

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

17742 *Sala Segunda. Sentencia 65/2010, de 18 de octubre de 2010. Conflicto positivo de competencia 2076-2006. Interpuesto por el Gobierno de Aragón respecto del Real Decreto 1229/2005, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales. Competencias sobre medio ambiente y ordenación general de la economía: subvenciones para la promoción del desarrollo sostenible de las poblaciones ubicadas en el área de influencia de los parques nacionales (SSTC 102/1995 y 101/2005). Ejercicio adecuado de la competencia estatal.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2076-2006, promovido por el Gobierno de Aragón, respecto del Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. Ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 24 de febrero de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, representante del Gobierno de esta Comunidad, planteando conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto citado en el encabezamiento de esta resolución.

Tras repasar, a modo introductorio, las reformas legislativas y reglamentarias que afectan a las subvenciones estatales en el área de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, los pronunciamientos de este Tribunal que han incidido en esta materia y el contenido del Real Decreto impugnado, la demanda se centra en los fundamentos de Derecho del conflicto, que pueden resumirse del siguiente modo:

a) Desde un punto de vista procesal se defiende la legitimación del Gobierno autonómico para impugnar un Real Decreto estatal que afecta al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma y, concretamente, a sus competencias en materia de espacios naturales protegidos, de planificación de la actividad económica, así como a su autonomía financiera inherente al ejercicio material de tales competencias. También se consideran cumplidos los requisitos previstos en los arts. 63 y ss. LOTC, al haberse formulado el 12 de diciembre de 2005 requerimiento de incompetencia respecto de un Real Decreto publicado oficialmente el 14 de octubre del mismo año y al haberse formalizado el conflicto dentro del mes siguiente a la notificación, el día 24 de enero de 2006, del rechazo de dicho requerimiento por parte del Gobierno.

b) Desde un punto de vista material, el conflicto se sustenta en que el Real Decreto impugnado vulnera las competencias autonómicas en materia de espacios naturales

protegidos [art. 35.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr)], fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (art. 35.1.24 EAAr) y protección del medio ambiente (art. 37.3 EAAr), además de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón [arts. 137, 156 y 157.1 c) CE, 45 y 47.13 EAAr]. En opinión del representante del Gobierno aragonés la doctrina de este Tribunal relativa a los Parques Nacionales (SSTC 194/2004, 81/2005, 101/2005 y 331/2005) y sobre la actividad de fomento por parte del Estado (STC 13/1992) no permitiría dar cobertura a la norma impugnada por varios motivos. En primer lugar, porque en la misma se regulan una serie de ayudas para las zonas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales a cargo de los Presupuestos Generales del Estado que no ejecutan un plan director o de desarrollo de la zona, como exige, según su parecer, el art. 22 quáter de la Ley 4/1989, de conservación de espacios naturales, y la doctrina de este Tribunal. Por otro lado, porque también se incumplen los criterios desarrollados en la STC 13/1992 en relación con la actividad de fomento del Estado y, concretamente, los requisitos exigidos en el apartado b) del fundamento jurídico 8 de esta Sentencia sobre los supuestos en que el Estado ostenta un título competencial genérico (en este caso, el art. 149.1.13 y 23 CE). A la disposición recurrida también se le achaca, en tercer lugar, un excesivo grado de detalle en algunos de sus preceptos (concretamente, los arts. 2, 3 y 7), sobre todo si se compara con los que figuraban en el Real Decreto 940/1999 al que vino a sustituir. Y, finalmente, y con carácter subsidiario, se aduce que la disposición impugnada carece de los requisitos formales necesarios para la elaboración y aprobación de la normativa básica estatal.

El escrito del representante autonómico concluye solicitando la estimación del conflicto, el reconocimiento de la competencia autonómica para reglamentar las ayudas y subvenciones a las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales en el territorio de Aragón, así como la nulidad de la disposición impugnada.

Se acompaña a dicho escrito certificación del Acuerdo del Gobierno autonómico de 25 de octubre de 2005 requiriendo al Gobierno estatal la derogación del Real Decreto impugnado y autorizando, en su caso, el planteamiento del oportuno conflicto de competencias. También se acompaña copia de dicho requerimiento, firmado a 5 de diciembre de 2005 y registrado en la Delegación del Gobierno en Aragón el 12 de diciembre del mismo año, así como del acuerdo del Consejo de Ministros rechazándolo, adoptado el 20 de enero de 2006 y registrado en la Diputación General de Aragón el 24 de enero.

2. Por providencia de 14 de marzo de 2006 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto, dar traslado de la demanda al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. Por escrito de 23 de marzo de 2006 el Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno de la Nación, solicitó la prórroga del plazo legal para presentar alegaciones.

4. Por providencia de 27 de marzo de 2006 la Sección Tercera del Tribunal decidió tener por comparecido al Abogado del Estado, y ampliar diez días el plazo de presentación de alegaciones.

5. El 5 de mayo de 2006 fueron registradas en este Tribunal las alegaciones del Abogado del Estado solicitando la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación del conflicto positivo de competencia.

a) La pretensión principal se basa en la extemporaneidad del conflicto. En opinión del Abogado del Estado la contestación tardía del requerimiento de incompetencia por parte del Gobierno no reabre el plazo para presentar el conflicto de competencia ante este Tribunal, siendo de aplicación la previsión del art. 63.5 LOTC, según la cual el plazo de impugnación se computa desde la finalización del plazo para contestar el requerimiento. Puesto que el mismo tuvo entrada en la Delegación del Gobierno el 12 de diciembre

de 2005, el plazo para contestarlo concluyó el 12 de enero de 2006. En la medida en que dentro del mes siguiente debía haberse presentado el conflicto y ello no se hizo hasta el 24 de febrero de 2006 estaríamos ante un conflicto extemporáneo.

La tesis según la cual el rechazo tardío del requerimiento no rehabilita el plazo para recurrir ante el Tribunal se fundamenta a partir de la propia doctrina de este Tribunal. Por un lado se invoca la STC 57/1982, de 27 de julio, que admitió que el rechazo extemporáneo del requerimiento reabría el plazo para el planteamiento del conflicto dada la mínima dilación que había existido en dicho caso. Este criterio, sin embargo, habría sido modificado en la STC 300/1993, de 20 de octubre, en la que se declaró extemporáneo un conflicto negativo de competencia presentado fuera del plazo de un mes desde el rechazo presunto de la segunda solicitud. La traslación de esta doctrina al conflicto positivo se considera acertada por dos motivos. Por un lado, por la similitud entre los plazos señalados en los arts. 63 y 68 LOTC. Pero, sobre todo, porque no se considera aplicable a los conflictos positivos de competencia la doctrina del silencio negativo aplicable en la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que esta figura se basa en el carácter revisor de esta jurisdicción, que requiere la existencia de un acto administrativo presunto para poder acceder a la misma. Nada de esto ocurre, en cambio, en el conflicto positivo de competencia, en el que se verifica la adecuación al bloque de la constitucionalidad de un acto, disposición o resolución que ya se ha dictado. El objeto del conflicto no sería el rechazo del requerimiento, institución que sólo pretende hacer posible una avenencia entre el órgano requirente y el requerido, sino únicamente el acto, disposición o resolución que se considera vulnerador del orden de distribución de competencias. El Abogado del Estado considera, además, que no puede olvidarse el carácter sustantivo, perentorio e improrrogable que este Tribunal ha otorgado a los plazos en su jurisdicción (AATC 138/2001, de 1 de junio, y 422/2003, de 17 de diciembre), algo que no puede alterarse sin justificación y sin sacrificar innecesariamente la seguridad jurídica.

b) La pretensión subsidiaria de desestimar el conflicto planteado por el Gobierno de Aragón parte de unas consideraciones previas sobre su objeto. El conflicto se dirige contra la totalidad del Real Decreto impugnado, a pesar de que el requerimiento de incompetencia citaba únicamente los arts. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 como vulneradores de las competencias autonómicas. Sin embargo, dado que el requerimiento concluye solicitando la derogación de todo el Real Decreto, se considera que existe la necesaria coherencia entre el objeto del requerimiento y el suplico de la demanda rectora del proceso.

Los argumentos de la demanda son contrarrestados recordando la doctrina constitucional en materia de subvenciones e incardinando el Decreto impugnado, que desarrolla los arts. 18 y 22 quáter de la Ley 4/1989, en el art. 149.1.23 y 13 CE, puesto que la finalidad de las ayudas reguladas en el mismo es fomentar el medioambiente y el desarrollo económico compatible con los valores naturales. En el caso del art. 149.1.13 CE se señala, concretamente, que el Estado puede regular subvenciones encaminadas al desarrollo económico sostenible, a nivel nacional, de las zonas afectadas por las restricciones inherentes a su cercanía a un espacio natural protegido que, sin duda, limitan su crecimiento.

Frente a lo sostenido en la demanda el Abogado del Estado considera que no es necesario que la disposición impugnada se apoye en un instrumento de planificación, ya sea un plan de desarrollo sostenible, ya un plan director. De entrada, se trataría de un argumento ajeno a un proceso conflictual, que daría lugar a una reglamentación ilegal pero no a una regulación contraria al orden de competencias. Además, de la doctrina constitucional no se derivaría una exigencia general de que exista una planificación estatal previa, puesto que las Sentencias invocadas en la demanda se dictaron en relación con normas en las que estaba prevista la aprobación coordinada de un plan de desarrollo sostenible por Real Decreto del Gobierno (STC 81/2005). Es más, añade el Abogado del Estado, de la STC 331/2005 resulta claramente que no es necesaria la existencia de tal plan. Asimismo, se aduce que el art. 22 quáter de la Ley 4/1989 no contiene tal exigencia, siendo el Real Decreto impugnado el que establece las directrices para garantizar el desarrollo sostenible de las zonas de influencia socioeconómica de los parques. Finalmente, se denuncia la incoherencia de la demanda al aceptar el ejercicio de la competencia estatal siempre que vaya precedida de la aprobación de un plan, pero no un Decreto en el que simplemente se regulan las condiciones básicas de

las subvenciones y, por tanto, se permite una mayor libertad de actuación a las Comunidades Autónomas, que no deberán ceñirse al previo plan estatal.

La representación del Gobierno estatal también rechaza que la norma impugnada vulnere la doctrina constitucional en materia de subvenciones. De entrada, frente a la tesis del recurrente de que la transferencia de fondos debería haberse realizado directamente en la Ley de Presupuestos, se recuerda que es el art. 22 quáter de la Ley 4/1989 el que llama a la concreción reglamentaria de las ayudas allí previstas y posteriormente a la aprobación de la Ley de presupuestos.

Frente a la tesis de que la norma impugnada incumple los requisitos formales y materiales para poder considerarse básica se denuncia que la demanda carece de la fundamentación necesaria para sustentarla, con lo cual incumple el deber de colaboración de las partes con este Tribunal. Además los requisitos formales se cumplen, puesto que el Real Decreto declara expresamente su carácter básico en la exposición de motivos y la disposición final primera, al margen de ser complemento necesario de una ley estatal y de una competencia del Estado. Los requisitos materiales también se cumplirían, puesto que los preceptos señalados en la demanda dejan un amplio margen para que las Comunidades Autónomas actúen. Así, el art. 2 establece un círculo amplísimo de potenciales beneficiarios que puede ser precisado por la normativa autonómica; el art. 3 define con amplitud las iniciativas subvencionables, permitiendo a las Comunidades Autónomas elegir entre las mismas; por su parte el art. 7 contiene criterios preferentes, pero no exclusivos, de valoración de las ayudas. Y lo mismo puede decirse de los restantes preceptos que contemplan la territorialización de las ayudas, y las normas mínimas de tramitación y control de dichas ayudas.

6. Por providencia de 28 de abril de 2009 el Pleno de este Tribunal decidió atribuir el conocimiento del presente conflicto a la Sala Segunda, 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.

7. Por providencia de 14 de octubre de 2010 se señaló para la deliberación y votación del presente conflicto el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en la áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

2. Antes, no obstante, de entrar en el análisis del conflicto planteado debemos dar respuesta a la pretensión principal del Abogado del Estado de inadmitir el presente conflicto positivo de competencia por ser extemporáneo. Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes, dicha pretensión se basa en la respuesta tardía, por el Gobierno de la Nación, al requerimiento de incompetencia presentado por el Gobierno de Aragón, retraso que no habría evitado que el plazo para acudir ante este Tribunal haya de computarse a partir del momento en que el requerimiento debía entenderse rechazado por falta de respuesta expresa, y no a partir de esta última.

La base fáctica de la pretensión del Abogado del Estado ha quedado acreditada ante este Tribunal: el Real Decreto impugnado fue publicado oficialmente el 14 de octubre de 2005; el requerimiento de incompetencia por el Gobierno autonómico fue formulado el día 25 del mismo mes y comunicado al Presidente del Gobierno por escrito de 5 de diciembre, que fue registrado en la Delegación del Gobierno en Aragón el 12 de diciembre de 2005; la contestación a dicho requerimiento rechazándolo fue adoptada por el Consejo de Ministros el 20 de enero de 2006 y trasladada al Presidente autonómico por escrito del mismo día,

que tuvo salida el 23 de enero y fue registrado en la Secretaría General Técnica de la Presidencia de la Comunidad Autónoma el 24 de enero de 2006; finalmente, el conflicto de competencia fue registrado en este Tribunal el 24 de febrero de 2006.

Resulta indudable, pues, que el Gobierno de la Nación no rechazó de forma expresa el requerimiento planteado por el Gobierno de Aragón en el plazo que prescribe el art. 63.4 LOTC. Este precepto dispone, en efecto, que si el órgano requerido no estima fundado el requerimiento «deberá igualmente rechazarlo» dentro del plazo de un mes a partir de su recepción. Habiéndose comunicado el rechazo del requerimiento el 24 de enero de 2006 (algo que debería haberse hecho como máximo el 12 de enero), la duda que se suscita se circunscribe a los efectos procesales de este hecho; concretamente, a si el incumplimiento del deber de contestar en plazo abre de modo definitivo la posibilidad de plantear el consiguiente conflicto positivo de competencia o si este plazo debe entenderse reabierto en el supuesto que se produzca una contestación tardía. La regulación procesal del conflicto de competencia, así como la doctrina y práctica de este Tribunal deben llevarnos a aceptar esta segunda posibilidad, rechazando con ello la pretensión del Abogado del Estado de que el presente conflicto deba ser inadmitido por extemporáneo.

En efecto, tras establecer el deber de contestar expresamente los requerimientos de incompetencia en el plazo de un mes desde su recepción, el art. 63.4 LOTC dispone que al final de este plazo los requerimientos no atendidos «se entenderán en todo caso» rechazados. Como señalamos en la STC 57/1982, de 27 de julio, FJ 1, y reiteramos en la STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 1, «el rechazo tácito se instrumenta en la Ley para permitir la sustentación en vía procesal del conflicto, pero no tiene el valor de equivalencia al pronunciamiento inequívoco expreso, que sobre la propia competencia establece con prioridad el mismo párrafo». Transcurrido el plazo para hacerlo ni se extingue, pues, el deber de contestar expresamente el requerimiento, ni mucho menos se cierran las puertas a que dicha contestación se produzca. En este sentido debemos recordar una vez más que el requerimiento previo no constituye «un mero obstáculo o requisito formal cuya finalidad sea la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa», sino que «responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [entre otras, SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 2; 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 2; 32/2006, de 1 de febrero, FJ 2 b); y 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 2 b)].

Esta finalidad principal del requerimiento debe llevarnos, no sólo a aceptar la posibilidad de respuestas tardías a los requerimientos, algo por otro lado frecuente en la práctica y que hemos aceptado implícitamente en algún supuesto [así, por ejemplo, en la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 2 a)], sino también a realizar una interpretación del art. 63.5 LOTC coherente con la misma. Dispone este precepto que «dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo o al término del plazo a que se refiere el párrafo anterior, el órgano requirente ... podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional». Desde el punto de vista de su literalidad nada se opone a que el plazo para presentar el conflicto se compute a partir del rechazo expreso del requerimiento, aunque éste sea tardío. El rechazo expreso y el tácito no se contemplan en este precepto como alternativas excluyentes, sino como dos posibilidades que pueden sucederse en el tiempo, de modo que una respuesta tardía no hace más que reabrir el plazo para acudir a este Tribunal. Esta interpretación resulta coherente, además, con nuestra reiterada doctrina sobre la necesidad de realizar una interpretación no formalista de los requisitos procesales de los procesos constitucionales [por todas, SSTC 32/2006, de 1 de febrero, FJ 2 b); 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 2 b)]. Pero sobre todo es coherente con la naturaleza y función del requerimiento previo señaladas anteriormente. Por ello no es posible aceptar una pretensión como la del Abogado del Estado, que cerraría las puertas a cualquier posible negociación entre los Gobiernos afectados una vez transcurrido el plazo de un mes para dar respuesta al requerimiento de incompetencia.

Los restantes argumentos esgrimidos por el representante del Gobierno para fundamentar su pretensión tampoco pueden ser compartidos. La STC 300/1993, de 20 de octubre, no puede considerarse que haya modificado el criterio de la STC 57/1982 de considerar que una respuesta tardía al requerimiento reabre el plazo para recurrir. Por un lado, porque en el

caso que dio lugar a dicha Sentencia no se produjo una respuesta tardía al requerimiento, sino un retraso en la presentación del conflicto. Por otro lado, porque en su fundamento jurídico 3 la propia Sentencia reconoció una vez más, refiriéndose al silencio negativo previsto en el art. 68.3 LOTC, que el mismo «debe ser entendido con un efecto exclusivamente procesal, es decir, limitado a abrir el acceso ante este Tribunal a la persona física o jurídica interesada, en su propio provecho, sin que quepa ligar a él, necesariamente, el efecto jurídico material de la declinación de competencia ». Pero, sobre todo, porque dicha Sentencia dio respuesta a un conflicto negativo de competencias, proceso en que el requerimiento tiene una función completamente distinta a la que cumple en el conflicto positivo a pesar de los paralelismos que existen entre los arts. 63 y 68 LOTC.

Finalmente, las diferencias entre la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa no pueden llevarnos a excluir una interpretación del art. 63.4 LOTC como la sostenida anteriormente, toda vez que el hecho de considerar rechazados los requerimientos no atendidos en plazo no pretende fundamentar un acto presunto contra el que recurrir, sino simplemente abrir las puertas para acceder a la jurisdicción constitucional.

La pretensión principal del Abogado del Estado de inadmitir el conflicto positivo de competencias debe ser, pues, rechazada.

3. Por lo que respecta a la cuestión de fondo, lo primero que debemos señalar es que el conflicto se dirige contra la totalidad del Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, aunque el escrito de interposición no se detiene en todos y cada uno de sus preceptos. Esta circunstancia, que también se produjo en el requerimiento previo, no impide entrar en el fondo de la impugnación, dada la naturaleza de las tachas aducidas. Pero tampoco puede desconocerse, como se verá más adelante, desde la perspectiva del deber de los recurrentes de fundamentar cada una de sus pretensiones.

El Gobierno de Aragón sostiene que el Decreto recurrido vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales, desarrollo económico y protección del medioambiente, así como su autonomía financiera. La regulación de las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales contenida en el mismo no resultaría respetuosa ni con dichas competencias ni con la doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones (STC 13/1992) y Parques Nacionales (SSTC 102/1995, de 26 de junio, 194/2004, 81/2005, 101/2005 y 331/2005). Aunque con carácter subsidiario, el Abogado del Estado sostiene lo contrario sobre la base de unos argumentos que también descansan en buena medida en la doctrina de este Tribunal.

De las citadas SSTC 13/1992, de 6 de febrero, 194/2004, de 4 de noviembre, 81/2005, de 6 de abril, 101/2005, de 20 de abril, y 331/2005, de 15 de diciembre, se deriva, en efecto, un cuerpo doctrinal que permite dar respuesta al presente conflicto sin necesidad de reproducir todos y cada uno de sus elementos.

Antes de dar tal respuesta, sin embargo, acaso no esté de más notar, a fin de despejar posibles dudas, las apreciables diferencias existentes entre el conflicto resuelto en la STC 138/2009, de 15 de junio, que declaró la competencia autonómica para regular y gestionar unas ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales convocadas para el año 2002 por Orden del Ministerio de Medio Ambiente, y el que ahora enjuiciamos, toda vez que basta repasar sus respectivos objetos para comprobar que tanto el contenido de las normas en cada caso impugnadas como los títulos competenciales en juego son distintos. En aquel otro caso la Orden Ministerial entonces controvertida atribuía a la Administración del Estado la totalidad de las facultades de convocatoria, tramitación, resolución y pago de las subvenciones entonces consideradas, con fundamento además en la competencia estatal sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE). En cambio, en el caso que ahora enjuiciamos, el Real Decreto cuestionado reconoce la competencia autonómica para ejercer esas mismas facultades y se justifica en la competencias estatales sobre ordenación general de la economía (art. 149.1 13 CE) y protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

4. Hecha esta precisión, la aplicación de la citada doctrina sobre subvenciones y Parques Nacionales al presente conflicto requiere partir del concreto contenido de la norma impugnada. Como se desprende de su propia rúbrica, el Real Decreto 1229/2005 regula el régimen jurídico de las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. No tiene por objeto, pues, ni la financiación ordinaria de los Parques, ni el fomento de actividades de investigación, sino que, como dispone el art. 1, su finalidad es «promocionar el desarrollo sostenible de las poblaciones que cuenten en su territorio con los citados espacios naturales protegidos» y, concretamente, que se encuentren en sus áreas de influencia socioeconómica. Con este propósito se regulan los posibles beneficiarios de dichas subvenciones (art. 2), las iniciativas susceptibles de subvención (art. 3), y aspectos tales como la financiación, convocatoria, y tramitación de tales ayudas (arts. 4, 5 y 6), así como los criterios de valoración, los deberes de información y las obligaciones de sus beneficiarios (arts. 7, 8 y 9).

Según resulta de las alegaciones de las partes la controversia no afecta al encuadramiento competencial de la norma recurrida, sino al modo en que el Estado ha ejercido sus competencias. El Gobierno recurrente no ha puesto en duda los títulos competenciales mencionados en la exposición de motivos y la disposición final primera del Real Decreto recurrido, esto es, que el mismo halla cobertura en las competencias estatales de «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE) y de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Tampoco se cuestiona que dicho Decreto desarrolla el art. 22 quáter de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y que el Estado puede dictar normas básicas en este ámbito. Aunque no siempre de forma clara, lo que se discute es que se hayan cumplido algunos requisitos formales y materiales para que ello sea posible, esto es, que el Estado haya ejercido sus competencias sin vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de espacios naturales protegidos [art. 35.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr)], protección del medio ambiente (art. 37.3 EAAr), y desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (art. 35.1.24 EAAr), y sin incidir en su autonomía financiera (arts. 45 y 47.13 EAAr).

5. Aunque los títulos competenciales que dan cobertura a la norma impugnada no han sido puestos en duda, conviene recordar, como ha hecho la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3, que nuestra doctrina ha insistido en la necesidad de encuadrar las subvenciones en la distribución de competencias que exista en cada sector material. En el caso concreto de las subvenciones a las zonas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales hemos considerado que los títulos competenciales que se ven afectados son los arts. 149.1.23 y 149.1.13 CE. Así, en la STC 102/1995, de 26 de junio, que tuvo por objeto la Ley 4/1989, aplicamos al ámbito medioambiental nuestra doctrina sobre la necesidad de reconducir a la competencia sectorial concreta —en este caso, al art. 149.1.23 CE—, y no a una inexistente competencia subvencional universal, la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de subvenciones dirigidas específicamente a la protección del medio ambiente (FJ 33). En la STC 101/2005, de 20 de abril, relativa al Plan director de la Red de Parques Nacionales, consideramos, en cambio, que la concesión de ayudas orientadas a la promoción económica de las áreas de influencia socioeconómica no resultaba encuadrable en la materia medio ambiente, sino en títulos competenciales más específicos, vinculados con la concreta finalidad perseguida en cada caso [FJ 11 f)].

El Real Decreto impugnado es respetuoso con esta doctrina, que se menciona expresamente en su exposición de motivos. En efecto, aunque su disposición final primera se remita indistintamente a los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE, la mera lectura de las iniciativas subvencionables (art. 3) pone de relieve que en unos casos el objetivo principal es la protección del medio ambiente [así por ejemplo, en el segundo y tercer supuesto de la letra a), o en el primero de la letra c)] y en otros el fomento del desarrollo económico de las zonas de influencia socioeconómica de los parques nacionales [este es el caso, entre

otros, del primer y cuarto supuesto de la letra a), así como del segundo de la letra b)]. La promoción del «desarrollo sostenible» de dichas zonas, como se señala en el art. 1, a través de subvenciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado encuentra, pues, en los arts. 149.1.23 y 149.1.13 CE una cobertura competencial constitucionalmente adecuada.

6. Sin discutir lo anterior, el Gobierno aragonés basa su pretensión en que el Real Decreto impugnado incurre en una serie de tachas que podemos englobar en dos grupos: formales y materiales. Por lo que respecta a las primeras, el escrito de planteamiento del conflicto denuncia, aunque sea con carácter subsidiario, que la disposición impugnada «carece de los requisitos formales necesarios para la aprobación de la normativa básica estatal». Ciertamente el Gobierno recurrente se limita a señalar la citada objeción sin mayores especificaciones; no obstante, es evidente que la misma ha de entenderse referida a que la norma que se impugna no satisface la primera de las exigencias formales de las bases, de acuerdo con nuestra doctrina, esto es, su incorporación en normas con rango de Ley (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5). Ahora bien, en la misma Sentencia y fundamento jurídico citados, recogiendo de nuevo reiterada doctrina de este Tribunal, dijimos que «[c]omo excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases», condiciones que resulta claro que concurren en un Real Decreto cuyo objeto es la regulación de subvenciones públicas por naturaleza coyunturales.

También de formal cabe calificar la tacha que ocupa un lugar mucho más destacado en el escrito de interposición del conflicto, relativa a la ausencia de un plan director o de desarrollo de la zona, plan que en opinión del Gobierno aragonés vendría impuesto por la doctrina de este Tribunal y la legislación estatal. Más allá de las consecuencias jurídicas de tal irregularidad, lo cierto es que ni la legislación básica estatal ni nuestros anteriores pronunciamientos exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo. La mera lectura de los arts. 18.2 y 22 quáter de la Ley 4/1989, de protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, así lo demuestra. Y ello también lo confirma nuestra doctrina, que únicamente se ha referido a tales planes directores o de desarrollo en los supuestos en que los mismos estaban previstos en la normas objeto de análisis. Así, en la STC 81/2005, de 6 de abril, relativa a la ley estatal de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada, confirmamos la constitucionalidad de su art. 3.3, que prevé la elaboración coordinada de un plan de desarrollo sostenible para la comarca. Para ello consideramos que «la competencia coordinadora del Estado, ínsita en toda competencia básica, le permite configurar un plan coordinado siempre que su elaboración y contenido respete el marco que nuestra doctrina fija para los instrumentos o sistemas de coordinación... de un lado y, de otro, siempre que la regulación sustantiva de dicho Plan integre adecuadamente las potestades financieras de ambas Administraciones». Poco después, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley andaluza del espacio natural de Doñana, consideramos que «tampoco resulta contrario al orden constitucional de competencias... que cada Administración elabore y aplique separadamente los planes y ayudas correspondiente a las áreas de influencia socioeconómica que ellas mismas determinen» [STC 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 8 c)]. De ello se desprende que no es constitucionalmente necesario que las subvenciones estén vinculadas a la ejecución de un plan director o de desarrollo de la zona.

En definitiva, ninguna de las tachas formales aducidas por el Gobierno autonómico puede ser acogida.

7. La misma suerte deben correr las tachas de carácter material, que en el escrito de interposición del conflicto se concretan en el incumplimiento de la doctrina de este Tribunal

relativa a la potestad de fomento del Estado en los supuestos de competencias básicas y en el excesivo detallismo del Decreto impugnado. Por lo que respecta a la primera cuestión, el representante del Gobierno autonómico recuerda acertadamente, sirviéndose de la STC 13/1992, de 6 de febrero [FJ 8 b)], que, como entonces declaramos, «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».

El contraste de esta doctrina con la norma ahora impugnada pone de relieve que en el presente caso se cumplen todos y cada uno de los requisitos exigidos por este Tribunal en los supuestos en que el Estado ostente competencias sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia. Por un lado el propio Real Decreto recurrido contempla la territorialización de las subvenciones entre las diversas Comunidades Autónomas (arts. 4 y disposición transitoria única), tal y como exige dicha Sentencia con carácter general. Y por otro la regulación del destino y de las condiciones generales de otorgamiento de las subvenciones deja un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de las ayudas o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Esta última cuestión es la que el Gobierno aragonés pone en duda aduciendo que el Real Decreto impugnado incurre en un detallismo excesivo. Pero esta denuncia tampoco puede ser atendida por dos motivos. Por un lado, por su carácter indeterminado e incompleto, puesto que se predica únicamente de algunos de los preceptos impugnados (concretamente los arts. 2, 3 y 7) y se pretende argumentar por comparación con el Real Decreto 940/1999, esto es, la norma que vino a derogar la disposición ahora recurrida. Como señala el Abogado del Estado, una alegación de este tipo carece de la fundamentación necesaria para sustentarla, incumpliendo con ello el deber de colaboración de las partes con este Tribunal. Pero, además, la mera lectura del Real Decreto impugnado pone de relieve que el mismo es respetuoso con las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. Así, más allá de atribuir a las Comunidades Autónomas la convocatoria y la tramitación de las ayudas (arts. 5 y 6) y establecer unos criterios de valoración preferentes que pueden ser complementados por las mismas (art. 7), la regulación de los posibles beneficiarios de las subvenciones (art. 2) y de las iniciativas subvencionables (art. 3) no cierra las puertas a su posible desarrollo por las Comunidades Autónomas. En el primer caso porque alguno de los requisitos es susceptible de mayor concreción –al margen de contemplarse que las entidades supramunicipales de creación autonómica puedan ser destinatarias de las subvenciones–; y en el segundo porque se prevé expresamente (art. 3 b) que determinadas inversiones puedan ser incluidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivas convocatorias.

En todo caso las tachas de tipo material también deben ser desestimadas.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencia núm. 2076-2006, planteado por el Gobierno de Aragón, respecto del Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que

se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil diez.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.