrativas relativas a la gestión, concesión y pago de tales ayudas, efectuando también la convocatoria y fijando los plazos de presentación de solicitudes.

Uno de los temas que, desde los primeros años de actividad del Tribunal, en más ocasiones ha reclamado su atención, ha sido el subvencional. Así lo acredita la frecuencia de las sentencias relativas al mismo, que culminó con la STC 13/1992, en la que se incluyó una doctrina que pretendía ser completa y estable, confirmándolo así las posteriores SSTC 79/1992, 330/1993, 213/1994, 59/1995, 16/1996, 68/1996, 109/1996, 70/1997 y 71/1997, entre otras.

En dicha doctrina se contienen tres principales puntos. En primer lugar, que el Estado no dispone de un poder subvencional de carácter general, entendido como poder libre o desvinculado del poder competencial, de manera que el poder de gasto no constituye un título competencial autónomo de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, sino que debe respetar las mismas. En segundo lugar, que la técnica de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las Comunidades Autónomas resulta la más ajustada al modelo de Estado diseñado por la Constitución. En este sentido, cuando el Estado tiene un título competencial genérico de intervención en una materia o le corresponde la competencia de bases, aquél puede consignar subvenciones en sus presupuestos generales, especificar su destino y fijar sus condiciones de otorgamiento hasta donde se lo permita su competencia, pero dejando margen a las Comunidades para desarrollar las condiciones de otorgamiento y su tramitación y respetando en todo caso sus competencias ejecutivas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión centralizada. Y, en tercer lugar, que las dotaciones presupuestarias deben territorializarse en los propios presupuestos del Estado, si es posible, o en un momento posterior, mediante normas o convenios de colaboración, con la precisión de que la fórmula del convenio no puede servir para que el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizadas.

Pese a esta doctrina, han continuado planteándose conflictos competenciales relacionados con las subvenciones convocadas por el Estado, manteniéndose una inercia centralista al elaborar los presupuestos. Además, en ocasiones como la presente, se tergiversa el sentido de la

jurisprudencia constitucional por una doble vía. De un lado, forzando la inclusión de las subvenciones en un título de competencia estatal de los genéricos u horizontales, desplazando la competencia autonómica específica. Y, de otro, en supuestos de competencia ejecutiva autonómica, afirmando sin justificación alguna que se dan las circunstancias que hacen imprescindible la gestión centralizada de las ayudas. Con estas técnicas, se mantiene la gestión estatal de la mayoría de las ayudas, olvidándose que las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (SSTC 179/1985 y 75/1989, entre otras).

En este caso, el Gobierno, al regular y convocar las ayudas objeto de este conflicto, ha desconocido totalmente las competencias que corresponden a Cataluña para la ejecución del antes citado plan de apoyo al sector industrial.

b) A continuación, el Letrado de la Generalidad de Cataluña se refiere al encuadramiento competencial de las ayudas objeto de conflicto.

El Preámbulo de la Orden impugnada hace referencia a las competencias del Ministerio de Industria y Energía en relación con las materias de investigación y desarrollo, diseño, calidad, seguridad y medio ambiente industrial, en cuya virtud dicho Ministerio ha elaborado la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA) con el fin de profundizar en la competitividad de las empresas, garantizar el empleo cualificado y aumentar la calidad de vida de los ciudadanos. El mismo Preámbulo señala también que dicha Iniciativa contempla un sistema de incentivos para movilizar a las empresas y otras entidades a desarrollar actividades en las aludidas materias de competencia del Ministerio de Industria y Energía, de manera que se vuelve a relacionar las subvenciones con la mejora del sector industrial, en concordancia con la política de la Unión Europea en esta materia. Por todo ello, parece lógico concluir, señala el Letrado de la Generalidad, que estamos ante una medida de fomento en materia de industria.

Ante el silencio de la propia Orden en cuanto al título competencial en que se ampara, hay que buscar la respuesta en los parámetros relativos a su objeto, finalidad, destinatarios y órgano del que emana. Así, en cuanto a su objeto, las ayudas promueven e incentivan inversiones empresariales y de otras entidades en su respectiva actividad sectorial, que tienen como referencia inmediata al sector industrial. Su finalidad y objetivos son el fomento de la competitividad, el empleo cualificado y la calidad de vida. Y el órgano actuante es el Ministerio de Industria y Energía. Por todo ello, resulta coherente relacionar la norma ministerial con el título competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la actividad económica.

En suma, nos encontramos ante un supuesto de actuación administrativa de fomento al sector industrial, que encuentra fácil acomodo en la materia de « industria », en la que el Estado puede incidir desde su competencia sobre las bases de la economía, por tratarse de uno de los sectores económicos tradicionales. También está implicada la materia de « medio ambiente », por ser uno de los objetivos de las ayudas las actividades que inciden en la mejora de aquél. En esta materia, al Estado le corresponde dictar la legislación básica (art. 149.1.23 CE).

La Generalidad ha asumido la competencia exclusiva en materia de « industria », si bien sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución, correspondiéndole también el desarrollo legislativo y la ejecución de los planes del Estado para la reestructuración de los sectores industriales (art. 12.1.2 y 3 EAC). En cuanto al medio

ambiente , la Generalidad ha asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, así como la de dictar normas adicionales de protección (art. 10.1.6 EAC).

Esta distribución competencial hace considerar que estamos en uno de los supuestos contemplados por el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992, pues el Estado dispone de una competencia genérica o básica y a las Comunidades compete su desarrollo y ejecución, cuando menos.

Según la jurisprudencia constitucional consolidada aludida, el Estado puede consignar las subvenciones en su presupuesto, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento, pero dejando un margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas. Además, debe acordar con éstas los criterios para la distribución territorial de los fondos, transfiriendo a cada una de ellas la cantidad correspondiente, con el fin de que la convocatoria de las ayudas y su gestión se realice por aquéllas en su territorio respectivo.

En la Orden de 25 Abr. 1997 nada se dice sobre la posibilidad de una mayor concreción normativa por parte de las Comunidades Autónomas y se atribuye a las instancias del propio Ministerio de Industria y Energía la gestión de las subvenciones, de modo que se invaden las competencias de la Generalidad en las materias de industria y de medio ambiente , tanto las competencias normativas como las de ejecución. Ello contrasta con lo regulado en los arts. 5 y siguientes de la Ley 21/1992, de 16 Jul., de industria, que contemplan expresamente la intervención de las Comunidades Autónomas en los programas de promoción industrial que adopte el Estado.

El representante procesal de la Generalidad de Cataluña matiza a continuación que la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento de incompetencia, formulado con carácter previo a la formalización del conflicto, pone de relieve que aquél discrepa parcialmente de los títulos invocados por la Generalidad.

Así, en dicha contestación el Estado invoca el art. 149.1.15 CE, que le atribuye el « fomento y la coordinación de la investigación científica y técnica » . En esta materia se encuadrarían las ayudas del programa de fomento de la tecnología industrial, lo que supone vaciar de contenido a la competencia de la Generalidad en materia de « industria » (art. 12.1.2 y 3 EAC). En cuanto a la segunda gran línea de acción, la correspondiente al programa de calidad y seguridad industrial, la contestación del Gobierno acepta que las reseñadas ayudas hay que incardinarlas en el campo propio de la materia industria, no obstante lo cual se concluye que « está plenamente justificada la centralización de los expedientes relativos a las ayudas, lo que no significa que también lo estén el resto de las operaciones de gestión » . Por tanto, en este segundo programa la diferencia de planteamiento radica en si es o no posible la gestión descentralizada, pues existe acuerdo acerca de la materia en que se encuadra.

Antes de considerar ambos programas, el Letrado de la Generalidad aduce que el planteamiento del Gobierno de la Nación constituye una fórmula artificiosa para mantener en manos del Estado unas funciones ejecutivas que son, en ambos casos, de competencia autonómica. Así lo demuestra claramente, en su opinión, la intercambiabilidad de los proyectos entre las distintas áreas, según se recoge en el punto noveno, 3 de la Orden. Si se acepta que cada uno de los dos programas puede responder a títulos competenciales distintos, pudiendo los proyectos ser asignados de oficio a otra área distinta a la que lo fueron en la solicitud, ello quiere decir que se

deja en manos del Estado la decisión acerca del título de aplicación, lo que no es acorde con la seguridad jurídica competencial.

c) El Letrado de la Generalidad incide, en primer lugar en las actuaciones subvencionables del programa de fomento a la tecnología industrial (PFTI), y manifiesta que pretender su inclusión íntegra y prioritaria como proyectos de investigación científica y técnica es algo totalmente desmesurado.

En el requerimiento previo no se descartó que en algún caso excepcional las acciones a subvencionar pudieran tener algún componente investigador que prevaleciera y justificara su inclusión en el ámbito del art. 149.1.15 CE. Así pudiera ocurrir con « las acciones de apoyo a empresas para transferencia de tecnología desde universidades y centros públicos de investigación en general » (apartado último del punto cuarto), 1.2 de la Orden. Pero en los demás casos lo que se pretende es modernizar las empresas industriales para hacerlas más competitivas y no hacer avanzar los conocimientos humanos para aplicarlos con posterioridad a la industria.

Es más, en el punto decimocuarto de la Orden se distinguen las áreas tecnológicas del área de desarrollo y diseño industrial, asignándosele a esta última área un comité de evaluación distinto al de aquéllas (punto undécimo).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el alcance material y funcional de la competencia que el art. 149.1.15 CE reserva al Estado. En las SSTC 53/1988, FJ 1, y 103/1989, FJ 10, declaró que el fomento de la investigación científica y técnica puede proyectarse sobre cualquier sector material, tanto si el Estado tiene competencias sobre el sector como si no las tiene. En la STC 64/1989, FJ 3, declaró que con base en este título competencial el Estado puede ejercer tanto funciones normativas como ejecutivas. Y en la STC 90/1992, FJ 2.A a) y b) señaló la perfecta concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia. Así, en el caso de Cataluña, cabe invocar el art. 9.7 EAC.

Nos encontramos, pues, ante un título competencial de los llamados genéricos u horizontales, que pueden proyectarse sobre casi todos los ámbitos materiales concretos. En consecuencia, es preciso evitar que un entendimiento incorrecto del mismo conduzca a desplazar los otros títulos específicos sobre los que aquél se proyecta. Así, por ejemplo, la actuación hospitalaria, que conlleva un componente investigador, no por ello ha de desplazar al título de « sanidad », más específico.

No se oponen a este entendimiento los pronunciamientos habidos en las SSTC 13/1992, FJ 13.F c) y 16/1996, FJ 2.E d), referentes a la inclusión en las Leyes de presupuestos generales del Estado de partidas semejantes a aquéllas a las que se remite la Orden de 25 Abr. en su punto decimocuarto, puesto que en dichas Leyes sólo figura el enunciado de las partidas y se impugnó tan genérico extremo, de modo que el principio de presunción de conformidad con la Constitución de las Leyes conducía a la interpretación favorable a la finalidad investigadora.

En cambio ahora el destino de las subvenciones es algo más concreto, de forma que la incidencia de estas ayudas en el sector de la investigación científica y técnica queda reducida a muy excepcionales supuestos, en los que se hubiera debido efectuar una regulación y convocatoria diferenciadas, dando participación a los órganos estatales que tienen atribuidas funciones en materia de investigación.

Sin embargo, el Estado ha invocado sistemáticamente el art. 149.1.15 CE para finalidades sectoriales en industria, medio ambiente, energía, turismo y comercio interior en diversos conflictos planteados ante el Tribunal, con el efecto de subvertir el orden competencial.

d) En cuanto a las subvenciones incluidas en el programa de calidad y seguridad industrial, la Orden impugnada establece para estas ayudas igual tramitación que para las del programa anterior, pese a que existe acuerdo entre las partes sobre su incardinación en la materia de « industria ». Según dice la respuesta al requerimiento, el Gobierno justifica la tramitación centralizada en que « dichas ayudas estatales son compatibles con cualesquiera otras que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, pero la suma de todas ellas en ningún caso podrá sobrepasar los límites fijados por la Unión Europea en el marco de las ayudas de Estado, límite máximo que, en consecuencia, regirá de forma global para el conjunto de las ayudas públicas que se otorgan para idénticos fines ». Esta argumentación parece coincidir con uno de los supuestos en que la doctrina constitucional permite la centralización de la gestión subvencional, esto es, « evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector » (SSTC 79/1992 y 70/1997).

Sin embargo, el Letrado de la Generalidad recuerda que la Orden impugnada no regula ayudas que provengan de la Unión Europea, de modo que su compatibilidad con otras que puedan obtenerse, siempre que no se sobrepase el porcentaje de financiación de cada proyecto, no justifica su gestión centralizada, sino que sólo obliga a declarar las ayudas obtenidas. A estos efectos, el control correspondiente a que se refiere el punto noveno, 1 f) puede ser perfectamente realizado por los órganos autonómicos y no requiere la centralización de la tramitación de las ayudas.

En todo caso, el límite global impuesto a estas ayudas, que no se nutren de fondos de la Unión Europea, es un porcentaje variable sobre la inversión proyectada, es decir, no existe una cifra global de dinero que no puede sobrepasarse, sino un porcentaje de subvención para cada proyecto empresarial y cuya financiación corre a cargo de las respectivas partidas de los presupuestos generales del Estado. Se trata, pues, de un supuesto distinto a los examinados en las SSTC 79/1992 y 70/1997, pues en estas últimas se trataba de fondos procedentes de la Unión Europea, mientras que ahora se trata de ayudas del Estado con límites por cada proyecto impuestos por la normativa comunitaria.

Además, el anexo 4 de la propia Orden contiene una relación ordenada por Comunidades Autónomas, provincias y comarcas de las zonas asistidas a los efectos del art. 92.3 a) y c) del Tratado de la Unión Europea, con indicación de los porcentajes de ayuda máxima, lo que permite la gestión infraestatal. Por lo cual nada se opone a la necesaria territorialización de las ayudas y a su gestión por las Comunidades Autónomas.

e) La vulneración competencial puesta de manifiesto en cuanto a la gestión de ambos programas no queda salvada por la previsión de la disposición adicional segunda de la Orden, según la cual « para la ejecución del régimen de ayudas se podrán suscribir convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas que así se acuerde ». En la STC 13/1992 se declaró que dichos convenios no pueden servir para que el Estado reasuma o condicione el ejercicio de las competencias autonómicas, reiterando lo ya dicho en la STC 96/1986, FJ 3.

La colaboración hubiera requerido que se respetasen las competencias de la Generalidad y no se exigiera el sometimiento a las determinaciones de la Orden. En suma, dicha disposición adicional resulta inocua al margen de la Orden, por lo que no será objeto de impugnación directa.

f) En definitiva, la Orden de 25 Abr. 1997 no respeta las competencias de la Generalidad de Cataluña porque, en lugar de haberse limitado a regular las condiciones básicas de obtención de las subvenciones, distribuir sus fondos entre las Comunidades Autónomas y prever la gestión de las ayudas por estas últimas, ha regulado totalmente el régimen de otorgamiento, no especificando qué aspectos son básicos a efectos competenciales y centralizando su gestión.

En cuanto a las funciones ejecutivas se reclaman las de los puntos siguientes:

-- Punto primero: Establece la convocatoria de ayudas con cargo a los ejercicios presupuestarios de los años 1997, 1998 y 1999.

-- Punto séptimo: Establece los plazos de presentación de las solicitudes.

-- Punto octavo: Fija el período subvencionable de cada uno de los años de la convocatoria.

-- Punto noveno: Determina los modelos de solicitudes y la documentación que debe acompañarse.

-- Punto décimo: Relativo a la iniciación del procedimiento y al examen de las solicitudes.

-- Punto undécimo: Regula las funciones de los Comités para el estudio y evaluación de las solicitudes presentadas.

-- Punto decimoquinto: Sobre condiciones y plazos para la realización de la actuación por el beneficiario.

-- Punto decimosexto: Regula la concesión de la subvención.

-- Punto decimoséptimo: Fija el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

-- Punto decimoctavo: Sobre el pago de las subvenciones.

-- Punto decimonoveno: Sobre el pago anticipado de las mismas.

-- Punto vigésimo: Relativo a la Administración ante la que se debe justificar la realización del proyecto.

Todas estas actuaciones, en opinión del Letrado de la Generalidad, son de competencia autonómica.

Dicho Letrado termina su escrito solicitando del Tribunal que declare que corresponde a la Generalidad de Cataluña el desarrollo normativo de la legislación básica contenida en la Orden impugnada y también las funciones ejecutivas contenidas en los puntos de dicha Orden que se han relacionado.

3. La Sección Cuarta, mediante providencia de 16 Sep. 1997, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que en el plazo de veinte días conforme al art. 82.2 LOTC, pueda personarse en el procedimiento y presentar las alegaciones que considere pertinentes, comunicando la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la

misma estuviere impugnada o se impugnare la Orden objeto de conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la resolución de aquél. Asimismo, se acordó publicar la incoación del conflicto en el « Boletín Oficial del Estado » y en el « Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña » .

4. El día 13 Oct. 1997, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el procedimiento y formula sus alegaciones, las cuales se exponen seguidamente:

a) El representante procesal del Estado comienza sus alegaciones centrando el objeto de la pretensión autonómica, indicando, así, que la Generalidad de Cataluña se opone a la Orden de 25 Abr. 1997 en cuanto que la misma regula íntegramente el procedimiento para la obtención de las ayudas en ella previstas y atribuye al Ministerio de Industria y Energía la totalidad de las facultades relativas a la convocatoria, gestión, concesión y pago de dichas ayudas, pues todo ello constituye una vulneración de las competencias asumidas por la Generalidad en materia de « industria » y de « medio ambiente » (arts. 12.1.2 y 10.1.6 EAC), según se desprende de la jurisprudencia constitucional en materia de subvenciones, con referencia a la STC 13/1992.

En concreto, sostiene la Comunidad Autónoma que la doctrina constitucional sobre las subvenciones ha establecido el criterio general de la gestión descentralizada de las ayudas estatales en sectores atribuidos a la competencia autonómica, propugnado la territorialización de aquéllas según criterios objetivos y su puesta a disposición de las Comunidades para que éstas regulen complementariamente las condiciones de obtención y procedan a su concesión y pago, siendo insuficiente el reenvío a los convenios que prevé la disposición adicional primera de la Orden.

Manifiesta también el Abogado del Estado que, aunque en el previo requerimiento se excluyó de la pretensión a las ayudas destinadas a proyectos de investigación, en el planteamiento del conflicto no se realiza excepción alguna, impugnándose la Orden en su totalidad.

b) Según el Abogado del Estado, con carácter previo al examen de las alegaciones de la Generalidad de Cataluña, resulta necesario determinar el alcance estricto de la Orden impugnada, la cual establece las bases reguladoras de diversas ayudas integradas en la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), para el período 1997-1999. En dicha iniciativa se incluyen dos programas: el programa de fomento de la tecnología industrial y el programa de calidad y seguridad industrial.

En el primero de estos programas se integran las áreas relativas a las tecnologías de la información y comunicaciones, de la producción, químicas, alimentarias, de los materiales, farmacéuticas y para el medio ambiente industrial, biotecnologías, infraestructuras y redes de innovación y desarrollo y diseño industrial.

En el segundo programa se incluyen las áreas de difusión, formación e información, infraestructura para la calidad y seguridad industrial, seguridad y calidad de los productos e instalaciones industriales.

La Orden determina, entre otros requisitos para la obtención de las ayudas, que su cuantía consiste en un porcentaje máximo del coste del proyecto fijado en sus anexos 1.3 y 2.2 y que no se sobrepasen los límites fijados por la Unión Europea en el marco de las llamadas « ayudas de Estado » . Además, las subvenciones son compatibles con las que puedan establecer las

Comunidades Autónomas con cargo a sus presupuestos en el marco de sus competencias, pero siempre que no rebasen los citados límites comunitarios (punto decimotercero).

Tras ello, el Abogado del Estado señala que las ayudas impugnadas configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado, sobre la cual existe una reiterada jurisprudencia constitucional (SSTC 13/1992, 330/1993, 102/1995, 16/1996 y 70/1997, entre otras).

Por ello, hay que determinar la materia en la que se incardinan las subvenciones y el título estatal que ampara su intervención, para lo cual hay que examinar el contenido y finalidad de las actuaciones subvencionadas.

c) En primer lugar examina el programa de fomento de la tecnología industrial.

La Generalidad admitió en su requerimiento la plena aplicabilidad de la Orden respecto a los proyectos de investigación, tanto en su dimensión normativa como ejecutiva, manteniéndose este criterio en la demanda para alguna actuación (acciones de apoyo a empresas para transferencia de tecnología desde universidades y centros públicos de investigación).

El Abogado del Estado aduce que, al contrario de lo sostenido en el escrito de promoción del conflicto, la totalidad de las ayudas incluidas en este programa, en razón a su objeto y finalidad primordial, se encuadran en el ámbito relativo al fomento de la investigación científica y técnica, reservado al Estado por el art. 149.1.15 CE.

En efecto, la Orden establece que, entre otras, son subvencionables las siguientes actuaciones: proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; proyectos de innovación tecnológica sobre procesos industriales y medio ambiente industrial; creación y potenciación de unidades de I+D en centros tecnológicos para utilización conjunta de las PYMES; fomento de programas de cooperación tecnológica internacional; programas avanzados de formación y perfeccionamiento de personal de alta cualificación y apoyo a empresas para transferencia de tecnología desde universidades y centros públicos de investigación (punto cuarto, 1).

Concretamente, se consideran prioritarias, entre otras, las acciones que promueven la colaboración de las empresas con las universidades, centros públicos de I+D, proyectos integrados en el plan nacional de I+D, etc. (anexo 1.2).

De ello se desprende que el objeto directo e inmediato de las actuaciones previstas tienen un componente investigador, pues tratan de impulsar el desarrollo científico y tecnológico en el ámbito empresarial en sus diferentes aspectos (ambientales, de diseño, comunicaciones, etc.).

La investigación científica y técnica ha de tener unos fines que se conecten a un sector material concreto de actividad. Si la competencia de fomento de la investigación hubiera de descartarse siempre que se advierta la presencia de fines ulteriores y trascendentes a ella, esa competencia se vaciaría de contenido. No hay incompatibilidad entre los objetivos de la Orden impugnada y su encuadramiento en competencias estatales. Así, en la Orden (punto cuarto, 1.1 y 1.3.1 y, sobre todo, en los anexos), se precisa con toda claridad que el objeto de las ayudas son los proyectos de investigación, de modo que las mismas se otorgan a proyectos de investigación relacionados con alguno de los objetivos expresados en el preámbulo de la Orden.

Así, pues, estas ayudas se enmarcan en el ámbito del art. 149.1.15 CE, competencia estatal que incluye plenas potestades tanto de orden normativo como ejecutivo. Pero ello no prejuzga la

competencia de la Generalidad para establecer medidas de fomento de idéntica naturaleza (art. 9.7 EAC), lo que supone una situación de concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 90/1992, FJ 2.A), lo que se recoge en el punto decimotercero de la Orden.

La doctrina constitucional ha confirmado este planteamiento, al admitir que la competencia estatal del art. 149.1.15 CE puede proyectarse sobre cualquier sector material, sin exclusión de aquellos en los que su titularidad material no le corresponda (STC 90/1992), comprendiendo potestades normativas y ejecutivas (STC 90/1992) y siendo su ámbito muy amplio, extendiéndose al organizativo o servicial y al mero apoyo o estímulo, sin necesidad de circunscribirse al apoyo de actividades directamente conducentes a descubrimientos científicos o a avances técnicos, pues incluye su divulgación (STSC 53/1988).

En relación con ayudas análogas a las descritas, como son las destinadas a instituciones sin fines de lucro para « investigación y difusión de nuevas tecnologías, formación e información tecnológica y prestación de servicios técnicos a la pequeña y mediana industria » y a empresas privadas para « proyectos de investigación y desarrollo tecnológico » y de « fomento de la investigación en la industria farmacéutica », ya declaró el Tribunal que las mismas no invadían las competencias de la Generalidad, al estar amparadas en el art. 149.1.15 CE [SSTC 13/1992, FJ 13.F c), y 16/1996, FJ 1.E d), f) y h)].

Por tanto, las subvenciones impugnadas son de la competencia estatal tanto en su dimensión normativa como en la ejecutiva, lo que en modo alguno impide la participación autonómica en la gestión a través de convenios de colaboración (disposición adicional segunda).

Por último, el Abogado del Estado rechaza el argumento del Letrado autonómico de que el punto noveno, 3, al permitir que la Administración pueda, de oficio, calificar dentro de uno u otro programa las solicitudes, determine que las ayudas no puedan incardinarse en el art. 149.1.15 CE. Por el contrario, ello no es sino una consecuencia del principio antiformalista del procedimiento administrativo.

d) El Abogado del Estado analiza seguidamente el programa de calidad y seguridad industrial.

Acerca del mismo aduce que tiene un tratamiento competencial totalmente diferente del anterior programa. Se trata de un conjunto de ayudas relativas, entre otras, a actuaciones de divulgación de los principios y conceptos de la calidad y seguridad industrial, formación básica de gestión de la calidad, potenciación de las entidades que conforman la infraestructura tecnológica (organismos de normalización, entidades de acreditación, de certificación y de inspección y laboratorios de ensayo y de calibración), diagnóstico y auditoría y asesoramiento en proyectos de implantación o mejora de la calidad y seguridad y gestión medioambiental y de incorporación de nuevas tecnologías.

Por tanto, en la medida en que tienen por objeto primordial promover un mayor conocimiento e implantación de los sistemas de gestión de calidad y seguridad en las empresas, estas ayudas se incardinan en la materia industria, en la que la Generalidad de Cataluña tiene asumidas la competencia exclusiva, si bien de acuerdo con « lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad » (art. 12.1.2 EAC).

El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en relación con ayudas de idéntica naturaleza a las aquí previstas, dirigidas a la « promoción de la calidad industrial y de la gestión para la

certificación » , el « desarrollo y mejora de la oferta de laboratorios de ensayo y calibración » , promoción de la « normalización y certificación » , « difusión de la calidad y marcas de calidad » , « formación de personal y fomento de sistemas de acreditación e intercomparaciones de ensayos de laboratorios » , entre otras.

Al efecto, el Tribunal declaró que aunque algunas de dichas ayudas pudieran tener cobertura en el art. 149.1.15 CE, encajan más adecuadamente en la materia de « industria » y, más precisamente, en la submateria de « seguridad industrial » , relativa a la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas. En dicha materia las facultades estatales sólo son de carácter normativo, pues carece de las ejecutivas [STC 16/1996, FJ 2.E i)].

Así pues, de acuerdo con la STC 13/1992, nos encontramos en un supuesto de subvenciones correspondientes a una materia en la que el Estado tiene atribuida la competencia legislativa, mientras que las Comunidades Autónomas disponen de la ejecución, en cuyo caso el Estado « puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios » [STC 13/1992, FJ 8 c)].

De otra parte, la mencionada doctrina constitucional ha admitido excepcionalmente la eventual gestión estatal de las ayudas cuando « 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 sobrepasen la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector » .

Estos criterios resultan plenamente aplicables a estas ayudas. Del examen del punto decimotercero de la Orden se desprende su compatibilidad con otras que establezcan las Comunidades Autónomas, pero sin que la suma de todas ellas puedan sobrepasar los límites fijados por la Unión Europea.

Sobre esta cuestión, la jurisprudencia constitucional ha declarado que « es preciso distinguir entre aquellas ayudas de procedencia comunitaria que se cifran en una cantidad global y máxima atribuida a los Estados miembros y las que no contienen dicho tope; sin que se produzca, en el caso de las segundas el riesgo de sobrepasar la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector que haría imprescindible la gestión centralizada » (SSTC 79/1992, FJ 4, y 70/1997, FJ 3).

En aplicación de esta doctrina, está justificada la centralización de los expedientes, aunque no deban estarlo todas las operaciones de gestión (SSTC 79/1992, FJ 4 y 70/1997, FJ 3). De aquí la previsión de la Orden sobre los convenios de colaboración.

Por todo ello, el Abogado del Estado solicita del Tribunal que desestime la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

5. El día 20 Jul. 1999, el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en la representación que ostenta, plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado por estimar que ha incurrido en incompetencia al dictar la Orden de 4 Mar. 1999, del Ministerio de Industria y Energía, por la que se convocan ayudas en el marco de la Orden de 25 Abr. 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas de la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), para el programa tecnológico

de investigación y desarrollo energético y para las áreas de tecnologías para el transporte y de tecnologías y aplicaciones para la sociedad de la información del programa de fomento de la tecnología industrial. El conflicto se ha planteado tras el rechazo por el Gobierno de la Nación del preceptivo requerimiento de incompetencia que le dirigió el Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

a) Según se desprende del propio título de la Orden de 4 Mar. 1999, se trata de una disposición que se dicta para complementar la Orden de 25 Abr. 1999.

En la nueva convocatoria, realizada en el marco de la anterior, a las actuaciones ya subvencionables bajo la iniciativa ATYCA se les añade las que se incluyan en el nuevo programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos (PTIDE). A la vez, se perfilan dos nuevas áreas dentro del programa de fomento de la tecnología industrial (PFTI) el área de tecnologías para el transporte y el área de tecnologías y aplicaciones para la sociedad de la información.

Según el Letrado de la Generalidad de Cataluña, la Orden de 4 Mar. 1999 amplía las actividades del sector industrial subvencionables dentro de la iniciativa ATYCA que, en consecuencia, pasa a tener tres programas en lugar de dos. Así, en el Preámbulo de la Orden se explica con cierto detalle que esta Orden tiene un carácter complementario respecto de la anterior. De aquí que la Orden de 4 Mar. 1999 suscite una controversia en todo semejante a la planteada por la Orden de 25 Abr. 1997.

Desde la perspectiva competencial que aquí importa, la aportación más novedosa de la nueva Orden es el programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos (PTDIE), programa de nueva creación dentro de la iniciativa ATYCA y cuya íntegra gestión se asigna a la Dirección General de la Energía.

En cuanto a la impugnación del acto de la convocatoria de las ayudas contenido en la Orden de 4 Abr. 1999 y de la consiguiente reserva de todas las funciones ejecutivas a favor de órganos estatales, la remisión que el apartado primero, 2 de la Orden realiza a las bases de la convocatoria previstas en la Orden de 25 Abr. 1997, determina, en aras de evitar repeticiones innecesarias, que se remita a lo ya dicho al respecto en el anterior conflicto positivo de competencia.

Por ello las alegaciones del presente escrito se centrarán, según manifiesta el Letrado de la Generalidad, en la ampliación del ámbito de la convocatoria que la Orden impugnada realiza respecto de la anterior y, en concreto, intentaran demostrar que tal ampliación de actividades subvencionables debe ser encuadrada en la materia « energía » , por lo que, en consecuencia, no puede hallar cobertura en el título relativo a la « investigación científica y técnica » , según explícita afirmación del párrafo final del Preámbulo de la Orden.

b) En lo relativo al encuadramiento competencial del programa tecnológico de investigación y desarrollo energético (PTIDE), según se afirma en el apartado tercero, 3 de la Orden, pueden ser objeto de subvención « los proyectos de investigación industrial, los estudios de viabilidad técnica previos a actividades de investigación industrial, las actividades de desarrollo precompetitivas y los proyectos de demostración industrial, en cualquiera de las áreas del Programa señaladas en el epígrafe 3 del apartado segundo » . Dicho epígrafe se refiere a la utilización de sistemas energéticos menos contaminantes (energía eólica, energía solar térmica, energía solar fotovoltaica, biomasa, otras energías renovables, combustibles sólidos, pilas de combustible, impacto sobre el medio ambiente y la salud) y a la promoción de la energía

económica y eficiente (en edificios, industria, transporte, distribución y almacenamiento de electricidad, combustibles líquidos, combustibles gaseosos y combustible nuclear).

La reproducción del contenido de los dos epígrafes se hace para que no haya lugar a dudas de que se trata de un programa omnicomprensivo de las actuaciones relativas a la mejora y modernización de los sistemas energéticos, lo que se constata en el anexo 1 de la Orden, pues las líneas tecnológicas de subvención preferente son las que tengan como finalidad la utilización de sistemas energéticos menos contaminantes. En suma, atendiendo a los objetivos que se pretende potenciar, la materia más específica sobre la que se incide es, sin lugar a dudas, la relativa al « régimen energético » .

A igual encuadramiento de la actividad de fomento se llega desde la consideración de la composición del Comité de Tecnologías Energéticas, órgano encargado de estudiar y evaluar las solicitudes de ayudas y de presentar las propuestas de resolución, pues, según la nueva redacción del apartado 1 del punto undécimo de la Orden de 25 Abr. 1997, aquél estará presidido por el titular de la Dirección General de la Energía y formado por cuatro subdirectores de dicha Dirección General y otros seis vocales ligados al Ministerio de Industria y Energía por razón de su cargo.

Desde el punto de vista económico, las ayudas del PTIDE ascienden a 1.900 millones de pesetas, lo que pone de relieve que dicho programa constituye uno de los principales pilares de dicho Ministerio para la aplicación de su política sobre energía.

En materia de « régimen energético » , el art. 149.1.25 CE atribuye al Estado la competencia para dictar las bases, mientras que el art. 10.1.5 EAC otorga a la Generalidad la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases.

Esta distribución competencial conduce a que nos encontramos ante uno de los supuestos a que se refiere el FJ 8 b) de la STC 13/1992 para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con las subvenciones.

De acuerdo con dicha doctrina, en este caso el Estado puede consignar las subvenciones en su presupuesto, especificando su destino y las condiciones generales de otorgamiento, pero dejando a las Comunidades Autónomas un margen para su concreción normativa y distribuyendo los fondos entre las Comunidades, según criterios objetivos, para que éstas puedan convocar y gestionar dichas subvenciones.

Sin embargo, la Orden impugnada nada dice sobre la complementación normativa por las Comunidades Autónomas y, además, retiene la gestión de las ayudas a favor de las instancias del propio Ministerio, de modo que invade las competencias de la Generalidad.

c) A continuación, el Letrado de la Comunidad Autónoma se refiere a la improcedencia de subsumir el PTIDE en la competencia sobre « fomento de la investigación científica y técnica » .

En el escrito de requerimiento previo a este conflicto, la Generalidad no descartó totalmente que en algún caso excepcional las acciones a fomentar pudieran tener algún componente investigador que justificara su incardinación en el ámbito del art. 149.1.15 CE, pero ése no es el caso de la mayoría de las actuaciones que, efectivamente, se incluyen en la iniciativa ATYCA. Así, ni las actividades de difusión, extensión del uso, promoción y demostración de resultados de tecnología, ni las acciones horizontales en relación con las nuevas tecnologías, ni potenciar infraestructuras para el desarrollo de la sociedad de la información, ni los proyectos de absorción

tecnológica y de sensibilización, ni los proyectos de demostración industrial, por citar algunas actuaciones subvencionables, responden al concepto de « investigación científica y técnica » que quiso expresar el constituyente.

El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre el alcance material y funcional de dicho título competencial (STC 90/1992), de modo que estamos ante un título competencial de carácter concurrente (art. 9.7 EAC) y también de los genéricos y horizontales que, en su virtualidad expansiva, puede proyectarse sobre casi todos los ámbitos materiales concretos, razón por la cual debe evitarse que su aplicación abusiva permita desplazar a los títulos que más específicamente se refieren a esos ámbitos.

Por todo ello, el Letrado de la Generalidad considera inaceptable que, careciendo el Estado de competencias ejecutivas en materia de energía, subvierta el orden constitucional de competencias, invocando para ello un título (art. 149.1.15 CE) que le permite ir más allá de la regulación de las condiciones básicas de las ayudas y mantener la gestión centralizada de las mismas.

La representación procesal autonómica termina su escrito solicitando del Tribunal que declare que la Orden impugnada vulnera las competencias normativas y de gestión de la Generalidad de Cataluña. Mediante otrosí, solicita la acumulación de este conflicto con el ya formalizado respecto de la Orden de 25 Abr. 1997, en razón al carácter complementario de las normas impugnadas en los mismos.

6. Por providencia de 15 Sep. 1999, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido contra la Orden de 4 Mar. 1999, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda formular las alegaciones que considere convenientes, oyendo al Abogado del Estado para que exponga lo que estime apropiado respecto de la acumulación de este conflicto con el núm. 3757/1997, solicitada en la demanda. También acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnara la Orden de 4 Mar. 1999, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, y publicar la incoación del conflicto en el « Boletín Oficial del Estado » y en el « Diario Oficial de Cataluña » .

7. El día 8 Oct. 1992, el Abogado del Estado presenta un escrito en el Registro General del Tribunal mediante el cual, en la representación que ostenta, comparece en el proceso y formula sus alegaciones. Estas últimas se resumen a continuación:

a) En primer lugar, se refiere a la conexión, aducida por la parte actora, entre este conflicto y el registrado con el núm. 3757/1997.

Considera que tal conexión indudablemente existe, pues la Orden ahora impugnada tiene por objeto complementar el régimen de ayudas previsto en la Orden de 25 Abr. 1997, procediendo a la convocatoria para 1999 de nuevos tipos de ayudas y modificando algunos aspectos de los regulados en aquella.

En concreto, la Orden impugnada establece, por un lado, dos nuevas áreas de actuación integradas dentro del programa de fomento de la tecnología industrial, ya previsto en la Orden de 1997, como son las áreas de tecnologías para el transporte y de tecnologías y aplicaciones para

la sociedad de la información y, por otro, crea un nuevo programa de ayudas, junto a los dos ya existentes, como es el programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos.

El Abogado del Estado constata la innegable conexión existente entre los supuestos contemplados en la Orden de 25 Abr. 1997 y en la de 4 Mar. 1999 en lo que se refiere a los programas vinculados con el título competencial « investigación científica y desarrollo tecnológico » .

También constata la diferencia existente respecto del conflicto anterior. La Orden de 1997 desglosa la iniciativa ATYCA en dos programas: el Programa de fomento de la tecnología industrial y el Programa de calidad y seguridad industrial, vinculándose dichos programas, respectivamente, al título competencial « investigación científica y técnica » , y al ámbito « industrial » , relacionándose ambos con el título estatal relativo a la « dirección general de la economía » (art. 149.1.13 CE). Sin embargo, el objeto de este nuevo conflicto son, exclusivamente, las ayudas que se convocan como desglose del plan de fomento de la tecnología industrial y la creación de un nuevo programa tecnológico de investigación y desarrollo energético, relacionándose todas ellas con el ámbito de la « investigación científica y técnica » .

En este supuesto, como en el anterior conflicto, la demanda ha extralimitado el objeto del requerimiento puesto que éste salvaba los proyectos concernientes a la investigación, lo que no se hace en la fundamentación y petitum de aquélla, lo cual (STC 128/1999, por todas) debería excluir del ámbito del conflicto las ayudas correspondientes.

b) Según la Exposición de Motivos de la Orden impugnada, el título que expresamente invoca el Estado para convocar estas ayudas es el previsto en el art. 149.1.15 CE, que le atribuye la competencia exclusiva en orden al « fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica » .

La demanda se remite a lo alegado respecto del primer conflicto en lo que se refiere a las ayudas que son un desglose del plan de fomento de la tecnología industrial, centrando su impugnación en el Programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos, afirmando que las ayudas del mismo corresponden a la materia « régimen energético » , recogida en el art. 10.1.5. EAC.

El Abogado del Estado entiende que todas las ayudas, tanto las que son desglose del programa de fomento de la tecnología industrial como las del nuevo Programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos, responden al título competencial estatal relativo a la « investigación y desarrollo tecnológico » , título con el que debe conectarse la doctrina constitucional sobre el poder subvencional estatal. Además, la representación del Estado considera incorrecta e interesadamente desenfocada la vinculación del segundo de los programas citados con el título « régimen energético » , como consecuencia de la impugnación indiscriminada de todo tipo de ayudas.

c) Según el Abogado del Estado, la Generalidad de Cataluña entiende que la Orden impugnada, en cuanto regula íntegramente el procedimiento para la obtención de las ayudas en ella previstas y atribuye al Ministerio de Industria y Energía la totalidad de las funciones relativas a la convocatoria, gestión, concesión y pago de las mismas, vulnera sus competencias en materia de « industria » , « régimen energético » y « protección del medio ambiente » , de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 13/1992, pues el Estado debería haber territorializado entre las Comunidades Autónomas los fondos correspondientes para que, respecto de la asignación

correspondiente a Cataluña, la Generalidad hubiera complementado normativamente las condiciones de obtención de las subvenciones y gestionado íntegramente su concesión.

El Abogado del Estado aduce que todas las ayudas, en razón a su objeto y finalidad principal, se incardinan en la competencia estatal sobre « fomento de la investigación científica y técnica » (art. 149.1.15 CE).

Así, respecto de las nuevas áreas del programa de fomento de la tecnología industrial, podrán ser objeto de subvención, entre otros, los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico industrial en el ámbito del transporte, las actividades de difusión del uso de tecnologías, de promoción y demostración de resultados, de estudios y viabilidad de las mismas, los proyectos y programas tecnológicos industriales que contribuyan al desarrollo de la sociedad de la información, las actuaciones de puesta en marcha de iniciativas empresariales de creación y desarrollo de programas con alto contenido tecnológico en el sector de la industria de la información.

En cuanto al programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos, serán subvencionables los proyectos de investigación industrial, los estudios de viabilidad técnica previos a actividades de investigación industrial, las actividades de desarrollo precompetitivas y los proyectos de demostración industrial dirigidos a la utilización de sistemas energéticos menos contaminantes, de carácter renovable, en su caso, y a la promoción de la energía económica y eficiente.

Concretamente, se consideran prioritarias, entre otras, las acciones que promueven la colaboración de las empresas con las universidades, centros públicos de I+D y centros tecnológicos; los proyectos integrados en el plan nacional de I+D; las actuaciones de difusión tecnológica con proyección de resultados al exterior y las de formación preferentemente ligados a proyectos de I+D (anexo 1.2).

Cabe afirmar, según el Abogado del Estado, que el objetivo inmediato y directo de estas actividades es claramente investigador, pues se dirigen a impulsar el desarrollo científico y tecnológico en el ámbito empresarial en sus diferentes aspectos y se dirigen no sólo al apoyo de descubrimientos científicos o avances técnicos, sino también a la divulgación de los resultados obtenidos, de acuerdo con el alcance que tiene la materia regulada en el art. 149.1.15 CE según la STC 53/1988, FJ 1.

La aludida competencia estatal engloba plenas potestades, tanto en el orden normativo como en el ejecutivo, sin que ello prejuzgue la competencia de Cataluña para establecer medidas de fomento de idéntica naturaleza (arts. 148.1.7 CE y 9.7 EAC), según ha declarado la STC 90/1992, FJ 2 A) y se recoge en el punto decimotercero de la Orden de 1997, no modificada por la ahora impugnada.

En relación con ayudas análogas, ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, incluyéndolas en el ámbito material del art. 149.1.15 CE [SSTC 13/1992, FJ 13.F c) y 16/1996, FJ 2.E d), f) y h)].

El componente investigador resulta aún más patente respecto de las ayudas integradas en el programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos. La materia sobre la que incide, la energía, no enerva la aludida competencia estatal. De hecho, la Ley 82/1980, de conservación de la energía, establece entre sus prioridades la promoción de la investigación y el desarrollo

tecnológico para alcanzar los fines de la Ley y, en especial, la creación y el desarrollo de tecnología de sistemas que utilicen fuentes renovables de energía, el impulso de la investigación tecnológica relacionada con la eficiencia de la transformación energética o en usos finales y el desarrollo de nuevas fuentes de energía, entre otros aspectos [arts. 2.1 m) y 12.1 c), según la redacción dada por la Ley 13/1996, de 30 Dic.].

En definitiva, corresponde al Estado la regulación íntegra de las condiciones de otorgamiento y del procedimiento para la concesión de estas ayudas, incluyendo las funciones ejecutivas de dicha concesión.

d) La investigación científica y técnica no puede tener unos fines que no se conecten a un sector material de actividad concreta. En un ente público no es concebible el fomento de la acción investigadora sin conexión con un servicio o utilidad colectiva. De aquí que el Preámbulo de la Orden impugnada señale que el objetivo que se persigue es el de procurar, entre otros, la mejora de la competitividad de las empresas.

No hay, pues, ninguna incompatibilidad entre los objetivos de la Orden objeto de conflicto y el que ésta pueda incardinarse en la competencia estatal en materia de « investigación ». De modo que debe quedar claro que las ayudas se otorgan a proyectos de investigación, pues si el proyecto no existe, o no tiene naturaleza investigadora, no cabrá la subvención.

En definitiva, la doctrina constitucional (SSTC 53/1989 y 90/1992) ha señalado algunas notas relevantes de la competencia estatal en materia de investigación, como son: 1) Que se proyecta sobre cualquier sector material; 2) Que incluye tanto potestades de orden normativo como ejecutivo; 3) Su contenido es muy amplio, pues abarca medidas que se encauzan a la promoción y avance de la investigación, entre ellas las de carácter organizativo y servicial o el mero apoyo o estímulo de actividades investigadoras privadas; 4) En esta materia también se incluye la divulgación de los resultados obtenidos, que es un medio fomentar y coordinar la investigación. En suma, el Tribunal mantiene una concepción amplia de este título, pudiendo incluirse en él sin violencia la investigación en todos sus grados, desde la básica hasta la ligada con la aplicación de los conocimientos técnicos a la producción industrial (proyectos de I+D) y al ámbito energético, cual es el caso de estas ayudas.

Por último, el Abogado del Estado rechaza el argumento de la demanda de que la intervención de organismos estatales a los que se encomienda la política en materia de « energía » conduzca a que estas ayudas se inscriban en el « régimen energético », pues hay que estar a su contenido material y no a los órganos que las gestionan.

Por todo ello, solicita del Tribunal que en su día dicte sentencia desestimando la demanda. Mediante otrosí, manifiesta que se cumplen los requisitos previstos en el art. 83 LOTC para que este conflicto positivo de competencia se acumule al núm. 3757/1997, por lo que solicita que así se acuerde.

8. Mediante auto de 15 Feb. 2000, el Pleno del Tribunal acordó acumular al conflicto positivo de competencia núm. 3187/1999 al registrado con el núm. 3757/1997.

9. Por providencia de 16 Sep. 2003, se señaló para deliberación y votación de los presentes conflictos positivos de competencia el día 18 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de los dos conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, que se han acumulado en este proceso, está constituido por la Orden de 25 Abr. 1997, del Ministerio de Industria y Energía, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas en el trienio 1997/1999 en relación con la Iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), de un lado, y la Orden de 4 Mar. 1999, del Ministerio de Industria y Energía, por la que se convocan ayudas en el marco de la Orden de 25 Abr. 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de ayudas de la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), para el programa tecnológico de investigación y desarrollo energético y para las áreas de tecnologías para el transporte y de tecnologías y aplicación para la sociedad de la información del programa de fomento de la tecnología industrial, de otra.

El Letrado de la Generalidad atribuye a dichas Órdenes la vulneración de las competencias autonómicas en diversas materias, singularmente las correspondientes a la « industria », « régimen energético » y « medio ambiente » (arts. 12.1.2 y 10.1.5 y 6 EAC). La vulneración aducida se extiende a los ámbitos normativo y aplicativo de ambas Órdenes. En cuanto a la dimensión normativa, les imputa que su regulación excede del ámbito de la normativa básica y en lo relativo a su dimensión ejecutiva les reprocha la centralización de todas las funciones de gestión de las ayudas.

El Abogado del Estado rechaza que las Órdenes impugnadas hayan invadido las aludidas competencias de la Generalidad, puesto que considera que las ayudas que se regulan en aquéllas se inscriben en los ámbitos materiales relativos al « fomento y coordinación de la investigación científica y técnica » y a la « seguridad industrial » (arts. 149.1.15 CE y 12.1.2 EAC), de manera que, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones correspondientes a dichas materias, el Estado puede realizar la regulación completa de su convocatoria y concesión y también las funciones de mera ejecución necesarias para ello.

2. Se impone, en primer lugar, despejar la tacha de orden procesal, planteada por el Abogado del Estado. Dicha representación procesal manifiesta que no ha existido en ninguno de los dos conflictos que se acumulan en este proceso la necesaria concordancia entre el requerimiento de incompetencia previo al planteamiento del conflicto y el objeto impugnatorio contenido en la demanda que lo formaliza, consecuencia de lo regulado en el art. 63.3 LOTC. Esa tacha se derivaría de que, mientras que en los requerimientos de incompetencia formulados por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña éste admite que algunas ayudas se inscriben en el ámbito del art. 149.1.15 CE, quedando excluidas de la reivindicación autonómica, en las demandas se impugna la totalidad de las subvenciones sin exceptuar las que corresponden al expresado ámbito.

Este planteamiento no puede prosperar, dado, de un lado, el alcance de nuestra doctrina sobre la cuestión planteada y, de otro, las características específicas que se aprecian en ambos requerimientos.

En efecto, debemos partir de nuestra doctrina, que afirma que « en el sistema de distribución territorial del poder público inspirado en principios de colaboración y buena fe, a que tantas

veces ha hecho referencia este Tribunal, es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del derecho de éstas a plantear en último extremo el conflicto no resuelto extrajudicialmente ante esta instancia jurisdiccional", de modo que "dado que de acuerdo con el art. 63.3 LOTC se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciados de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia" (STC 194/1989, de 8 Jun., FJ 2) » (STC 98/2001, de 5 Abr., FJ 2).

Pues bien, el petitum concreto que se formula en ambos requerimientos de incompetencia se extiende a que se deroguen o queden sin efecto en Cataluña ambas Órdenes, con la excepción de la regulación correspondiente a las ayudas que tengan por objeto el fomento de la investigación. Sin embargo, de la lectura completa del texto de los requerimientos se aprecia que la Generalidad no concreta cuáles puedan ser las ayudas relativas a la materia de « investigación científica y técnica » , por considerarlas absolutamente excepcionales. De modo que se deduce sin dificultad que si la respuesta del Gobierno de la Nación hubiera aceptado este planteamiento, el requerimiento hubiera satisfecho la finalidad que el mismo tiene, es decir, la posible solución del conflicto por la vía de la cooperación. Pero también se deduce del requerimiento que si la respuesta fuere la afirmación de la competencia estatal, como efectivamente ocurrió, de ello se derivaría la impugnación total de ambas Órdenes.

Por tanto, esta tacha de orden procesal debe ser rechazada, pues los dos requerimientos de incompetencia satisfacen la doctrina constitucional sobre la finalidad de este instrumento cooperativo.

3. Teniendo en cuenta la considerable amplitud de los dos conflictos positivos de competencia que se acumulan en este proceso, que se extiende, por causa de la normación o de la ejecución, a la totalidad de ambas Órdenes, esto es, a todo su articulado y anexos, de un lado, y, de otro, los diferentes planteamientos respectivos de las partes respecto del encuadramiento de las diferentes líneas de ayuda, se hace aconsejable que el examen que debemos llevar a cabo lo realicemos distinguiendo entre los bloques de ayudas que guardan homogeneidad entre sí, con independencia de que se contengan en una u otra de las Órdenes referenciadas.

De este modo, procederemos a determinar el encuadramiento de cada uno de dichos bloques de ayudas en el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Una vez realizado el encuadramiento competencial, apreciaremos si, a su tenor, se ha producido o no la vulneración de las competencias de la Generalidad, examinando tanto las condiciones normativas de otorgamiento como el procedimiento de gestión, concesión y pago de las subvenciones.

De acuerdo con este planteamiento, distinguiremos tres grandes grupos de ayudas, en correlación con los programas en que las mismas se insertan: programa de fomento de la tecnología industrial, programa de calidad y seguridad industrial y programa tecnológico de investigación y desarrollo energético, considerando también las diferentes áreas que cada uno de dichos programas integra.

4. Puesto que el objeto de nuestro enjuiciamiento lo constituyen en una serie de líneas de ayuda, resulta obligado partir de nuestra reiterada doctrina en relación con las ayudas o subvenciones reguladas por el Estado.

Las líneas maestras de esta doctrina han sido recogidas, entre otras muchas sentencias de este Tribunal, en la STC 242/1999, de 21 Dic., FJ 6, la cual contiene permanente remisión a la STC 13/1992, de 6 Feb., que recopiló tal doctrina. Esas líneas maestras son:

« a) En primer lugar, hemos venido insistiendo en que 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, FF.JJ. 4 y 6).

b) También conviene recordar... que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público... que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente para cubrir las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas (STC 13/1992, FJ 7).

c) Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si estas instancias son exclusivamente estatales, por ser también de competencia exclusiva del Estado la materia o sector de la actividad pública, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, tal materia o sector corresponden en uno u otro grado a las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7).

d) Por tanto, en caso de que la materia directamente implicada sea de la exclusiva competencia estatal, el Estado podrá regular y gestionar completamente las subvenciones correspondientes. Por el contrario, cuando las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre la materia objeto de la subvención, el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 sintetiza los cuatro supuestos que pueden darse, según el alcance e intensidad de las competencias autonómicas, sin que sea necesario aún hacer referencia al supuesto que resultaría de aplicación a estos conflictos » (STC 242/1999, FJ 6).

Teniendo en cuenta esta doctrina, es claro que la determinación de la incardinación competencial de cada línea de ayudas se constituye en la clave del arco de la resolución de estos conflictos, puesto que una vez precisada dicha incardinación, la STC 13/1992 nos proporciona el canon de enjuiciamiento que debe ser aplicado en cada caso.

5. En primer lugar, examinaremos el programa de fomento de la tecnología industrial. Este programa incluye, a su vez, cinco áreas subvencionales específicas. Así, la Orden de 25 Abr. 1997 regula tres de ellas: la de tecnologías de la información y las comunicaciones, de la producción y de biotecnologías, entre otras; la de infraestructuras y redes de innovación; y la de desarrollo y diseño industrial. Por su parte, la Orden de 4 Mar. 1999 añade otras dos áreas: la de tecnología para el transporte y la de tecnología para la sociedad de la información.

El Letrado de la Generalidad de Cataluña considera que, tomando en consideración la finalidad de las ayudas correspondientes a este programa, las mismas se incardinan en la materia de « industria », pues se dirigen a promover la competitividad de las empresas, garantizar el empleo cualificado y la calidad de vida de los ciudadanos, incentivando para ello las inversiones

empresariales del sector industrial, lo que también se corrobora por ser el órgano actuante el Ministerio de Industria y Energía.

También manifiesta que alguna de las ayudas podrían encontrar cobijo en la materia de « medio ambiente » . Por último, indica que no resulta aceptable, como señala el Gobierno de la Nación en la contestación al requerimiento previo de incompetencia, que estas subvenciones se encuadren en la materia « fomento y coordinación de la investigación científica y técnica » , pues ello sólo sería predicable de alguna ayuda aislada.

De esta incardinación competencial deduce el Letrado de la Generalidad que la regulación que ambas Órdenes realizan de las subvenciones incluidas en este programa vulneran las competencias normativas y de gestión de aquélla en las expresadas materias de « industria » y de « medio ambiente » , de acuerdo con lo establecido en los arts. 12.1.2 y 3 y 10.1.6 EAC, ya que aquellas Órdenes han regulado exhaustivamente el destino de las ayudas y atribuido a órganos del Estado la totalidad de las funciones de carácter ejecutivo, es decir, de tramitación, concesión y pago.

El Abogado del Estado discrepa de este planteamiento y postula que las subvenciones objeto de este programa se inscriben en la materia de « fomento y coordinación de la investigación científica y técnica » , materia regulada en el art. 149.1.15 CE y en la que, según la doctrina constitucional (SSTC 53/1988, de 24 Mar., 90/1992, de 11 Jun., etc.), el Estado dispone de plenas competencias de orden normativo y ejecutivo, lo que le permite regular y gestionar estas subvenciones en toda su extensión.

Además, el Abogado del Estado indica que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre el encuadramiento competencial de otras ayudas análogas a las descritas, configurándolas como propias de la materia « investigación científica y técnica » . Así ha ocurrido con las de « investigación y difusión de nuevas tecnologías, formación e información tecnológica y prestación de servicios técnicos a la pequeña y mediana industria » , las dirigidas a empresas privadas para « proyectos de investigación y desarrollo tecnológico » y de « fomento de la investigación en la industria farmacéutica » , las cuales fueron enjuiciadas en las SSTC 13/1992, de 6 Feb., FJ 13.F c) y 16/1996, de 1 Feb., FJ 2.E d), f) y h), considerando el Tribunal que se incardinaban en la aludida materia de competencia estatal.

6. Procede ahora, una vez expuestas las posiciones de las partes acerca del encuadramiento competencial de las ayudas incluidas en el programa de fomento de la tecnología industrial, que nos ocupemos de determinar cuál es el ámbito material en el que, efectivamente, se inscriben.

Sin embargo, como cuestión previa, debemos valorar el alcance del alegato formulado por el Abogado del Estado de que las SSTC 13/1992, FJ 13.F c) y 16/1996, FJ 1.E d), f) y h), ya han incardinado algunas ayudas análogas a las ahora consideradas en la materia de « investigación científica y técnica » , lo que determinaría la extensión a este caso de idéntica calificación competencial.

Al respecto, debemos indicar que, con independencia de la identidad o no entre aquéllas y estas líneas subvencionales, lo cierto es que ello no nos exime de la necesidad de abordar el estudio de las ayudas ahora impugnadas, pues ya advertíamos en la propia STC 13/1992, FJ 11, al iniciar el examen de las numerosísimas partidas de las Leyes de presupuestos generales del Estado para 1988 y 1989 que entonces resultaron recurridas, que « en una tarea de deslinde competencial como la que aquí es preciso acometer ha de tenerse muy presente que, dada la

peculiar estructura normativa de las consignaciones de créditos del estado cifrado de gastos de los presupuestos en cuanto normas jurídicas susceptibles de control de constitucionalidad en los términos del art. 27.2 b) LOTC (STC 63/1986, FJ 5), ni la información suministrada por las partidas presupuestarias --dada la generalidad de las rúbricas de los programas en que éstas se incardinan-- es siempre suficientemente explícita respecto del alcance de su contenido jurídico, ni tampoco las argumentaciones ofrecidas respecto de cada una de ellas por las partes personadas en este proceso constitucional son siempre lo bastante concluyentes como para ofrecer a este Tribunal los datos suficientes para llevar a cabo un enjuiciamiento en detalle de aquéllas desde el punto de vista del respeto al orden de competencias y, en consecuencia con la doctrina contenida en los fundamentos jurídicos anteriores, llegar a un pronunciamiento de inconstitucionalidad » .

No es éste el caso en que ahora nos encontramos, pues existe ahora una regulación completa sobre la cual las partes litigantes han podido formular sus alegaciones con toda la extensión que han considerado necesaria, de modo que su valoración es inexcusable.

Como punto de partida de la operación de encuadramiento competencial, para ponderar, de entre las materias aducidas por la Generalidad, cuál es la más directamente implicada, « hay que partir, una vez más, del principio general según el cual las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas son las que ellas han asumido en sus Estatutos (STC 87/1989, FJ 3). Igualmente, hemos de aplicar en el presente caso la doctrina de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, FJ 2, y 87/1989, FJ 3, entre otras) » (STC 190/2000, de 13 Jul., FJ 4).

A la vista de este criterio doctrinal consolidado, debemos rechazar que las ayudas del programa de fomento de la tecnología industrial puedan inscribirse en la materia de « medio ambiente » .

Aunque algunas ayudas pudieran tener incidencia en proyectos encaminados a la mejora de aquél, siempre se trata de una finalidad mediata, pues, en general, todas aquéllas tienden a la mejora de las empresas industriales propiciando la elevación de su nivel tecnológico, de manera que la mejora medioambiental, aun constituyendo un objetivo en algunos casos, no puede imponerse sobre el principal ya aludido. Basta examinar las acciones subvencionables (puntos 3 y 4 de la Orden de 25 Abr. 1997 y puntos 2 y 3 de la Orden de 4 Mar. 1999) para apreciar lo indicado. En conclusión, aunque estas ayudas afecten a los más diversos ámbitos materiales, todas ellas se dirigen a apoyar a las empresas del sector industrial que encauzan su actividad productiva hacia dichos ámbitos.

Por tanto, la materia « industria » está afectada de modo directo por las subvenciones que se controvierten en este litigio, pues dicha materia incluye, entre otros aspectos y en lo que aquí interesa, todas las cuestiones referentes a la « ordenación de los sectores industriales » (SSTC 203/1992, de 26 Nov., FJ 2; 243/1994, de 21 Jul., FJ 2; y 179/1998, de 16 Sep., FJ 3) y no cabe duda de que las medidas de apoyo a las empresas industriales y a otros agentes relacionados con el sector industrial reguladas en estas Órdenes constituyen un instrumento de ordenación de dicho sector (STC 186/1999, de 14 Oct., FJ 5).

Frente a este encuadramiento, el Abogado del Estado sostiene la inclusión de estas ayudas en el ámbito del « fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica » . La conexión de esta materia con las acciones reguladas en ambas Órdenes, dirigidas a la mejora tecnológica de los productos industriales y de las propias empresas, resulta también, en principio, apreciable.

Sin embargo, el ámbito de la materia « fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica » debe ser precisado de acuerdo con nuestra doctrina, con el fin de dilucidar si dicho ámbito material prevalece sobre el de « industria » en relación con las ayudas que estamos analizando. Pues bien, al efecto hemos declarado lo siguiente:

« Sobre el alcance de este título competencial ya nos hemos pronunciado en las SSTC 53/1988, 90/1992 y 186/1999, señalando que es susceptible de incidir "como determinado en razón de un fin... respecto de cualquier género de materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia (STC 53/1988, de 24 Mar., FJ 1), de modo que la competencia estatal no se limita al mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas... excluyendo como contrapuestas aquellas otras acciones directas de intervención en la creación y dotación de centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión engloba todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben incluirse también las de carácter organizativo y servicial (STC 90/1992, FJ 2)" (STC 186/1999, FJ 8) » (STC 190/2000, de 13 Jul., FJ 8).

Este marco descriptivo de carácter general debe ser completado con dos precisiones de indudable relevancia en nuestra doctrina. De un lado, que « debe constatarse la efectiva presencia de este título competencial mediante el examen de las subvenciones, a fin de que no se trate de una mera invocación formal, pues hemos afirmado que para que resulte de aplicación este título competencial debe ser patente que la actividad principal o predominante fuera la investigadora » (STC 190/2000, de 13 Jul., FJ 8, con cita de las SSTC 186/1999, de 14 Oct., y 242/1999, de 21 Dic.). Y de otro lado, también hemos resaltado que el ámbito del art. 149.1.15 CE, « por su propia naturaleza, debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre [STC 242/1999, FJ 14 a)] » (STC 190/2000, FJ 8).

7. A partir de estas premisas estamos ya en condiciones de iniciar el análisis concreto de las cinco áreas subvencionales que integran el programa de fomento de la tecnología industrial. Estas áreas son las siguientes (punto cuarto de la Orden de 25 Abr. 1997 y punto tercero de la Orden de 4 Mar. 1999):

- Área de tecnologías diversas (de la información y las comunicaciones, de la producción, de biotecnologías, químicas, alimentarias, etc.).
- Área de infraestructuras y redes de innovación.
- Área de desarrollo y diseño industrial.
- Área de tecnologías para el transporte.
- Área de tecnologías y aplicaciones para la sociedad de la información.

En cada una de estas áreas se incluyen, a su vez, diversas líneas, lo que determina que el programa en su conjunto esté integrado por un nutrido grupo de subvenciones. Sin embargo, la lectura de los fines o actividades que son objeto de apoyo financiero pone de manifiesto, con mayor o menor identidad en cuanto a su formalización, que dichos fines o actividades pueden reconducirse a los siguientes bloques: proyectos de innovación tecnológica, difusión y extensión

del uso de tecnologías, promoción y demostración de resultados, formación de personal de alta cualificación, asistencia técnica, estudios de diagnóstico o viabilidad técnica, y proyectos de I+D y creación de unidades de I+D.

Por tanto, debemos profundizar en estos bloques de líneas de ayuda para determinar la materia en la que se incardinan desde la perspectiva del sistema constitucional de distribución de competencias.

A tal fin, aunque este Tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (por todas, STC 144/1985, de 25 Abr., FJ 1), ni tampoco por las incluidas en otras no enjuiciadas con las que guarden conexión, lo cierto es que ningún inconveniente existe en partir de tales encuadramientos en la medida en que puedan servir a este Tribunal de orientación y apoyo para alcanzar un criterio sobre este punto, pues el examen de « la propia legislación en la materia, vigente o derogada, ... ha sido empleado con frecuencia como elemento interpretativo, junto con otros en la operación de encuadramiento competencial (SSTC 56/1989, FF.JJ. 1 y 2, y 9/2001, FJ 9, entre otras) » (STC 152/2003, de 17 Jul., FJ 7).

En este sentido, la Orden de 25 Abr. 1997 no contiene ninguna referencia a la materia en la que se ubican las líneas de subvención que estamos analizando, mientras que la Orden de 4 Mar. 1999 las encuadra, según su Preámbulo, en el art. 149.1.15 CE.

En apoyo de esta operación, hemos de referirnos también a la Ley 21/1992, de 16 Jul., de industria. Dicha Ley dispone en su art. 1 que la misma « tiene por objeto establecer las bases de ordenación del sector industrial » ; y su art. 2 prevé que el objeto expresado en el artículo anterior se concretará en una serie de fines, entre los que se encuentran, en lo que aquí interesa, los siguientes: la modernización, la promoción industrial y tecnológica, la innovación y la mejora de la competitividad.

Pues bien, todos estos fines son calificados, desde la perspectiva competencial, por la misma Ley de industria (disposición final única), como propios de la materia de « bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica » , por su proyección al sector industrial (art. 149.1.13 CE), es decir, como normas básicas de ordenación del sector industrial.

La relación existente entre los fines que acabamos de examinar y las actividades que pueden ser objeto de financiación a través del programa de fomento de la tecnología industrial no puede desconocerse, de modo que, en una primera aproximación, podríamos sostener que los bloques de ayudas a que antes hacíamos referencia encuentran su incardinación competencial más apropiada en el ámbito del art. 149.1.13 CE, con la excepción de los proyectos de I+D, que se encuadrarían en la materia « fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica » (art. 149.1.15 CE).

Este criterio encuentra confirmación en diversos pronunciamientos recientes de nuestra doctrina, en concordancia con la interpretación estricta que, según antes avanzábamos, debe darse a la materia de « investigación científica y técnica » con el fin de que no acabe desbordando, por su desmesurada amplitud, a los títulos competenciales de carácter sectorial. Conviene que repasemos estos pronunciamientos:

a) Así, en lo relativo a toda una serie de actividades directamente relacionadas con la innovación tecnológica hemos tenido ocasión de pronunciarnos en diversas ocasiones, señalando que « no toda actividad de innovación en el turismo o en cualquier otra materia puede calificarse como

investigación, pues la innovación en un sector determinado puede consistir, simplemente, en la aplicación al mismo de los resultados de una investigación ya realizada », de manera que « no puede reconducirse a la materia "investigación científica y técnica" cualquier aplicación tecnológica ya existente, por novedosa que fuere para el área en que se implante, pues el art. 149.1.15 CE debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos habilitantes con los que concurre » [STC 242/1999, de 21 Dic., FJ 14 a)].

b) En nuestras SSTC 186/1999, de 14 Oct., y 190/2000, de 13 Jul., también hemos tenido ocasión de pronunciarnos, de modo más concreto, en relación con otras subvenciones relativas al plan de promoción del diseño industrial y a las medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección, de forma que, partiendo del principio de que la promoción de la innovación tecnológica debe « formar parte de la vida ordinaria de las empresas, que habrán de incorporar de modo continuado las novedades de la ciencia y la técnica para atender a las necesidades impuestas por la competencia en los mercados », alcanzábamos el criterio de que « la incorporación de las innovaciones tecnológicas del diseño, la formación de profesionales y la difusión del diseño, finalidades todas ellas de las subvenciones controvertidas, se inscribe en lo que hemos llamado ordenación de los sectores industriales, es decir, en la materia industria » (SSTC 186/1999, FJ 7, y 190/2000, FJ 7).

c) En la misma línea, también hemos dicho que la actividad subvencional encaminada a « mejorar el nivel tecnológico de las empresas del sector mediante la incorporación de sistemas... como el diseño e implantación de sistemas informáticos, formación tecnológica de los profesionales o asistencia técnica, no pueden ser calificados, desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias como investigación científica y técnica » [STC 242/1999, FJ 14 b)]. Y lo propio ocurre respecto de los estudios de diagnóstico y estudios de viabilidad [SSTC 242/1999, FJ 14 a), y 190/2000, FJ 8].

De este repaso de nuestra doctrina se deduce que la mayor parte de las actuaciones objeto de subvención contenidas en las diversas áreas del programa de fomento de la tecnología industrial (punto cuarto, apartado 1, de la Orden de 25 Abr. 1997 y punto tercero, apartados 1 y 2, de la Orden de 4 Mar. 1999), se incardinan en la materia de « industria ». Sólo se excluyen de esta calificación las líneas de ayuda que responden al canon que caracteriza a la materia « fomento y coordinación de la investigación científica y técnica », enunciado en el anterior fundamento jurídico 6, y que son las siguientes:

-- « Proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en cualquiera de las áreas enunciadas » (incluidos en el apartado 1.1 del punto cuarto de la Orden de 25 Abr. 1997).

-- « Creación y potenciación de unidades de I+D en las empresas y, principalmente, en los centros tecnológicos, que permitan la utilización colectiva de sus servicios por las PYMES, incluyendo la adquisición de bienes de equipo » (apartado 1.2 de la Orden de 25 Abr. 1997).

-- « Proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en sectores básicos y transformadores » (incluidos en el apartado 1.3.1 del punto cuarto de la Orden de 25 Abr. 1997).

-- « Acciones de prospectiva tecnológica, elaboración de indicadores de cambio técnico y puesta en marcha de sistemas de vigilancia tecnológica que incluyan la evaluación de programas de I+D » (apartado 1.2 de la Orden de 25 Abr. 1997).

-- « Acciones de apoyo a empresas para transferencia de tecnología desde Universidades y Centros Públicos de investigación, en general » (punto cuarto, apartado 1.2, de la Orden de 25 Abr. 1997).

-- « Proyectos de investigación y desarrollo tecnológico industrial en cualquier modalidad comprendidos dentro de los ámbitos de aplicación citados en el epígrafe 1 del apartado segundo de la presente Orden » (punto tercero, apartado 1, de la Orden de 4 Mar. 1999).

-- Proyectos acogidos a los programas internacionales Eureka e Iberoeka y programa de I+D de la Unión Europea (recogidos en el punto cuarto, apartados 1.2 y 1.3 de la Orden de 25 Abr. 1997 y en el punto tercero, apartados 1 y 2, de la Orden de 4 Mar. 1999).

Los programas Eureka e Iberoeka se inscriben en la materia « investigación científica y técnica ». El primero de ellos es un programa europeo de cooperación en el ámbito de la investigación y desarrollo tecnológico, acordado por la conferencia de Ministros de diecisiete países europeos y la Comisión de las Comunidades Europeas, en la reunión de 17 Jul. 1985, celebrada en París, y con posterioridad, en la reunión celebrada en Hannover el día 6 Nov. del mismo año, donde se firmó la declaración de principios Eureka. El objetivo principal del programa es promover la cooperación científica y tecnológica para abordar nuevas tecnologías, de modo que Europa pueda mejorar su posición tecnológica frente a Estados Unidos y Japón.

En cuanto al programa Iberoeka, se dirige a apoyar acciones de investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito empresarial, en el marco del programa iberoamericano de ciencia y tecnología para el desarrollo (CYTED), en el que participan diecinueve países de América latina, Portugal y España.

8. Una vez que hemos incardinado del modo antedicho las diferentes líneas de ayudas del programa de fomento de la tecnología industrial, debemos tomar en consideración la doctrina de este Tribunal respecto a las actuaciones subvencionales correspondientes.

Comenzando por las ayudas que se encuadran en la materia « fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica », hay que recordar que esta materia se encuentra reservada al Estado, de acuerdo con lo regulado en el art. 149.1.15 CE. Como ya señalábamos antes, dicha competencia incluye las acciones normativas y ejecutivas necesarias para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción (SSTC 90/1992, FJ 2, y 190/2000, FJ 8, entre otras), de forma que resulta perfectamente acorde con el sistema constitucional de distribución de competencias que « el Estado regule, al amparo del citado art. 149.1.15 CE las condiciones de otorgamiento de subvenciones en definitiva correctamente ordenadas al fomento de la investigación y desarrollo de innovaciones técnicas... (incluidas las normas procedimentales), así como que asuma la tramitación administrativa de dichas subvenciones » (STC 190/2000, FJ 12).

De acuerdo con ello, podemos confirmar que las Órdenes impugnadas no vulneran las competencias de la Generalidad en lo relativo a las ayudas que hemos incardinado en la materia « fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica », las cuales se han relacionado en el anterior fundamento jurídico 7. En efecto, la regulación de las condiciones de obtención de estas ayudas, la regulación íntegra del procedimiento de concesión y su gestión, tramitación y pago centralizados, aspectos todos ellos que se incluyen en el articulado y Anexos correspondientes de dichas Órdenes, responden al alcance que hemos atribuido en nuestra doctrina al art. 149.1.15 CE.

9. En cuanto a las restantes ayudas del programa de fomento de la tecnología industrial, que se incardinan, según hemos razonado, en la materia de « industria », debemos tener en cuenta que en esta materia al Estado le corresponde el establecimiento de las normas de ordenación económica que se proyectan sobre el sector industrial (art. 149.1.13 CE), mientras que la Generalidad de Cataluña tiene atribuida, como competencia más específica, la competencia exclusiva en materia de « industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad » ... y, en todo caso, « de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado... en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución » (art. 12.1.2 EAC).

Pues bien, estas normas de ordenación de la actividad económica general, que se proyectan sobre el sector industrial, han de satisfacer las exigencias de orden formal y material que venimos exigiendo a la normativa básica, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina. Así, hemos declarado:

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

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

Como puntualización de esta doctrina, asimismo hemos declarado en la STC 213/1994, de 14 Jul., que no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley y al Real Decreto, que, de ordinario han de cobijarlas. En este sentido, en la citada resolución dijimos que la planificación general de la actividad económica, en efecto, no es algo que, salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante Órdenes ministeriales, concluyendo, respecto a la norma subvencional entonces analizada, que los objetivos de las inversiones, la cuantía de las ayudas, el procedimiento o gestión de las mismas, no son materias tan coyunturales o incluso efímeras que sólo una Orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente, pues cuando el Estado se apoya en su título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica frente a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo (STC 213/1994, de 14 Jul., FJ 10) » (STC 98/2001, de 5 Abr., FJ 7).

En este caso, hemos de constatar que la Generalidad sólo ha reprochado a las normas impugnadas el incumplimiento de las exigencias materiales de la normativa básica.

Pues bien, en cuanto a dichas exigencias materiales, hay que partir en nuestro examen de que, de acuerdo con el reparto competencial entre el Estado y la Generalidad de Cataluña resulta de aplicación a las restantes ayudas de este programa que se inscriben en esta materia de « industria » nuestra reiterada doctrina, según la cual « 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. Además, la gestión de estos 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 » [STC 13/1992, FJ 8 b)]. Criterio doctrinal, éste, que, por lo demás, se encuentra recogido en el art. 153, apartado 2, regla primera, de la Ley general presupuestaria, en la redacción dada al precepto por la Ley 13/1996, de 30 Dic.

10. Pues bien, proyectando esta doctrina sobre las ayudas del programa de fomento de la tecnología industrial incardinadas en la materia de industria, alcanzamos los siguientes criterios, en cuanto a la Orden de 25 Abr. 1997:

a) Los puntos primero (objeto de la Orden), segundo (definiciones), tercero (ámbito de aplicación), cuarto (acciones y actividades subvencionables), quinto (beneficiarios), sexto (ámbito temporal), octavo (período subvencionable), duodécimo (líneas tecnológicas de actuación preferente y criterios de evaluación de solicitudes), decimotercero (cuantía máxima de las ayudas), decimocuarto (aplicaciones presupuestarias) y disposición transitoria primera (inversiones en proyectos tecnológicos para el medio ambiente industrial), constituyen, todos ellos, regulaciones relativas a las condiciones generales de otorgamiento de las ayudas, que se inscriben en el ámbito de la competencia estatal de ordenación económica del sector industrial (art. 149.1.13 CE) y, en consecuencia, no vulneran la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de « industria » .

b) El punto séptimo (plazo de presentación de solicitudes) constituye un criterio coordinador que también se incluye en la aludida competencia del Estado [SSTC 104/1998, de 18 May., FF.JJ. 7 y 8, y 190/2000, de 13 Jul., FJ 11 b)].

c) Por el contrario, no son materialmente básicos los siguientes puntos de la Orden de 25 Abr. 1997 y, por ello, vulneran las competencias normativas y de gestión de la Generalidad en materia de « industria » : noveno (solicitudes), décimo (subsanción y mejora de la solicitud), undécimo (estudio y evaluación de las solicitudes), decimoquinto (propuesta y aceptación de subvenciones), decimosexto (concesión de la subvención), decimoséptimo (plazo de resolución de los procedimientos), decimooctavo (pago de las subvenciones concedidas), decimonoveno (pago anticipado de subvenciones), vigésimo (justificación de la realización del proyecto), disposición adicional primera (Comité de asesoramiento científico para el área de tecnologías farmacéuticas) y disposición adicional segunda (convenios con Comunidades Autónomas).

Todos estos puntos regulan aspectos atinentes al procedimiento de tramitación, gestión, concesión y pago de estas ayudas y lo hacen de modo centralizado, atribuyéndolas a órganos estatales.

Pues bien, respecto al procedimiento de tramitación de estas subvenciones, tenemos que reiterar aquí de nuevo la doctrina de este Tribunal relativa a las normas de tramitación

administrativa, recaída en numerosas resoluciones [así, entre otras, STC 330/1994, de 15 Dic., FJ 8 a); 227/1988, de 29 Nov., FJ 32; 141/1993, de 22 Abr., FJ 5; 79/1992, de 28 May., FJ 6 g); 186/1999, de 14 Oct., FJ 11; 190/2000, de 13 Jul., FJ 11; y 98/2001, de 5 Abr., FJ 8]. Al respecto, hemos declarado:

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

A continuación hemos matizado que sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia... coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración... De lo contrario, es decir, si las competencias del régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones Autónomas si no dictan las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988) » (STC 98/2001, de 5 Abr., FJ 8).

En definitiva, « como ya hemos declarado en las SSTC 186/1999, de 14 Oct., FJ 11, y 190/2000, de 13 Jul., FJ 11 d), entre otras resoluciones, partiendo de la doctrina sentada en la STC 227/1988, de 29 Nov., 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 dictadas ex art. 149.1.18 CE, de acuerdo con la doctrina de la STC 227/1988, FJ 32, a que antes nos hemos referido » [STC 126/2002, FJ 10 a)].

De aquí que, aplicando esta doctrina, haya que confirmar que los puntos antes relacionados conculcan las competencias de la Generalidad de Cataluña, pues a ella le corresponde regular el procedimiento de tramitación de las subvenciones y, efectivamente, gestionarlo, para lo cual el Estado debe remitirle los fondos correspondientes, tras el previo reparto de las asignaciones presupuestarias entre todas las Comunidades Autónomas según criterios objetivos.

d) Ello no puede ser enervado por la apelación a la suscripción de convenios de colaboración entre el Estado y la Generalidad, pues ya hemos dicho insistentemente que el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas a la firma de un convenio [SSTC 26/1982, de 24 May., FJ 1; 95/1986, de 10 Jul., FJ 5; 13/1992, de 6 Feb., FJ 10; 186/1999, de 14 Oct., FJ 11; y 190/2000, FJ 11 a) y c)].

e) Debemos, no obstante lo dicho, hacer una precisión respecto del punto noveno (solicitudes), en cuyo apartado 1 se relacionan los documentos que deben acompañar a la solicitud. En ocasiones, hemos reconocido que dicha documentación puede tener naturaleza básica, si bien lo hemos sostenido cuando en el caso enjuiciado la regulación garantiza « 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 » [STC 126/2002, de 20 May., FJ 10 a)].

Sin embargo, en el presente supuesto no puede alcanzarse la misma conclusión, puesto que el excesivo casuismo y detalle de la regulación de los documentos que se exigen, de un lado, y la ausencia de referencia alguna en el precepto al desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas de algunos extremos, de otro, determinan que el precepto sea incompatible con la naturaleza propia de las normas básicas.

En conclusión, todas las regulaciones de carácter procedimental examinadas en este bloque, infringen las competencias atribuidas a la Generalidad de Cataluña.

f) Restan por examinar los anexos de la Orden de 25 Abr. 1997, en concreto, los anexos 1 y 3, que inciden en el Programa de ayudas que estamos considerando.

El anexo 1, relativo al Programa de fomento de la tecnología industrial, regula las « líneas tecnológicas de actuación preferente, criterios a aplicar para la evaluación de proyectos de I+D y actuaciones relacionadas con la tecnología y cuantías máximas de subvención » .

Las cuestiones comprendidas en este anexo que no se refieran a las ayudas propias de la materia de « investigación científica y técnica » , ya examinadas en el fundamento jurídico 8, se inscriben en el ámbito de la competencia estatal respecto de las ayudas que se incardinan en el art. 149.1.13 CE, pues es obvio que el establecimiento de líneas de financiación preferente y la fijación de cuantías máximas de subvención constituyen principios ordenadores necesarios para asegurar un tratamiento uniforme de estas ayudas en todo el territorio nacional.

g) En cuanto al anexo 3, contiene diversos modelos de solicitud y modelos de cuestionarios que, en cuanto se refieran a las subvenciones amparadas por el art. 149.1.13 CE, infringen las competencias de la Generalidad en materia de industria, de acuerdo con nuestra doctrina.

En efecto, en numerosas ocasiones, con ocasión del examen de supuestos análogos, hemos afirmado que « "es reiterada doctrina de este Tribunal que los modelos de formalización de las solicitudes no constituyen normativa básica en la materia implicada" [SSTC 79/1992, FJ 4 h); 194/1994, FJ 5; 70/1997, FJ 4; 186/1999, FJ 11] » [STC 190/2000, de 13 Jul., FJ 11 a)].

11. Procede abordar a continuación el contenido de la Orden de 4 Mar. 1999, si bien, de acuerdo con la sistemática que estamos siguiendo, centrándonos exclusivamente en el programa de fomento de la tecnología industrial:

En este sentido, hay que recordar que dicha Orden, según disponen sus puntos primero y segundo, incluye en el programa de fomento de la tecnología industrial dos nuevas áreas: la de tecnologías para el transporte y la de tecnologías para la sociedad de la información. También hay que recordar que las ayudas de ambas áreas se han incardinado en la materia de « industria » , salvo las relativas a los « proyectos de investigación y desarrollo tecnológico industrial en cualquier modalidad » y a los programas Eureka e Iberoeka, que ya fueron examinados en el fundamento jurídico 7 e incardinadas en el art. 149.1.15 CE.

Pues bien, de la valoración de esta Orden respecto de las ayudas propias de la materia de « industria » , se deriva lo siguiente:

a) Los puntos primero (objeto), segundo (ámbito de aplicación), tercero (acciones y actividades subvencionables), cuarto (beneficiarios), quinto (ámbito temporal), sexto (plazo de presentación de solicitudes), séptimo (período subvencionable) y noveno (líneas tecnológicas de actuación preferente y criterios de evaluación de solicitudes), configuran normas de ordenación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas de este programa que responden a criterios que, según nuestra doctrina, tienen carácter materialmente básico, de acuerdo con lo ya dicho para similares aspectos de la Orden de 25 Abr. 1997.

En suma, estos puntos no conculcan las competencias de la Generalidad en materia de « industria » .

b) Los puntos octavo (solicitudes), décimo (plazo de resolución), duodécimo (normativa aplicable) y decimotercero (reasignación de solicitudes) regulan extremos concernientes a la tramitación administrativa de las subvenciones, los cuales, reiterando lo ya dicho, se inscriben en el acervo competencial de la Generalidad en materia de « industria » , sin que esta valoración pueda quedar en entredicho para el punto duodécimo por la remisión que dicho punto realiza a la Ley general presupuestaria y al Real Decreto 225/1993.

En efecto, ya indicábamos antes que debía ser la norma autonómica la que declare la aplicabilidad de las normas del procedimiento administrativo común [STC 126/2002, de 20 May., FJ 10 a)]. Pues bien, dicha doctrina debe extenderse a las referencias normativas del citado punto duodécimo de la Orden de 5 Mar. 1999, máxime cuando similar declaración la hemos hecho ya respecto de otras referencias expresas, de similar alcance, a la Ley general presupuestaria [SSTC 186/1999, de 14 Oct., FJ 11; 190/2000, de 13 Jul., FJ 121 c); y 126/2002, de 20 May., FJ 10 j)]. En cuanto a la referencia al Real Decreto 225/1993, además de aplicarse igual criterio, basta recordar que su propio art. 2 descarta su aplicación en los supuestos de subvenciones correspondientes a materias en las que las Comunidades Autónomas disponen de competencia normativa, como es el caso.

En suma, todos estos puntos de la Orden de 4 Mar. 1999 vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

c) El punto undécimo de la Orden introduce diversas modificaciones en la Orden de 25 Abr. 1997.

Pues bien, constituyen normas de ordenación básica de las condiciones de otorgamiento del programa de fomento de la tecnología industrial las modificaciones realizadas en los apartados 1 (nuevas definiciones) y 3 (aplicaciones presupuestarias) de dicho punto duodécimo, ya que se

refieren, respectivamente, a conceptos que delimitan el alcance de las diferentes actuaciones objeto de subvención y a las partidas presupuestarias a cuyo cargo se conceden las mismas.

Por otro lado, las modificaciones reguladas en los apartados 2 (órganos encargados de la evaluación de las solicitudes), 4 (aceptación de la ayuda por el solicitante), 5 (órgano competente para resolver las solicitudes), 6 (pago de las subvenciones), 7 (realización de los gastos previstos en el proyecto subvencionado) y 8 (comités de seguimiento de la ejecución de los proyectos), inciden en aspectos procedimentales de la tramitación, gestión, pago y control de las ayudas, todos los cuales se atribuyen a órganos estatales. Estos apartados, según hemos fundamentado ya, no son materialmente básicos, sino que se incardinan en el ámbito de las competencias normativas y de gestión de la Generalidad en materia de « industria », que resultan por ello vulneradas.

d) Por último, cumple examinar los anexos de la Orden de 4 Mar. 1999.

El anexo 1 se refiere a las « líneas tecnológicas de actuación preferente, criterios aplicables para la evaluación de las solicitudes y cuantías máximas de subvención ». Todo el contenido de este anexo I se configura como una norma básica de ordenación de estas ayudas, pues garantiza un sustrato general de igual aplicación en todo el territorio nacional.

e) Sin embargo, su anexo 2 contiene el « modelo de solicitud, modelo de declaración de otras ayudas y modelo de cuestionario ». Todos estos modelos, según hemos visto, no presentan carácter materialmente básico en relación con las ayudas del programa que estamos examinando, pues resulta de aplicación también aquí la doctrina constitucional reproducida en el fundamento jurídico 10.

En conclusión, el anexo 2 de la Orden de 4 Mar. 1999 vulnera las competencias de la Generalidad en materia de « industria ».

12. El segundo bloque de ayudas que debemos valorar es el correspondiente al programa tecnológico de investigación y desarrollo energético. Este programa se encuentra regulado, exclusivamente, en la Orden de 4 Mar. 1999 e incluye, según el punto tercero de dicha Orden, las siguientes líneas de ayuda:

- Proyectos de investigación industrial.
- Estudios de viabilidad técnica previos a actividades de investigación industrial.
- Actividades de desarrollo precompetitivas.
- Proyectos de demostración industrial.

A su vez, de acuerdo con el citado punto tercero de la propia Orden, cada una de dichas líneas puede proyectarse sobre los diferentes sistemas energéticos que se relacionan en el punto segundo, 3, de la misma Orden.

Para el Letrado de la Generalidad de Cataluña, estas líneas de ayuda, al tener como objetivo la mejora de los sistemas energéticos menos contaminantes (energía eólica, energía solar térmica y fotovoltaica, biomasa, etc.) y también su impacto sobre el medio ambiente y la salud, promoviendo la energía económica y eficiente, deben encuadrarse en la materia « energía ». A la misma conclusión se llega, en su opinión, desde la apreciación del criterio orgánico derivado

de la composición del Comité de Tecnologías Energéticas, encargado de estudiar y evaluar las solicitudes de ayuda, pues está presidido por el titular de la Dirección General de la Energía y en el mismo se integran cuatro Subdirectores Generales del mismo centro directivo.

Según dicho Letrado, teniendo en cuenta que la Generalidad ha asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas del Estado en materia de « régimen energético » (art. 10.1.5 EAC), las subvenciones de este programa vulneran esas competencias, pues la Orden de 4 Mar. 1999 regula exhaustivamente el régimen de otorgamiento, impidiendo el desarrollo normativo autonómico, y atribuye a órganos del Estado todo el proceso de gestión, concesión y pago de las ayudas, en lugar de transferir los correspondientes fondos a la Generalidad para su gestión.

El Abogado del Estado discrepa de este planteamiento, pues considera que todas las ayudas de este programa se incardinan en la materia « investigación científica y técnica » , puesto que su objetivo, al impulsar el desarrollo científico y tecnológico en el ámbito empresarial, es claramente investigador. Además, el anexo I.2 de la Orden, que considera prioritarias las diversas acciones relacionadas con proyectos de I+D, así lo acredita.

También aduce la representación procesal del Estado que debe descartarse la incardinación en la materia « energía » , puesto que aunque la misma tenga incidencia por relacionarse directamente con las acciones subvencionables, sin embargo debe prevalecer la finalidad investigadora del apoyo financiero, ya que la investigación no se sustenta en el vacío, sino que se materializa en sectores materiales concretos.

Por último, señala que las SSTC 13/1992, de 6 Feb., FJ 13.F c) y 16/1996, de 1 Feb., FJ 2.E d), f) y h), ya inscribieron a estas ayudas en el art. 149.1.15 CE.

Por todo ello, el Abogado del Estado considera legítimo que estas ayudas hayan sido reguladas por el Estado en toda su dimensión normativa, reservando también para aquél las funciones aplicativas, ya que todo ello queda amparado por el citado art. 149.1.15 CE.

13. La operación de encuadramiento competencial que hemos de realizar debe tener en consideración, como principio, que, tal y como señala el Abogado del Estado, la « investigación científica y técnica » es una materia que concurre con otras materias específicas de carácter sectorial y que, por tanto, adquiere su sentido en la medida en que ello es así. Sin embargo, la cuestión a dilucidar no es la de la posible concurrencia entre materias, que es un hecho, sino la de determinación de la materia que está más específicamente afectada como consecuencia de dicha concurrencia, pues ya hemos indicado que no es suficiente una relativa conexión con la naturaleza investigadora de las medidas controvertidas para que éstas sean configuradas como « investigación » , sino que dicha naturaleza debe ser nítida y preponderante, con el fin de no producir un vaciamiento de los títulos sectoriales.

Puntualizado lo anterior, debemos señalar que el argumento empleado por el Abogado del Estado de que las SSTC 13/1992 y 16/1996 habrían encuadrado en la materia « investigación científica y técnica » a determinadas ayudas similares a las que ahora debemos analizar, lo que determinaría idéntico encuadramiento para estas últimas, no puede ser acogido. Y ello, no sólo porque no se da la necesaria coincidencia de enunciados entre las ayudas enjuiciadas entonces y las ahora impugnadas, sino, sobre todo, porque debemos mantener también aquí el criterio doctrinal, recogido en el anterior fundamento jurídico 6, según el cual la existencia en este

proceso, al contrario que en los resueltos por las SSTC 13/1992 y 16/1996, de una regulación completa de las líneas de ayuda exige el correspondiente pronunciamiento de este Tribunal.

Ya hemos señalado que no pueden identificarse, a los efectos del encuadramiento competencial en la materia « investigación científica y técnica », las medidas estrictamente investigadoras y las de desarrollo tecnológico, siendo ocioso reiterar de nuevo lo dicho al respecto en precedentes fundamentos jurídicos. Pues bien, el Preámbulo de la Orden de 4 Mar. 1999 se refiere a ambos aspectos al indicar, en relación con el programa tecnológico de investigación y desarrollo energéticos, que « parece conveniente la creación de un programa nacional específico de investigación científica y desarrollo tecnológico en el área energética ». Por ello, es necesario profundizar en el objeto de cada subvención para realizar su encuadramiento.

Abordando el estudio de las cuatro líneas de ayuda impugnadas, cuyo objeto se ha recogido en el fundamento jurídico 12, se aprecia que respecto de una de ellas aparece enunciada con nitidez la finalidad investigadora. Se trata de los « proyectos de investigación industrial », los cuales pueden incidir en cualquiera de los ámbitos energéticos previstos en el punto segundo, 3 de la Orden de 4 Mar. 1999, pues los mismos son definidos como « la investigación para la adquisición de conocimientos que puedan resultar de utilidad para la creación de nuevos productos, procesos o servicios o contribuir a mejorar cualquiera de los ya existentes » (punto undécimo, 1 de la Orden de 4 Mar. 1999).

Sin embargo, la apreciación inmediata de que nos encontramos ante proyectos de investigación en sentido estricto no se aprecia en las otras tres líneas. Así, los estudios de viabilidad técnica, que ya hemos visto que no son incardinables en el art. 149.1.15 CE. Si a ello se une que se subvenciona tales estudios con carácter previo e independiente de que puedan realizarse las actividades de investigación, se puede concluir que las ayudas relativas a los « estudios de viabilidad técnica previos a actividades de investigación industrial » deben incardinarse en la materia « energía ».

Y lo propio ocurre, con mayor nitidez, respecto de las « actividades de desarrollo precompetitivas » y los « proyectos de demostración industrial ». Las primeras, porque, según la definición que de dichas actividades se recoge en el punto undécimo, 1, de la propia Orden, son la « materialización de los resultados de la investigación industrial en un plano, esquema o diseño para productos, procesos o servicios nuevos, modificados o mejorados ». Y ya hemos dicho en el precedente fundamento jurídico 7, con cita de abundante jurisprudencia, que no constituye investigación científica y técnica, a los efectos del art. 149.1.15 CE, la aplicación de innovaciones ya existentes a otros campos, pues ello constituye una actividad necesaria de las empresas para adaptarse a los cambios y competencia crecientes.

Por la misma razón, tampoco se incardinan en el art. 149.1.15 CE los « proyectos de demostración industrial », pues, según su definición, contenida en el mismo apartado undécimo, 1 de la Orden, se derivan de « proyectos precompetitivos no utilizados para aplicaciones industriales o explotación comercial ».

En conclusión, de los cuatro tipos de subvenciones incluidos en el programa tecnológico de investigación y desarrollo energético, sólo el relativo a los « proyectos de investigación industrial » se incardina en el art. 149.1.15 CE. Las restantes ayudas se inscriben en la materia « energía ».

14. Una vez encuadradas en la correspondiente materia las ayudas de este programa tecnológico de investigación y desarrollo energético, podemos ya proceder a su enjuiciamiento:

a) Es claro que las ayudas para « proyectos de investigación industrial », por incardinarse en el art. 149.1.15 CE pueden ser reguladas en la plenitud de su régimen jurídico y tramitadas, concedidas y pagadas por el Estado, pues aquella competencia abarca todo el conjunto de funciones aludidas, según nuestra doctrina.

Por tanto, la Orden de 4 Mar. 1999 no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en lo relativo a estos « proyectos de investigación industrial » .

b) Respecto a las restantes ayudas de este programa, incardinadas en la materia « energía », o mejor, « régimen energético », debemos partir de que en la misma corresponde al Estado el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.25 CE) y a la Generalidad de Cataluña le está atribuido el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases (art. 10.1.5 EAC).

Habida cuenta de este reparto competencial, el canon de constitucionalidad que hemos de aplicar a estas ayudas es, de nuevo, el contenido en el FJ 8 b) de la STC 13/1992. Es decir, el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde se lo permite el título para dictar bases que ostenta, pero, al hacerlo, debe dejar margen suficiente para el desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma, lo que incluye el establecimiento de las normas del procedimiento de tramitación correspondientes, y también el ejercicio de las funciones aplicativas de tramitación, concesión y pago, para lo cual deberán haberse remitido los fondos correspondientes, previa la territorialización de los mismos entre las Comunidades según criterios objetivos.

De acuerdo con el expresado canon se alcanza el siguiente resultado

c) Los puntos primero (objeto), segundo (ámbito de aplicación), tercero (acciones y actividades subvencionables), cuarto (beneficiarios), quinto (ámbito temporal), sexto (plazo de presentación), séptimo (período subvencionable), y noveno (líneas tecnológicas de actuación preferente y criterios de evaluación de solicitudes), se enmarcan en el régimen materialmente básico de otorgamiento de estas ayudas y, por tanto, no vulneran las competencias autonómicas en materia de « régimen energético » .

d) Los apartados octavo (solicitudes), décimo (plazo de resolución), duodécimo (normativa aplicable) y decimotercero (reasignación de solicitudes), vulneran las aludidas competencias de la Generalidad de Cataluña, en razón a los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 10.

e) En cuanto al punto undécimo, que introduce diversas modificaciones en la Orden de 25 Abr. 1997, debemos reiterar también lo dicho en el fundamento jurídico 11.

Es decir, constituyen normas de ordenación, materialmente básicas, de las condiciones de otorgamiento del programa de fomento de la tecnología industrial las modificaciones realizadas en los apartados 1 (nuevas definiciones) y 3 (aplicaciones presupuestarias) de dicho punto duodécimo, pues se refieren, respectivamente, a conceptos que delimitan el alcance de las diferentes actuaciones objeto de subvención y a las partidas presupuestarias a cuyo cargo se conceden las mismas.

f) Por el contrario, las modificaciones reguladas en los apartados 2 (órganos encargados de la evaluación de las solicitudes), 4 (aceptación de la ayuda por el solicitante), 5 (órgano competente

para resolver las solicitudes), 6 (pago de las subvenciones), 7 (realización de los gastos previstos en el proyecto subvencionado) y 8 (comités de seguimiento de la ejecución de los proyectos), no son materialmente básicas, pues se refieren a aspectos procedimentales de la tramitación, gestión, pago y control de las ayudas y se atribuyen a órganos estatales. Todos estos apartados, por las razones ya expuestas con anterioridad, se inscriben en el ámbito de las competencias normativas y de gestión de la Generalidad en materia de « régimen energético » y, por ello, vulneran dichas competencias autonómicas.

g) Por último, en lo relativo a los anexos, el anexo 1 incluye « las líneas tecnológicas de actuación preferente, criterios aplicables para la evaluación de las solicitudes y cuantías máximas de subvención », aspectos todos ellos que encajan sin dificultad dentro del régimen materialmente básico de otorgamiento de estas ayudas, al constituir un marco homogéneo para todo el territorio nacional.

h) El anexo 2 recoge el « modelo de solicitud, modelo de declaración de otras ayudas y modelo de cuestionario », que, por su propio contenido, carecen de carácter básico según nuestra reiterada doctrina, a la que ya hemos aludido.

En definitiva, el anexo 2 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de « régimen energético » en cuanto a su aplicación a las ayudas incardinadas en esta materia.

15. Resta por examinar el último de los programas de ayudas objeto de impugnación, esto es, el programa de calidad y seguridad industrial. Este programa se encuentra regulado, exclusivamente, en la Orden de 25 Abr. 1997, e incluye cuatro grandes áreas, cada una de las cuales da cobijo, a su vez, a diversas líneas subvencionales, distribuidas del modo siguiente (punto tercero, 2 de la Orden de 25 Abr. 1997):

a) Área de difusión, formación e información en calidad y seguridad industrial:

-- Difusión e información, a través de actuaciones y campañas generales de carácter público realizadas por entidades sin fines de lucro, que supongan la divulgación de los principios y conceptos de la calidad y seguridad industrial.

-- Formación básica sobre gestión de la calidad incluyendo entrenamiento y adiestramiento dirigidos al desarrollo y aplicación de conocimientos, herramientas y modelos de gestión de la calidad y a un mejor conocimiento y aplicación de las directivas comunitarias y de la legislación española sobre seguridad industrial en las empresas y laboratorios.

-- Acciones de prospectiva en materia de calidad, y elaboración de indicadores de calidad que permitan evaluar el impacto del programa en la industria.

b) Área de infraestructura para la calidad y la seguridad industrial:

-- Normalización a través de actuaciones que contribuyan a la presencia de la industria española en la normalización europea e internacional y a la difusión de la actividad de normalización.

-- Promoción de actividades de coordinación, orientación y asesoría para la implantación de las normas EN 45000 en los organismos de evaluación de conformidad de los productos con los reglamentos, directivas o normas que les son de aplicación.

-- Dotación de equipos y su instalación para realizar los ensayos y/o calibraciones industriales necesarias para cubrir las necesidades de homologación o certificación de productos derivados de la legislación comunitaria o de la legislación española en el ámbito industrial.

c) Área de seguridad y calidad de productos e instalaciones industriales:

-- Actuaciones dirigidas a la realización de diagnósticos, asesorías y auditorías y otras actividades que mejoren la seguridad y la fiabilidad de los productos e instalaciones industriales.

d) Área de seguridad y calidad de las empresas industriales:

-- Proyectos dirigidos a la implantación o mejora de la gestión de la calidad y seguridad y gestión medioambiental, de acuerdo con los distintos modelos y herramientas existentes.

-- Proyectos de integración de los sistemas de gestión de la calidad, seguridad y gestión medioambiental en sectores industriales específicos.

-- Proyectos que faciliten las innovaciones tecnológicas y la incorporación de las nuevas tecnologías como elementos de una estrategia de calidad total.

El Letrado de la Generalidad incardina todas estas ayudas en la materia de « industria ». Aduce que el Gobierno de la Nación también aceptó, en su contestación al requerimiento de incompetencia, dicho encuadramiento, pese a lo cual mantuvo la tramitación centralizada de las ayudas.

El representante procesal de la Comunidad Autónoma, en concordancia con el aludido encuadramiento competencial y con las competencias que al respecto ostenta la Generalidad, que son de carácter exclusivo, si bien de acuerdo con las normas estatales de ordenación económica del sector (art. 12.1.2 y 3 EAC), reclama la regulación complementaria de los principios ordenadores de las subvenciones, que corresponde establecer al Estado, y la realización de las funciones ejecutivas de tramitación, concesión y pago de las ayudas. A ello no puede oponerse como excepción, continua aduciendo dicha representación, que el Estado pueda gestionar estas ayudas por el hecho de que las mismas sean compatibles con otras y no puedan superar los topes previstos en la normativa comunitaria, pues no se está en presencia de ayudas financiadas con fondos europeos (SSTC 79/1992 y 70/1997), sino que la financiación de estas subvenciones es, exclusivamente, estatal.

El Abogado del Estado, por su parte, incardina también estas ayudas en la materia « industria », si bien establece un matiz en relación con las consecuencias de este encuadramiento. El matiz se refiere a que el art. 12.1.2 EAC atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de industria, pero dicha competencia debe ejercerse de acuerdo con « lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad » .

Esta salvedad legítima, en su opinión, al Estado para dictar el completo régimen jurídico de otorgamiento de estas subvenciones [STC 16/1996, FJ 2.E i)]. En cuanto a la gestión de las mismas, aunque, en principio correspondería a la Generalidad, por disponer de las competencias de ejecución en esta materia de « industria », sin embargo, le corresponde por razones excepcionales al Estado, pues sostiene que estamos en presencia de un supuesto de compatibilidad con otras ayudas, pero sin que todas ellas puedan superar los topes fijados por la Unión Europea (punto decimotercero de la Orden de 25 Abr. 1997), lo que ha sido admitido por

la jurisprudencia constitucional para justificar la centralización de la gestión (SSTC 79/1992, de 28 May., FJ 4, y 70/1997, de 10 Abr., FJ 3).

16. Según lo expuesto, ambas partes coinciden en que las ayudas del programa de calidad y seguridad industrial se inscriben, desde la perspectiva de la distribución material de competencias, en la materia de « industria » . Un somero repaso al tenor literal de las líneas de ayuda así lo confirma. La misma Ley 21/1992, de industria, configura a la « seguridad y calidad industriales » entre los fines a que se encauzan las bases de ordenación del sector industrial que la ley establece (arts. 1 y 2).

Pues bien, el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado la competencia para establecer las « bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica » , lo que se traduce en la competencia de dirección económica de los diferentes sectores productivos y, por tanto, del sector industrial [por todas, STC 65/1998, de 18 Mar., FJ 7 a)].

Por su parte, la Generalidad ha asumido la competencia exclusiva en esta materia, si bien con sujeción a determinadas prescripciones y en concreto, en lo que aquí interesa, a lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE y a « lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad » (art. 12.1.2 EAC).

En definitiva, la « seguridad industrial » constituye un segmento o submateria de la materia « industria » . De las relaciones entre ambas, y de su respectivo alcance, nos hemos ocupado, entre otras, en las SSTC 203/1992, de 26 Nov., 243/1994, de 21 Jul., y 179/1998, de 16 Sep. En esta última sentencia, hemos afirmado lo siguiente:

« Como hemos tenido ocasión de declarar en pronunciamientos anteriores sobre el reparto de competencias en materia de seguridad industrial, en el núcleo fundamental de la materia de industria se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente, en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en las mismas » (STC 203/1992, FJ 2).

En relación con el reparto de funciones en el ámbito de la seguridad industrial, hemos recordado en la STC 243/1994, de 21 Jul., que ya en la STC 203/1992, de 26 Nov., llegamos, en lo que aquí importa, a varias conclusiones: primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa --podrá dictar normas por razones de seguridad industrial--, que sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, « sin perjuicio de lo que determinen esas normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal... Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos. Por su parte, la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a [ésta] ya que... únicamente se excluyen de la competencia autonómica las normas que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución... De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional (STC 243/1994, FJ 3) » (STC 179/1998, de 19 Sep., FJ 3).

Para apreciar si se ha producido la vulneración competencial denunciada por la Generalidad de Cataluña, tendremos en cuenta esta doctrina. Pero, además, debemos realizar dos precisiones complementarias, directamente relacionadas con los argumentos aducidos por el Abogado del Estado en defensa de su posición.

a) En lo relativo a la dimensión normativa de las competencias que la Generalidad reclama, el Abogado del Estado rechaza tal pretensión con el argumento de que, en razón a la doctrina reproducida, el Estado tiene plena competencia normativa en materia de « seguridad industrial » , lo que le habilita para dictar la regulación completa de estas subvenciones.

Sin embargo, este argumento tiene un alcance limitado respecto a las ayudas que ahora consideramos, pues las mismas no se refieren solamente a la « seguridad industrial » , sino que también apoyan medidas concernientes a la « calidad industrial » . Pues bien, la « seguridad » y la « calidad » industriales constituyen dos segmentos o subsectores plenamente diferenciables entre sí en el seno de la materia de « industria » . Así se pone de relieve en la propia Ley 21/1992, de industria, que delimita el contenido material de cada uno de estos segmentos, dedicándoles, respectivamente, los capítulos I y II del título III.

De este modo, es obvio que la posibilidad que sin duda el Estado tiene, según el marco competencial que se ha expuesto, para dictar normas en materia de « seguridad industrial » que se extiendan más allá de su competencia de ordenación económica del sector industrial (art. 149.1.13 CE), no encuentra igual prolongación en lo relativo a la « calidad industrial » , toda vez que el art. 12.1.2 EAC no relaciona este subsector entre aquéllos en los que el Estado puede incidir mediante regulaciones específicas. Por tanto, respecto, de la « calidad industrial » el Estado sólo puede intervenir a través de la habilitación que le otorga el art. 149.1.13 CE.

Esta constatación podría manifestarse, en principio, como una dificultad para la realización del juicio de adecuación al orden constitucional de competencias por parte de estas líneas de ayuda, pues la mera lectura de su enunciado pone de relieve que los diferentes proyectos financiables se refieren a la vez, en alta proporción, a la « seguridad » y a la « calidad » industriales, lo que impondría un canon diferenciado para el examen de cada subvención.

Sin embargo, la apreciación constatada de que algunas de estas líneas de ayuda incluyen una referencia unitaria a ambos subsectores, no obliga, como pudiera pensarse en principio, a un juicio diferenciado para la « calidad » y para la « seguridad » en el seno de cada línea. Como se verá en el momento concreto del enjuiciamiento de los preceptos, es posible una valoración unitaria en razón a la naturaleza propia de la regulación subvencional.

b) En cuanto a la dimensión ejecutiva de la reivindicación, debemos pronunciarnos sobre el alegato del Abogado del Estado relativo a que todas las ayudas de este programa deben ser gestionadas por el Estado como consecuencia de que, según pone de relieve el punto decimotercero de la Orden de 25 Abr. 1997, dichas ayudas pueden ser complementadas con otras provenientes de las diferentes Administraciones Públicas, debiendo someterse el conjunto de las mismas a los topes fijados por la Unión Europea. Lo cual, en criterio de la representación estatal, determina que nos encontremos en un supuesto que permite que el Estado, excepcionalmente, realice las funciones de gestión administrativa de estas subvenciones, en aplicación de la doctrina constitucional recaída en supuestos similares (SSTC 79/1992 y 70/1997).

Este planteamiento del Abogado del Estado debe ser descartado, pues no tiene apoyo en el sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades

Autónomas ni tampoco en la doctrina constitucional que cita, la cual se ha dictado para supuestos muy diferentes.

En efecto, la doctrina tradicional de este Tribunal en lo relativo a la gestión administrativa de las subvenciones ha insistido en que la misma debe corresponder a la Administración competente para realizar las funciones ejecutivas en la materia de que se trate, pues el poder subvencional no es autónomo respecto del reparto constitucional de competencias (por todas, STC 13/1992, FJ 8). Sin embargo, en algunos casos excepcionales hemos admitido que, frente al criterio general aludido, el Estado pueda gestionar las subvenciones aun careciendo de competencias de ejecución en la materia. Esos supuestos son los recogidos en el FJ 8 d) de la tan citada STC 13/1992.

Dando un paso más en la misma dirección de gestión excepcional de subvenciones por parte del Estado cuando éste carece de título suficiente para ello, la STC 79/1992, de 28 May., estableció una doctrina (reiterada después, entre otras, por la STC 70/1997, de 10 Abr.) para los casos en que las ayudas provienen de los fondos comunitarios. Así, la propia STC 79/1992 centraba el objeto entonces debatido indicando que los conflictos positivos de competencia acumulados « se han planteado en relación con disposiciones normativas que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas a los agricultores o ganaderos, con fondos procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía, de la Comunidad Europea » (STC 79/1992, FJ 1).

A continuación, la misma sentencia examinaba la problemática suscitada por el Abogado del Estado respecto de las ayudas en las que « los Reglamentos comunitarios aplicables asignan al Reino de España una cantidad de ECUS global y máxima, de manera que si las solicitudes de ayuda superan esa cifra, se hace necesario bien un procedimiento de selección de solicitudes, o bien reducir proporcionalmente la cuantía de las ayudas a otorgar a cada agricultor o ganadero solicitante. A juicio del Abogado del Estado ésta es una de las razones que justifican la gestión centralizada de las ayudas » (STC 79/1992, FJ 4).

En relación con esta cuestión declaramos entonces que « es ciertamente difícil aplicar en estos casos la regla general de distribución previa de los fondos destinados a las ayudas entre las Comunidades Autónomas. Si así se hiciera, puesto que el número de solicitudes puede variar sustancialmente de unas Comunidades a otras, se podría perjudicar la eficacia plena de la medida, que consistiría en la máxima utilización potencial del montante global de los recursos comunitarios asignados al Reino de España para cada tipo de ayuda. O bien se podría resentir la igualdad entre los posibles beneficiarios de las ayudas, que podrían acceder o no a ellas, en igualdad de condiciones, dependiendo del número de solicitudes formuladas en su respectiva Comunidad Autónoma. Por estas razones, y ante la eventualidad de que las solicitudes sobrepasen la cuantía máxima global asignada a España, está justificado en los supuestos concretos que analizamos centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo dependiente de ésta la resolución de los expedientes » (STC 79/1992, FJ 4).

Pues bien, el supuesto ahora controvertido no responde a la problemática que se acaba de exponer, toda vez que las ayudas reguladas en la Orden de 25 Abr. se financian exclusivamente con fondos estatales, según se desprende meridianamente de las aplicaciones presupuestarias contenidas en el punto decimocuarto de la misma. El hecho de que estas ayudas no puedan superar, junto con otras que pueden instrumentar las Comunidades Autónomas para los mismos fines (punto decimotercero), los límites fijados por la normativa comunitaria para las llamadas « ayudas de Estado » (reguladas en los arts. 92 a 94 del Tratado constitutivo de la Unión Europea,

que contienen, simplemente, los criterios de compatibilidad con la Unión Europea de las ayudas otorgadas por los Estados miembros), nada tiene que ver con la procedencia de los fondos, que en este caso no son comunitarios sino exclusivamente estatales.

En definitiva, al tratarse de fondos estatales no puede ser acogido el planteamiento del Abogado del Estado, por lo que deberemos atenernos al canon general de enjuiciamiento contenido en nuestra reiterada doctrina constitucional, concluyendo que la gestión de estas ayudas debe corresponder a la Generalidad de Cataluña al no haber aportado aquél ninguna de las justificaciones que, según dicho canon [STC 13/1992, FJ 8 b), c) y d)] podrían determinar que el Estado gestionara excepcionalmente estas ayudas.

Obsérvese, además, que, debiendo garantizarse el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre la fijación de límites a las ayudas que para estos fines puedan otorgar el Estado y las Comunidades Autónomas, la gestión autonómica de estas ayudas tendrá necesariamente que asegurar, con mayor automatismo que si lo hiciera el Estado, la observancia de dichos límites, al disponer aquéllas de todos los fondos existentes al efecto, es decir, de los fondos propios y de los estatales, sin que, en ningún caso, puedan todos ellos superar, así, los límites establecidos en la normativa comunitaria.

En conclusión, deben ponerse a disposición de la Generalidad de Cataluña los fondos presupuestarios de que se nutren estas ayudas, a fin de que aquélla proceda a su tramitación, concesión y pago.

17. Después de todo lo indicado, podemos realizar el examen de la Orden de 25 Abr. 1997 para apreciar si respeta el orden constitucional de competencias al regular las ayudas del Programa de calidad y seguridad industrial.

En este sentido, cumple indicar:

a) Los puntos primero (objeto), segundo (definiciones), tercero (ámbito de aplicación), cuarto (acciones y actividades subvencionables), quinto (beneficiarios), sexto (ámbito temporal), séptimo (plazo de presentación de solicitudes), octavo (período subvencionable), duodécimo (líneas tecnológicas de aplicación preferente y criterios de evaluación de las solicitudes), decimotercero (cuantía máxima de las ayudas), decimocuarto (aplicaciones presupuestarias) y la disposición transitoria segunda, constituyen normas de ordenación del otorgamiento de estas ayudas, tanto en lo relativo a la calidad como a la seguridad industrial, que no infringen las competencias de la Generalidad en materia de « industria » .

b) Los puntos noveno (solicitudes), décimo (subsanción y mejora de la solicitud), undécimo (estudio y evaluación de las solicitudes), decimoquinto (propuesta y aceptación de las subvenciones), decimosexto (concesión de la subvención), decimoséptimo (plazo de resolución de los procedimientos), decimoctavo (pago de las subvenciones concedidas), decimonoveno (pago anticipado de subvenciones), vigésimo (justificación de la realización del proyecto), vigésimo primero (incumplimiento) y la disposición adicional segunda (convenios con Comunidades Autónomas), regulan el procedimiento atinente a la tramitación, concesión y pago de estas subvenciones, por lo que en la medida en que regulan ayudas dirigidas a proyectos de mejora de la « calidad industrial » , vulneran las competencias de la Generalidad en materia de « industria » .

Estos puntos, en lo relativo a las ayudas propias del ámbito de la « seguridad industrial », vulneran también las competencias de la Generalidad en materia de « industria », pues aunque el Estado pueda regular, desde la perspectiva de la competencia formal, el procedimiento de concesión de las ayudas en este subsector, lo ha hecho con infracción material de las competencias autonómicas al atribuir todas las potestades de gestión a órganos propios.

c) En cuanto a los anexos, el anexo 2 (« Criterios y prioridades a aplicar para la evaluación de las actuaciones en Calidad y Seguridad Industrial; y cuantías máximas de subvenciones »), no conculca las competencias de la Generalidad, pues contiene criterios que forman parte del régimen de ordenación del otorgamiento de estas ayudas.

d) Por su parte, el anexo 3 (« Modelo de solicitud, modelo de declaración de otras ayudas y modelo de cuestionario »), vulnera, en cuanto se refiere a este programa de ayudas, las competencias de la Generalidad en materia de « industria » .

18. Por último, antes del fallo, debemos pronunciarnos 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 Abr.; 13/1992, de 6 Feb.; 79/1992, de 28 May.; 186/1999, de 14 Oct., 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

1º. Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 3757/1997, promovido frente a la Orden de 25 Abr. 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas en el trienio 1997/1999 en relación con la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), declarando que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña los puntos noveno, décimo, undécimo, decimoquinto, decimosexto, decimoséptimo, decimooctavo, decimonoveno, vigésimo, vigésimo primero, disposición adicional primera, disposición adicional segunda y anexo 3 de la misma, en lo relativo a las ayudas que hemos incardinado en la materia de industria en los fundamentos jurídicos 7, 15 y 16 de esta sentencia.

2º. Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 3187/1999 planteado contra la Orden de 4 Mar. 1999, del Ministerio de Industria y Energía, por la que se convocan ayudas en el marco de la Orden de 25 Abr. 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de ayudas de la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial (ATYCA), para el programa tecnológico de investigación y desarrollo energético y para las áreas de tecnologías para el transporte y de tecnologías y aplicación para la sociedad de la información del programa de fomento de la tecnología industrial, declarando que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña los puntos octavo, décimo,

undécimo (apartados 2, 4, 5, 6, 7 y 8), duodécimo, decimotercero y anexo 2, en lo relativo a las ayudas que hemos encuadrado en las materias de industria y de régimen energético en los fundamentos jurídicos 7 y 13 de esta sentencia.

3º. Desestimar los conflictos positivos de competencia en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 30 Sep. 2003.