

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16768 *Sala Primera. Sentencia 200/2009, de 28 de septiembre de 2009. Conflicto positivo de competencias 3800-2009. Interpuesto por la Junta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros. Competencias sobre turismo y fomento y planificación de la actividad económica: convocatoria, gestión y control de subvenciones para la modernización de las infraestructuras turísticas; préstamos bonificados, garantías en operaciones de préstamo y ayudas complementarias a los planes de dinamización turística (SSTC 13/1992 y 242/1999). Nulidad parcial de disposición estatal.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3800-2009, planteado por la Junta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 23 de abril de 2009, el Letrado de la Junta de Galicia, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21.1 y 2, 22, 24.3, 25, 26, 29, 30.2, 32.2, párrafo segundo, 32.3, 33.2 y 3, 34 y 35 del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.

Los motivos que justifican la interposición del conflicto son, sucintamente, los que se exponen a continuación:

Tras mencionar las líneas generales de la regulación cuestionada, el escrito de planteamiento del conflicto analiza la doctrina constitucional con respecto al poder del gasto del Estado (con cita de la STC 13/1992, de 6 de febrero) así como al alcance del art. 149.1.13.ª CE, título competencial que ampara la disposición controvertida, en relación con el sector turístico y con el establecimiento por el Estado de subvenciones en esta materia. De esta forma, del análisis de las decisiones del Tribunal Constitucional, la representación procesal de la Junta de Galicia considera que los preceptos impugnados del Real Decreto 1916/2008 sobrepasan el marco fijado por la doctrina constitucional, marco según el cual el poder de gastar y subvencionar va unido a la competencia en la materia sobre la que se incide. Por esta razón, la Junta admite la posibilidad de que el Estado pueda intervenir, al amparo del art. 149.1.13.ª CE, en una materia como el turismo que, en principio, es de la exclusiva competencia autonómica (art. 27.21 EAG), pero rechaza que esa intervención pueda implicar una configuración como la que se deriva de los artículos del Real Decreto 1916/2008 objeto del conflicto. En tal sentido, entiende

vulneradas no solamente sus competencias en materia de turismo sino también sobre el fomento y planificación de la actividad económica de Galicia del art. 30.I.1 EAG y la propia autonomía financiera de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con lo anterior, la representación procesal de la Junta de Galicia admite la posibilidad de que el Estado pueda crear un instrumento financiero como el Fondo financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas (FOMIT), pero advierte que alguna de sus formas previstas de actuación no se ajustan al orden constitucional de distribución de competencias. Así cuestiona, en primer lugar, determinados aspectos relacionados con las operaciones de préstamos bonificados y de constitución de garantías con cargo al FOMIT por cuanto los mismos conculcarían las competencias autonómicas. Respecto de los preceptos que regulan préstamos bonificados indica que se trata de una actuación estatal de fomento con una configuración muy determinada sobre la que existe doctrina constitucional (con cita al respecto de las SSTC 95/1986, 152/1988 y 71/1997). Según se alega, la denunciada vulneración competencial ya habría sido apreciada en ocasiones similares por este Tribunal Constitucional, en especial en la STC 242/1999, de 21 de diciembre y se produciría por la excesiva concreción de algunos preceptos. En concreto se trataría de los arts. 15, que regula el contenido de las solicitudes; 18, que fija los criterios de evaluación y 20.1 relativo a la valoración de las solicitudes recibidas. También se controvierte el art. 24.3 por considerar que el mismo se refiere a una solicitud de información que encubre un mecanismo de control. Finalmente, por no residenciar en las autoridades autonómicas la labor de gestión o tramitación administrativa que pueda existir en el procedimiento de otorgamiento de esos préstamos, contradiciendo la doctrina constitucional al respecto, se cuestionan los arts. 14, relativo a la apertura y presentación de solicitudes; 16, referente a la tramitación de las mismas; 19, en cuanto que establece una comisión de valoración de los proyectos presentados; 20, regulador de la valoración y propuesta de resolución que lleva a cabo la citada comisión; 21.1 y 2, relativos a la resolución y notificación respecto de las solicitudes presentadas; 22, referente a los recursos, y 25, que regula el reintegro por incumplimiento.

En segundo lugar, en cuanto a la regulación de la constitución de garantías, se impugna el art. 26 por cuanto el mismo regula la concesión de créditos directos del Instituto de Crédito Oficial, residenciando en el Estado la tramitación administrativa y la decisión sobre su concesión, de forma que se contraviene expresamente la doctrina de la STC 95/1986, de 10 de julio.

Por último, en relación a las ayudas complementarias a los planes de dinamización turística, el escrito de interposición del conflicto señala que a las mismas les debería ser de aplicación la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8.b) de la STC 13/1992, con la consiguiente territorialización de los fondos y asunción de las competencias de gestión y tramitación por las Comunidades Autónomas, extremo éste que no se recoge en los arts. 29, 30.2 y 32.2, párrafo segundo, 32.3, 33.2 y 3, 34 y 35 del Real Decreto 1916/2008. Además, el Letrado de la Junta de Galicia niega expresamente que pueda considerarse que, en este punto, el conflicto sea prematuro pues la norma ya contiene menciones específicas con contenidos perfectamente definidos en los que se aprecian vicios de inconstitucionalidad por no ajustarse a la doctrina de la STC 13/1992, con el consiguiente desconocimiento de las competencias autonómicas en la materia.

El escrito de interposición del conflicto concluye solicitando que se dicte sentencia por la que se declare que se han vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, con anulación de los arts. 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21.1 y 2, 22, 24.3, 25, 26, 29, 30.2, 32.2, párrafo segundo, 32.3, 33.2 y 3, 34 y 35 del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, y con exigencia de territorialización de los fondos destinados a ayudas complementarias a los planes de dinamización turística.

2. Por providencia de 5 de mayo de 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia frente al Gobierno de la Nación en relación con los arts. 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21.1 y 2, 22, 24.3, 25, 26, 29, 30.2, 32.2, párrafo segundo, 32.3, 33.2 y 3, 34 y 35 del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el

que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros; de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 13 de mayo, se personó en el procedimiento, solicitando la prórroga, por el máximo legal, del plazo concedido para formular alegaciones. La Sala Primera, por providencia de fecha 14 de mayo de 2009, acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Abogado del Estado, teniéndole por personado en la representación que legalmente ostenta, prorrogando en diez días más el plazo inicialmente concedido por providencia de 5 de mayo de 2009. El día 12 de junio de 2009 presentó su escrito de alegaciones en el que se oponía a la demanda por las razones que, resumidamente, se recogen a continuación:

Señala en primer lugar que el presente conflicto tiene por objeto la acción estatal en relación con los denominados destinos turísticos maduros, que viene siendo regulada en sucesivas leyes de presupuestos, así como en el Real Decreto 721/2005, de 20 de junio, derogado por el que ahora se controvierte, el cual tiene por objeto, a su juicio, una medida de estricta política económica dirigida al favorecimiento del turismo exterior establecida al amparo del art. 149.1.13 CE. El objetivo de esta acción estatal sería la consecución de un modelo o tipo de destino turístico que pueda ser identificado como un destino atractivo, mediante un proceso de mejora de las infraestructuras turísticas a través de acciones o medidas singulares y concretas, otorgando una imagen propia y general de estos destinos. Por ello estima que el objetivo de alcanzar esos estándares para la renovación de infraestructuras turísticas solamente puede ser conseguido mediante una acción unitaria, la cual en todo caso no se aborda sin la participación de las Comunidades Autónomas, pues las previsiones de ayudas estatales se contemplan en planes aprobados con el consenso autonómico, añadiéndose a eso la previsión de que las bases reguladoras específicas de cada línea de ayudas hayan de contar con la previa aprobación de la conferencia sectorial.

Frente a este planteamiento considera que no cabe oponer la pretensión autonómica de territorialización, pues la propia norma impugnada consagra una forma de veto a cualquier ayuda que las Comunidades Autónomas estimen inadecuada con solo informar en contra de su concesión, informe que, en ese aspecto, será vinculante. De esta forma entiende que quedan sin efecto las alegaciones centradas en el abuso del poder de gasto del Estado y en la consiguiente mediatización de las competencias autonómicas.

Seguidamente justifica la regulación cuestionada relativa a las operaciones de préstamo a largo plazo señalando que a la misma no pueden serle de aplicación las particularidades procedimentales propias de las subvenciones, como se reclama en la demanda, por cuanto respecto de los préstamos son inseparables la convocatoria, la determinación de la cuantía de los mismos y el examen de la aptitud de los solicitantes y de su solvencia financiera, destacando que, a partir de la admisión a trámite de las solicitudes, las Comunidades Autónomas son las llamadas a la primera valoración de los proyectos, fijando prioridades entre los mismos. En cuanto a los criterios de evaluación de los proyectos defiende que con ellos se busca asegurar que el esfuerzo inversor del Estado responda a unas pautas mínimas y comunes en relación con los destinos turísticos maduros, lo que explica también que su valoración corresponda al mismo órgano y que la decisión se tome por la Administración central, a la vista del criterio de la Comunidad Autónoma respectiva. Respecto al art. 24.3 del Real Decreto considera que la solicitud de información que el

Instituto de Crédito Oficial (ICO) puede recabar a las entidades financieras y a las Comunidades Autónomas ha de enmarcarse en la atribución a éstas últimas del control y seguimiento de las actuaciones, verificando su adecuación a los proyectos y su ejecución en los plazos previstos, suponiendo una manifestación de la colaboración que ha de existir entre la gestión financiera de los préstamos, desarrollada por el ICO, y la Comunidad Autónoma encargada de la coordinación y seguimiento de las actividades financiadas. Finalmente, por lo que respecta al reintegro de los préstamos, considera que la decisión sobre el mismo ha de ser tomada por el propio prestamista dada la indivisibilidad de la operación desde el punto de vista patrimonial y negocial.

En cuanto a la impugnación del art. 26, relativo a la prestación de avales por parte del Fondo financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas (FOMIT) entiende que se trata de operaciones de crédito libremente negociadas entre el ICO y las entidades prestatarias y en las que el Estado se limita a actuar de garante. Dada su naturaleza, el Abogado del Estado estima que no resulta posible atender a lo solicitado por la demanda, en el sentido de ubicar en sede autonómica las referencias resolutorias y autorizatorias que el precepto recoge, por cuanto se trata de un acto de disposición de fondos estatales. Igualmente señala que la razón de la constitución de garantías no reside en la formulación de reglas generales sobre los destinos turísticos sino en la selección de un tipo o modelo con proyección general para todo el territorio que facilite una imagen exterior de mejor calidad de las infraestructuras turísticas, cuestiones todas ellas que no encajan bien en el modelo subvencional en el que la demanda se centra.

Finalmente el Abogado del Estado descarta las razones por las que se impugnan las denominadas «ayudas complementarias a los planes de dinamización turística» pues con estas ayudas se persiguen actividades complementarias de los anteriores instrumentos. Así rechaza la pretensión de impugnar los arts. 29 y 30.2, a los que se reprocha la falta de territorialización de las ayudas, dado que los mismos, en cuanto regulan el objeto de las ayudas, constituyen el presupuesto de la reclamada territorialización. Tampoco acepta que a las cuestiones relativas al procedimiento de concesión de estas ayudas les sea de aplicación la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8.b) de la STC 13/1992, de 6 de febrero, por cuanto estima que este aspecto debería determinarse a la vista de las bases reguladoras, a cuya aprobación se ha anticipado el conflicto planteado. Conflicto que, por esa razón, merece la consideración de prematuro, pues se pretende la participación en un procedimiento cuyas reglas son desconocidas ya que la disposición impugnada remite expresamente esa cuestión a una norma posterior, la cual, al establecer las bases reguladoras, habrá de contar con la aprobación de la Conferencia Sectorial de Turismo.

Por todo ello, suplica que se dicte Sentencia en la que, con desestimación de la demanda, se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado.

4. Por providencia de 24 de septiembre de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, expresión con la que se hace referencia a aquellos destinos que, por diversas razones, muestran signos de obsolescencia y precisan ser renovados a fin de adecuarse a las necesidades y exigencias de los mercados turísticos.

La referida iniciativa trae causa de lo previsto inicialmente en la disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, la cual reguló la denominada «Iniciativa de Modernización de Destinos Turísticos Maduros del Litoral Español». En desarrollo de tal disposición legal, posteriormente modificada por el artículo 24 de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad, se aprobó el Real Decreto 721/2005, de 20 de junio. Aquella disposición legal fue derogada por la disposición adicional cuadragésima

tercera de la Ley 42/2006, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2007, a su vez modificada por la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008, dictándose el Real Decreto objeto del presente conflicto en desarrollo de la referida disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 42/2006, con la modificación antes señalada. A esta iniciativa, dirigida a impulsar la transformación de los destinos turísticos maduros para su adaptación y modernización, también se hace referencia en el denominado Plan de turismo español 2008-2012, el cual desarrolla el Plan del turismo español. Horizonte 2020, ambos aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2007.

En el marco expuesto, el Real Decreto 1916/2008 se proclama dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (disposición final primera) con la finalidad de apoyar financieramente los planes de renovación, modernización y reconversión integral de destinos turísticos maduros que se desarrollen por las administraciones locales y por las empresas turísticas. Este apoyo se materializa en tres líneas de financiación. La primera de ellas es la relativa a las operaciones llevadas a cabo con cargo al denominado Fondo financiero del Estado para la modernización de las infraestructuras turísticas (FOMIT), operaciones que, a su vez y conforme al art. 10 del Real Decreto 1916/2008, pueden ser de tres tipos: desembolso de aportaciones por la Administración General del Estado al capital social de aquellas sociedades que constituya o en las que pueda participar (art 11); el otorgamiento de préstamos con largos plazos de amortización, incluyendo períodos de carencia y bajos tipos de interés (arts. 12 a 25); y la constitución en garantía sin contraprestación y para asegurar los préstamos que se otorguen en su caso por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) a favor de los beneficiarios del propio fondo (art. 26). La segunda línea de financiación consiste en el apoyo a los tipos de interés de la línea de financiación del ICO para actividades turísticas privadas (art. 27) y la tercera y última hace referencia a la concesión de ayudas destinadas a la realización de actividades complementarias de estudio, promoción y comercialización de los destinos turísticos modernizados (arts. 28 a 35).

2. Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, la Junta de Galicia, admitiendo la competencia estatal para destinar recursos presupuestarios a esta cuestión así como la propia existencia y configuración del FOMIT y las líneas de financiación a él asociadas, entiende que determinados preceptos del Real Decreto 1916/2008 vulneran sus competencias en materia de turismo y fomento y planificación de la actividad económica de Galicia así como su autonomía financiera y sus competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos. La alegada vulneración se produciría porque, a su juicio, los preceptos que cuestiona centralizan en órganos estatales la tramitación y resolución de algunas de las iniciativas reguladas en el Real Decreto 1916/2008, ignorando de este modo la doctrina constitucional relativa a las subvenciones y ayudas públicas (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero) así como la recaída específicamente en materia de ayudas al turismo (STC 242/1999, de 21 de diciembre) y en materia de utilización de préstamos como medida de fomento (STC 95/1986, de 10 de julio). Tales reproches se dirigen contra determinados aspectos de la regulación de dos de las líneas de financiación a las que hemos hecho referencia. En concreto, a algunos de los preceptos que regulan préstamos bonificados con cargo al FOMIT se les imputa bien su excesiva concreción (arts. 15, 18 y 20.1), bien el establecimiento de una solicitud de información que encubre un mecanismo de control (art. 24.3) o, en fin, el desconocimiento de las competencias autonómicas respecto a la gestión o tramitación administrativa que pueda existir en el procedimiento de otorgamiento de esos préstamos (arts. 14, 16, 19, 20.2, 21.1 y 2, 22 y 25). De las operaciones del FOMIT también se cuestiona el art. 26 por cuanto el mismo regula la constitución de garantías con cargo al mismo, residenciando en el Estado la tramitación administrativa y la decisión sobre su concesión. Finalmente, a la tercera línea de financiación, las ayudas complementarias a los planes de dinamización turística, se le imputa su falta de territorialización, en cuanto la misma no se recogería en los arts. 29; 30.2; 32.2, párrafo segundo; 32.3; 33.2 y 3; 34 y 35.

Discrepando del anterior planteamiento, el Abogado del Estado sostiene que las previsiones impugnadas del Real Decreto 1916/2008 se insertan en la competencia estatal del art. 149.1.13.^a CE, pues la finalidad perseguida por la norma citada solamente podrá alcanzarse a través de la selección de unos determinados proyectos en condiciones de identidad para todo el territorio, circunstancia que, unida a la singularidad de las iniciativas contempladas, justificaría que las competencias sobre las mismas se residencien en su totalidad en órganos estatales, con la salvedad de que las autoridades autonómicas disponen de la posibilidad de emitir un informe que será vinculante en caso de ser negativo. Igualmente estima que la impugnación de la regulación de las denominadas «ayudas complementarias a los planes de dinamización turística» resulta prematura pues, de existir tal vulneración, sería imputable a las bases reguladoras de las citadas ayudas y no a los preceptos del Real Decreto 1916/2008.

3. Así pues, nos encontramos ante una controversia trabada en relación con la delimitación de competencias en relación con la regulación y aplicación de ayudas o subvenciones al sector turístico. Para resolverla hemos de partir, tal como tenemos reiteradamente establecido (entre las últimas, SSTC 136/2009 y 138/2009, ambas de 15 de junio), de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las ayudas o subvenciones de que se trate. En este caso las partes coinciden en que la norma se inserta en la materia turismo, coincidencia que también se extiende a la apreciación de que, pese al carácter exclusivo con el que las competencias en dicha materia han sido asumidas por los distintos Estatutos de Autonomía (en el caso de Galicia, art. 27.21 del Estatuto de Autonomía), sobre las mismas incidirían las competencias estatales relativas a la planificación de la actividad económica del art. 149.1.13.^a CE, extremo éste último también señalado en nuestra doctrina en relación expresamente con ayudas y subvenciones estatales en el sector turístico (al respecto, SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, o 75/1989, de 21 de abril). Por ello, no cabe duda de que, en la competencia del Estado ex art. 149.1.13.^a CE, se incluye la planificación básica de determinadas actuaciones de inversión en destinos turísticos en el territorio español, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones necesarias desde el punto de vista de la política económica general en atención al peso del sector turístico en nuestra economía. Con arreglo a lo expuesto, hemos de concluir que el Estado puede destinar las ayudas reguladas en el Real Decreto 1916/2008 a las finalidades previstas en el mismo si bien, al no tratarse el turismo de una competencia exclusiva estatal, el alcance de esta actividad genérica de fomento debe delimitarse con precisión a fin de evitar la invasión del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Delimitación que debe llevarse a cabo atendiendo a la doctrina de este Tribunal en relación con la actividad estatal de subvenciones y ayudas públicas.

Los criterios de nuestra doctrina, extraídos de la STC 13/1992, de 6 de febrero, son los siguientes, tal como se recogen en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, relativa a ayudas y subvenciones en materia turística. En ésta última recordamos 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» [FJ 6.a), que remite a la STC 13/1992]; igualmente destacamos que 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» [FJ 6.c)].

De esta forma 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 ya citada STC 13/1992 sintetiza los cuatro supuestos que pueden darse, según el alcance e intensidad de las competencias autonómicas, distinguiendo entre: a) supuestos en los que el Estado no invoca título competencial alguno, mientras que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia; b) aquéllos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución; c) casos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y d) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado.

Encuadradas las ayudas y subvenciones controvertidas en la materia turismo el debate trabado entre las partes se centra en torno al supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina, resulta de aplicación a las ahora controvertidas. Al respecto, la representación procesal de la Junta de Galicia entiende que nos encontramos en el denominado segundo supuesto, recogido en el FJ 8.b) de la meritada STC 13/1992, el cual determina lo siguiente:

«El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.»

Sin embargo, el Abogado del Estado disiente del anterior planteamiento y considera que la peculiaridad de estas ayudas conlleva que, como excepción, resulte procedente la aplicación a todas ellas de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8.d) de la misma Sentencia 13/1992, en el que dijimos que la gestión centralizada estatal:

«sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada de la medida de fomento de que se trate.»

4. Planteado el conflicto en estos términos, lo resolveremos analizando separadamente cada una de las iniciativas del Real Decreto 1916/2008 en los aspectos que han sido objeto de impugnación.

Así, comenzaremos el enjuiciamiento por los preceptos relativos a los denominados préstamos bonificados. Respecto a tales préstamos, la Junta de Galicia no cuestiona su existencia ni tampoco las características de los mismos sino que su reivindicación se centra exclusivamente en los aspectos relacionados con su convocatoria y gestión, todos ellos centralizados en órganos estatales, consistiendo la intervención autonómica en la primera valoración y priorización de las solicitudes de préstamo presentadas, emitiendo un informe respecto a la eventual concesión del préstamo, informe que será vinculante en caso de ser negativo (art. 16) así como en la emisión de un informe en caso de iniciarse un procedimiento de reintegro por incumplimiento (art. 25.3).

En este caso, las razones aducidas por el Abogado del Estado en favor de la centralización de las tareas de convocatoria y gestión en aplicación de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8.d) de la STC 13/1992 no resultan convincentes. No se ha aportado ninguna justificación que haga imprescindible la intervención estatal en la gestión, más allá de la referencia de que la norma persigue seleccionar unos concretos proyectos dirigidos a la consecución de un modelo o tipo de destino turístico predeterminado. Objetivo éste que puede conseguirse a través del sistema constitucional de distribución de competencias teniendo muy en cuenta que, como ya dijimos en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 20, la cooperación y la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye el elemento fundamental del Estado autonómico, en particular, en ámbitos como el presente en que han de conciliarse las competencias estatales de ordenación económica del sector turístico con las exclusivas autonómicas en esta materia lo que puede producirse bien sea a través de convenios ajustados al orden de distribución de competencias (SSTC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5, y 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 7 y 10) u otras fórmulas. Además, no debe olvidarse que respecto al criterio del «interés», «importancia» o «calidad» de los proyectos en relación con las eventuales facultades de gestión estatales, tenemos declarado que (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 10, citando la STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10):

«tampoco puede admitirse como justificación de la gestión centralizada el argumento de que lo determinante para recibir la subvención es la excelencia de los proyectos, debiendo valorarse a tal efecto todos los que se presenten en el conjunto del territorio nacional, pues tal técnica conduciría, simplemente, a la distorsión del orden de competencias y por ello hemos declarado que... bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987, FJ 4).»

Asimismo, debemos desechar también, en atención al carácter exclusivo de las competencias autonómicas en la materia, que pueda ser considerada suficiente la existencia de un margen de intervención de la Comunidad Autónoma para apreciar que no se hayan invadido las competencias autonómicas (al respecto, STC 75/1989, de 21 de abril, FJ 5). Como recuerda nuestra doctrina, la gestión por el Estado de las actividades de ejecución orientadas al otorgamiento de los préstamos previstos en el Real Decreto 1916/2008 sólo sería constitucionalmente admisible si, como antes hemos indicado, la centralización de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad 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, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector. Ninguna de estas exigencias concurre en el presente caso. No se cuestiona por la Comunidad Autónoma que corresponda al Estado determinar la cuantía de los recursos que, con cargo al FOMIT, van a ser destinados a financiar los correspondientes préstamos bonificados ni tampoco las condiciones de dichos préstamos, con lo que la dimensión cuantitativa de esta modalidad de incentivos resulta así plenamente

asegurada, sin riesgo de quebrantamiento por la gestión que lleve a cabo la Comunidad Autónoma que ha planteado el conflicto. Análogo razonamiento cabe sostener en relación con las condiciones y requisitos básicos que han de observarse en la concesión y disfrute de aquellos beneficios, pues su aplicación homogénea en todo el territorio nacional queda también garantizada por la regulación unitaria del Real Decreto, bastando aquí con comprobar, a salvo de lo que a continuación se dirá, si en las peticiones de créditos y subvenciones se dan o no todos los elementos que justificarían su otorgamiento o denegación.

En conclusión, dado que estas ayudas se insertan en la materia turismo, les será de aplicación el segundo supuesto recogido en el FJ 8.b) de nuestra STC 13/1992 al que ya hemos hecho referencia, pues, en este caso, no concurren las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización en la gestión que se contiene en los preceptos impugnados. Así, en este ámbito al Estado le corresponderá ex art. 149.1.13.ª CE la especificación del destino de la subvención y la regulación de sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica pero siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención y para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación.

5. Partiendo de tales premisas, podemos enjuiciar ya las concretas vulneraciones denunciadas respecto a la regulación de los denominados préstamos bonificados.

En cuanto a los arts. 15, 18 y 20.1 se les reprocha su excesiva concreción, al exceder de aquellos aspectos que resultan necesarios para la regulación unitaria de los préstamos a los que hacen referencia.

En relación al art. 15, regulador del contenido de las solicitudes, es cierto que, en ocasiones, hemos reconocido que la necesidad de dicha documentación pueda ser establecida por el Estado pero tal reconocimiento se ha producido cuando, en el caso enjuiciado, la regulación garantizaba «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 de mayo, FJ 10.a). En el presente supuesto no puede alcanzarse la misma conclusión, puesto que el precepto aborda con todo detalle la regulación de los documentos que se exigen, omitiendo cualquier referencia en el precepto a la eventual intervención autonómica en la materia, lo que determina que el mismo sea incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias. Lo mismo sucede con la imposición de un determinado modelo de solicitud pues, conforme a nuestra doctrina (por todas, STC 242/1999, de 21 de diciembre, y las allí citadas), «no son básicos los modelos normalizados de solicitud». En cuanto al art. 18, relativo a los criterios de evaluación que deben aplicarse a las solicitudes de financiación con cargo al FOMIT, establece una regulación que, por su grado de detalle, igualmente desborda el ámbito de la competencia estatal, por lo que ha de estimarse que, tal y como apreciamos en relación a un supuesto similar en la ya citada STC 242/1999, FJ 11, el referido precepto vulnera las competencias autonómicas en materia de turismo. Idéntica vulneración ha de predicarse también del art. 20.1, en tanto que remite al anterior.

Los arts. 14, 16, 19, 20.2, 21.1 y 2, 22 y 25 son cuestionados todos ellos por no residenciar en las autoridades autonómicas la gestión o tramitación administrativa que pueda existir en el procedimiento de otorgamiento de los préstamos a los que hacen referencia tales preceptos.

El art. 14 regula la apertura y presentación de solicitudes estableciendo que el Secretario de Estado de Turismo podrá efectuar para cada ejercicio presupuestario la correspondiente convocatoria de concesión de préstamos en la que se fijara el volumen de recursos del FOMIT que se destinan a esta finalidad. Dado que la convocatoria es un acto de gestión administrativa de la ayuda, y siendo la regla general la gestión autonómica de estas ayudas, es patente que violenta un orden competencial en el que, de acuerdo con lo

ya razonado, el Estado puede, al ostentar un título competencial genérico de intervención (art. 149.1.13 CE), consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, correspondiendo la gestión de esos fondos a las Comunidades Autónomas. Por ello, el primer párrafo del art. 14.1, en la medida en que residencia en un órgano estatal la facultad de convocatoria, ha de reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias. No sucede lo mismo, sin embargo, con las previsiones del precepto, en el segundo párrafo de ese art. 14.1, relativas a la determinación por un órgano estatal del volumen de recursos del FOMIT que se destinan a préstamos pues el Estado siempre podrá, en uso de su potestad financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, correspondiendo al mismo tanto la determinación de la finalidad perseguida como la asignación de concretos recursos a la consecución de tal finalidad (STC 13/1992, FJ 7). Igualmente el hecho de que las solicitudes de préstamos con cargo al FOMIT se presenten en las entidades de crédito mediadoras con las que el ICO haya suscrito los correspondientes acuerdos (art. 14.2) no vulnera las competencias autonómicas (al respecto, STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 11) ya que dichos acuerdos constituyen el instrumento para la movilización de los recursos financieros que se requieren, recursos cuya determinación corresponde al Estado.

El art. 16, relativo a la instrucción del procedimiento de concesión de préstamos, vulnera, conforme al canon que venimos utilizando, las competencias autonómicas al atribuir a un órgano estatal las competencias relativas a la ordenación e instrucción de las solicitudes de préstamos. De esta forma resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias el apartado 1 así como el 4, pues las competencias en torno a la instrucción y ordenación del procedimiento, con la consiguiente valoración de las solicitudes presentadas, han de corresponder a la Comunidad Autónoma, sin que dicha apreciación pueda verse enervada por la intervención autonómica en el procedimiento de concesión que prevé el mencionado apartado 4 pues, como tenemos afirmado (STC 75/1989, de 21 de abril, FJ 5), no basta el reconocimiento de ciertas facultades de gestión de la Comunidad Autónoma para que se consideren respetadas sus competencias exclusivas de ejecución. Por ello, la restricción de la intervención autonómica a la emisión de un informe, aun cuando el mismo sea vinculante caso de ser negativo, resulta ser contraria al orden constitucional de distribución de competencias. Lo anteriormente expuesto determina que la referencia del art. 20.1 a la emisión del informe también haya de entenderse contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

Vulneración que se aprecia también en los arts. 19, en cuanto que atribuye a la Comisión de valoración en él prevista la función de evaluar y formular una propuesta de resolución de concesión o denegación de las solicitudes [apartado cuatro, letra a)], y 20.2, que hace referencia a esa propuesta de resolución formulada por dicha Comisión. En ambos casos se trata de cuestiones vinculadas a la aprobación de los proyectos y propuesta de concesión de créditos que se residen sin dificultad en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma. Lo mismo sucede con los arts. 21, apartados 1 y 2, que atribuyen a un órgano estatal –el Secretario de Estado de Turismo– la resolución y notificación de las solicitudes de financiación con cargo al FOMIT y 22, relativo al régimen del recursos, pues, sin perjuicio de que el mismo reproduce reglas generales tanto de la legislación de procedimiento administrativo común como de la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cierto es que la determinación de los recursos procedentes guarda directa relación con la cuestión del órgano competente para resolver, cuya designación corresponde a la Comunidad Autónoma por resultar atinente al procedimiento de concesión de la ayuda controvertida.

Finalmente, del art. 25, relativo al reintegro por incumplimiento, se cuestiona que no reconozca las competencias autonómicas para su tramitación y resolución. En efecto, el reintegro y, en particular, el procedimiento para la exigencia del mismo, incide en aspectos relacionados con el control de las ayudas, que se incardinan en el ámbito de las competencias autonómicas en materia de turismo las cuales resultan así vulneradas. Es reiterada nuestra doctrina según la cual las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente

sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32). Conforme a lo anterior resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias los apartados 3, 4 y 5 del precepto cuestionado en cuanto que los mismos regulan aspectos relativos al procedimiento de reintegro, de competencia autonómica. Por otra parte, las referencias del apartado 2 a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, han de entenderse hechas a aquellos preceptos de la misma que, regulando el reintegro, tengan carácter básico conforme a la disposición final primera de dicho texto legal.

Por último, el art. 24.3, relativo a la posibilidad de que el ICO pueda recabar, de las entidades financieras y de las Comunidades Autónomas, la información y documentación que considere necesaria para efectuar el control de la financiación concedida siguiendo los procedimientos habituales del Área de supervisión y seguimiento del ICO es cuestionada por la Comunidad Autónoma por entender que establece una aparente solicitud de información que en realidad encubre un mecanismo de control.

El apartado cuestionado se enmarca en una regulación más general en la que se atribuye a las Comunidades Autónomas el control y seguimiento de las actuaciones financiadas con cargo al FOMIT (art. 24.1), las cuales deberán informar a la Secretaría de Estado de Turismo de la ejecución de las inversiones (art. 24.2). Esa previsión se conecta con otras más generales que responden a las actividades relativas a la verificación y control del cumplimiento de las condiciones a que se someta el otorgamiento de las ayudas por parte de sus beneficiarios, las cuales deben corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, evidenciando también una actividad típica de la relación de colaboración, implícita en la Constitución y consustancial al Estado Autonómico, como es el suministro de información de una Administración pública a otra. Señalado lo anterior, hemos de apreciar que la mención a las Comunidades Autónomas contenida en el apartado 3 del art. 24 vulnera las competencias de Galicia en cuanto que somete a la misma, competente para la gestión de las ayudas previstas, a las verificaciones estatales y al control de un departamento de una entidad pública empresarial estatal, lo que implica una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12). Ya hemos declarado en otras ocasiones [SSTC 201/1988, de 21 de octubre, FJ 4, y 98/2001, de 5 de abril, FJ 8.k)] que el establecimiento de normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio, claro está, de la información que la Comunidad Autónoma deba remitir a la Administración General del Estado, según lo previsto en el art. 86.2, regla sexta, de la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, general presupuestaria.

Por ello, el inciso «y de las Comunidades Autónomas» del art. 24.3 del Real Decreto 1916/2008 incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias y, con ello, en inconstitucionalidad.

6. El art. 26, relativo a la prestación de garantías por parte del FOMIT en operaciones de préstamo concertadas entre el ICO y entidades públicas que sean a su vez beneficiarias del referido Fondo, es cuestionado por la Junta de Galicia en cuanto a las menciones a la decisión de un órgano estatal autorizando la constitución de la garantía y sus condiciones.

Los reproches formulados a este precepto no pueden ser atendidos. Es claro el distinto alcance de esta medida en relación a las hasta ahora examinadas, lo que necesariamente debemos tener en cuenta a la hora de delimitar el orden de competencias con respecto a la misma.

La doctrina 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. Sin embargo, las

operaciones de crédito a las que el precepto hace referencia no caen propiamente dentro del ámbito específico de una medida de fomento como la subvención, pues se trata de relaciones crediticias y, como tales, en caso de ejecución de la garantía, ésta habrá de ser reembolsada por la entidad deudora del préstamo en cuyo favor se constituyó la referida garantía. Así, el elemento fundamental de esta relación es que la financiación otorgada, de la que el FOMIT se constituye en garante, no se concreta en una disposición a fondo perdido, ya que se entrega con vocación de devolución y con una contraprestación en forma de intereses pactados por las partes. En efecto, aunque es un supuesto en el que pueden estar en juego fondos públicos, se trata esencialmente de una relación contractual en la que ambas partes tienen inexcusables obligaciones. En ese ámbito la evidente finalidad de la garantía es asegurar al prestamista que el préstamo concedido va a ser devuelto en todo caso sin que haya una inmediata disponibilidad de gasto, la cual solamente se producirá ante un eventual incumplimiento del deudor del préstamo.

Por ello no es aplicable a este supuesto la doctrina constitucional en materia de subvenciones y ayudas públicas, pues de lo contrario la Comunidad Autónoma estaría disponiendo de recursos estatales cuyo destino, precisamente por esa razón, ha de ser determinado por el Estado, en tanto que titular de los mismos. Las atribuciones autonómicas no pueden extenderse a decisiones como la que ahora se cuestiona, relativa a la prestación de un aval, pues ello implicaría que los fondos estatales serían dispuestos por una instancia distinta a la que, llegado el caso, asumiría las responsabilidades derivadas de la ejecución de la garantía constituida. Al respecto, no debe olvidarse que, conforme a las disposiciones que regulan la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, el FOMIT se nutre fundamentalmente de las dotaciones que al mismo le asignan los presupuestos generales del Estado, siendo gestionado por un órgano estatal y correspondiendo su administración financiera al ICO, extremos todos ellos que no han sido controvertidos competencialmente. De esta forma, la decisión estatal respecto a la forma de disposición de sus propios recursos para garantizar préstamos concedidos por el ICO a entidades que, a su vez, son beneficiarias del Fondo, no vacía de contenido las competencias autonómicas, sino que, en la medida en que el FOMIT asume una función de garante, persigue asegurar la realización de determinados proyectos en cuya selección y propuesta de concesión de préstamo ya habrán intervenido las instancias autonómicas conforme hemos dejado sentado en fundamentos jurídicos anteriores.

Por lo expuesto, procede desestimar la impugnación del art. 26.

7. Examinaremos ahora las vulneraciones denunciadas respecto a las denominadas «Ayudas complementarias a los Planes de dinamización turística» reguladas en los arts. 28 a 35 del Real Decreto 1916/2008. Al respecto, el Letrado de la Junta de Galicia considera que tales ayudas deberían ser, previa la correspondiente territorialización, gestionadas por las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia, de acuerdo con el criterio establecido en el fundamento jurídico 8.b) de la STC 13/1992. Por esa razón impugna los arts. 29; 30.2; 32.2, párrafo segundo; 32.3; 33.2 y 3; 34 y 35. A dicha impugnación se opone el Abogado del Estado para el cual esta concreta acción es complementaria de las restantes previstas en el Real Decreto 1916/2008, resultando procedente por ello su gestión centralizada, señalando además que la impugnación es prematura al ser anterior a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión esta línea de ayudas.

Antes de enjuiciar las denunciadas vulneraciones del orden constitucional de distribución de competencias debemos rechazar, en primer lugar, el alegato del Abogado del Estado relativo al carácter prematuro de la impugnación de estos preceptos, pues los mismos atribuyen competencia a órganos estatales en relación con la tramitación y gestión de estas ayudas, atribución competencial que es lo que precisamente discute la Comunidad Autónoma que ha planteado el conflicto, el cual no puede, por ello, ser calificado en este momento como preventivo, cautelar o hipotético. Además, pese a lo afirmado por el Abogado del Estado respecto la necesidad de proceder a la aprobación de las bases reguladoras con carácter previo a la convocatoria de las ayudas, lo cierto es que tales ayudas han sido efectivamente convocadas sin que se hayan aprobado previamente las

citadas bases reguladoras. En efecto, la Resolución de 15 de abril de 2009, del Instituto de Turismo de España convoca, para el año 2009, la línea de ayudas para actividades complementarias a los planes de excelencia, dinamización y competitividad del producto turístico correspondiente a la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros haciendo una expresa remisión a la Orden ITC/2369/2006, de 17 de julio, que, en el marco del Real Decreto 721/2005, de 20 de junio, aprobó las bases reguladoras para la concesión de estas ayudas.

En segundo lugar, en cuanto al canon de enjuiciamiento aplicable a estas ayudas, hemos de coincidir con lo argumentado por la representación procesal de la Junta de Galicia estimando que, en la medida en que se trata de una materia en la que concurren las competencias estatales del art. 149.1.13.ª CE con las autonómicas exclusivas en materia de turismo, nos encontramos en el denominado segundo supuesto, definido por el fundamento jurídico 8.b) de la STC 13/1992, al que ya antes hemos hecho referencia. El carácter complementario de estas ayudas respecto del resto de iniciativas previstas en el Real Decreto 1916/2008 determina que tampoco puedan estimarse aquí las razones que, siquiera por remisión, aporta el Abogado del Estado en favor de la gestión centralizada de las ayudas. En efecto, su objeto se endereza a la consecución de actividades típicamente promocionales en materia turística que se integran en el ámbito ordinario de la competencia autonómica sin contener elemento alguno que exija la gestión centralizada.

Con arreglo a lo expuesto, comenzaremos el enjuiciamiento por los arts. 29 y 30.2, cuya impugnación ha de ser desestimada dado que los mismos se limitan a establecer que los recursos para la financiación de estas ayudas provendrán de la dotación anual consignada en los presupuestos generales del Estado así como la finalidad perseguida por las mismas, extremos ambos que no vulneran las competencias autonómicas y, por el contrario, pueden entenderse amparados por la competencia estatal ex art. 149.1.13.ª CE.

Por el contrario, el segundo párrafo del art. 32.2 ha de reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias en tanto que la aprobación de las bases reguladoras esta directamente vinculada a las competencias autonómicas de gestión de las ayudas. Como el propio precepto dispone, dichas bases se refieren al procedimiento de tramitación y concesión de las ayudas. Igualmente ha de estimarse que los arts. 32.3 y 34 vulneran las competencias de la Junta de Galicia dado que ambos regulan aspectos relativos a la gestión de estas subvenciones, la cual, conforme a nuestra doctrina, corresponde a la Comunidad Autónoma en atención a las competencias que la misma ostenta en materia de turismo. En cuanto al art. 33, apartados 2 y 3, ya hemos establecido que no es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias la reducción de la intervención autonómica a la emisión de un informe. Disconformidad con el orden competencial que también ha de apreciarse respecto al art. 35, en cuanto el mismo regula el reintegro remitiendo para ello a preceptos no básicos de la Ley general de subvenciones.

8. Llegados a este punto resta solamente pronunciarnos sobre el alcance de la vulneración de competencias que hemos apreciado, teniendo en cuenta que la parte demandante pretende que se acuerde la nulidad de los preceptos impugnados del Real Decreto 1919/2008 así como la territorialización de los fondos destinados a financiar las denominadas ayudas complementarias a los planes de dinamización turística.

Con respecto a la declaración de nulidad de los preceptos reglamentarios impugnados no cabe duda, según se desprende de su contenido, que la disposición recurrida pretende establecer el marco de referencia de esta iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, marco a partir del cual y en desarrollo del mismo han de efectuarse las correspondientes convocatorias anuales de las distintas medidas previstas en la misma. De esta forma la norma controvertida no ha agotado, por dicha razón, todos sus efectos, sino que, por el contrario, ha sido dictada con vocación de permanencia, lo cual determina que, de acuerdo con las facultades que a este Tribunal otorga el art. 66 LOTC, nuestra decisión, además de declarar la titularidad de las competencias discutidas en el proceso, haya de apreciar también la nulidad de pleno derecho de los preceptos que hemos estimado contrarios al orden constitucional de distribución de competencias pues la cobertura competencial en la que han pretendido ampararse y de la que carecen es la misma en

cualquier parte del territorio del Estado sin que tampoco, como hemos comprobado, se trate de preceptos que regulen medidas temporales ya agotadas en el momento de dictarse la presente resolución, dado que los mismos son susceptibles de ser aplicados en sucesivos ejercicios presupuestarios.

Cuestión distinta de la anterior es, sin embargo, la de la eventual extensión de la declarada nulidad de los preceptos relativos a la gestión estatal de estos incentivos a las resoluciones que los desarrollan y aplican, las cuales han sido dictadas con vigencia temporal limitada. En cuanto a estas resoluciones, hemos de distinguir entre la dictada en desarrollo de la regulación de los préstamos bonificados de aquella otra que aplica preceptos relativos a la concesión de ayudas destinadas a realizar actividades complementarias de estudio, promoción y comercialización de los destinos turísticos modernizados. Con respecto a esta última es de apreciar que las ayudas en cuestión fueron convocadas, para el ejercicio 2009, mediante la ya citada Resolución de 15 de abril de 2009 del Instituto de Turismo de España, habiendo ya transcurrido el plazo máximo que la misma fija para dictar y notificar la resolución concediendo o denegando las ayudas cuestionadas. Por ello, la necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación afectaría a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce en este caso, en aplicación del ya citado art. 66 LOTC, a que la declaración de nulidad antes apreciada no implique la de la meritada Resolución ni tampoco proceda, por tanto, pronunciamiento alguno respecto a la exigencia de territorialización de las mismas en lo que se refiere a las convocadas para el vigente ejercicio presupuestario. No sucede lo mismo, sin embargo, respecto a la línea de préstamos con cargo al FOMIT, cuya convocatoria para el año 2009, aprobada por Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo de 8 de julio de 2009, establece la gestión centralizada de esta iniciativa, centralización que ya hemos estimado contraria al orden competencial, sin que, a diferencia del caso anterior, los efectos de la convocatoria se hayan agotado, pues el cierre de la misma no se producirá, conforme al apartado sexto de la última Resolución citada, hasta el día 15 de noviembre de 2009, lo que determina que debemos declarar que esta Resolución carece igualmente de eficacia en aquellos aspectos que incidan en las reconocidas competencias autonómicas de gestión en relación con los préstamos a los que en la misma se hace referencia.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8 de la presente Sentencia, que son inconstitucionales y nulos, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia los siguientes preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros: primer párrafo del apartado 1 del art. 14; art. 15; apartados 1 y 4 del art. 16; art. 18; letra a) del apartado cuatro del art. 19; art. 20; apartados 1 y 2 del art. 21; art. 22; el inciso «y de las Comunidades Autónomas» del apartado 3 del art. 24; apartados 3, 4 y 5 del art. 25; segundo párrafo del apartado 2 y apartado 3 del art. 32; apartados 2 y 3 del art. 33; art. 34 y art. 35.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de septiembre de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.