



Roj: **SAN 4141/2018** - ECLI: **ES:AN:2018:4141**

Id Cendoj: **28079230042018100423**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **24/10/2018**

Nº de Recurso: **484/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **IGNACIO DE LA CUEVA ALEU**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN CUARTA**

**Núm. de Recurso:** 0000484 /2014

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 05430/2014

**Demandante:** GENERALITAT CATALUÑA

**Demandado:** MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA

**Codemandado:** FEDERACION NACIONAL DE EMPRESARIOS MINAS CARBUNION

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. IGNACIO DE LA CUEVA ALEU

### **SENTENCIA N°:**

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. MARÍA ASUNCIÓN SALVO TAMBO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. IGNACIO DE LA CUEVA ALEU

D. SANTOS HONORIO DE CASTRO GARCIA

D<sup>a</sup>. ANA MARTÍN VALERO

Madrid, a veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho.

Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se ha tramitado el **recurso nº 484/2014** promovido a instancias de la **GENERALITAT DE CATALUÑA**, que comparece representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la Orden IET/594/2014, de 10 de abril del Ministerio de Industria, Energía y Turismo por la que se aprueban las bases reguladoras para los ejercicios 2013 a 2018 de las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva, siendo demandada la Administración del Estado, representada y defendida el Sr. Abogado del Estado, compareciendo como parte codemandada la FEDERACION NACIONAL DE EMPRESARIOS DE MINAS Y CARBON CARBUNION, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Adela Cano Lantero.



La cuantía del presente recurso es indeterminada.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- Con fecha de 24 de octubre de 2014 tuvo entrada recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la resolución del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, de 10 de abril de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para los ejercicios 2013 a 2018 de las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón.

**SEGUNDO.**- Re clamado y recibido el expediente se formuló demanda el 23 de diciembre de 2014 en la que se solicitaba que, previos los trámites legales, se dicte sentencia por la que se estime el recurso y se declare la nulidad de los artículos 10, 11 y 12 de la orden IET/594/2014 de 10 de abril. Subsidiariamente, para el negado supuesto que se entienda que la invasión competencial solo debe afectar a la esfera de la Generalitat de Cataluña, entonces se fije y ordene la territorialización de cualquier convocatoria que se pretenda al amparo de dicha disposición.

**TERCERO.**- Me diante escrito con entrada el 26 de febrero de 2015 la Abogacía del Estado se opuso y terminó solicitando la inadmisión del recurso y subsidiariamente, la desestimación íntegra del mismo. La codemandada no contestó a la demanda y se la tuvo por precluida.

**CUARTO.**- Solicitado el recibimiento a prueba del recurso, la Sala dictó auto el 20 de abril de 2015 admitiendo la prueba propuesta por la actora, y dictando posteriormente auto el 11 de mayo de 2015 admitiendo la prueba propuesta por el Abogado del Estado.

Declaradas conclusas las actuaciones, mediante Providencia de fecha 7 de junio de 2018 se se acuerda suspender las presentes actuaciones hasta que por la Sala Tercera del Tribunal Supremo se resuelvan los recursos de casación interpuesto contra las sentencias dictadas por esta Sección en fecha 27 de enero de 2016 (P.O 526/2014, P.O 485/2014, P.O 518/2014) y 2 de marzo de 2016 (P.O 490/2014 y P.O 511/2014) al ser la cuestión planteada en este procedimiento análoga a la suscitada en aquéllos.

**QUINTO.**- Recibido testimonio de la sentencia dictada en casación en el PO 490/2014, yalzada la suspensión acordada, previo traslado para alegaciones de las partes al respecto, se señaló para votación y fallo el día 17 de octubre de 2018, en que efectivamente se deliberó y votó.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. IGNACIO DE LA CUEVA ALEU, quien expresa el parecer de la Sala.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- La Generalitat de Cataluña interpone recurso contencioso-administrativo contra la Orden IET/594/2014, de 10 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para los ejercicios 2013 a 2018 de las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva.

**SEGUNDO.**- En la demanda se sostiene que los arts. 10, 11 y 12, reguladores de la iniciación del procedimiento para la concesión, la participación de las CC.AA como una mera posibilidad, y la instrucción y decisión de las subvenciones, invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se aduce a tal efecto que la Generalitat ostenta competencias compartidas en materia de régimen minero y medio ambiente ( arts. 133.4 y 144 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña - en adelante EAC-). Tales competencias comprenden, de conformidad con el art. 114.3 EAC, "precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión." Entre las empresas relacionadas en la Orden como posibles beneficiarias de las ayudas al cierre figura al menos una empresa con dos unidades de producción en Lleida.

Se razona que las ayudas al cierre reguladas en la Orden impugnada se enmarcan en las competencias de la Generalitat sobre desarrollo y ejecución del régimen de la minería, así como en las de protección del medio ambiente. Los costes reseñados en el art. 3.1, apartados a) y b) tienen encaje en las competencias compartidas sobre régimen minero y los de los apartados c) y d) del mismo precepto en las competencias sobre medio ambiente.

Y por otro lado niega que el título competencial "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", contenido en el art. 149.1.13 CE, ampare una regulación agotadora de la materia que no deje



espacio a la Generalitat para ejercer sus competencias normativas de desarrollo ni las de ejecución. El título competencial más específico de la Comunidad Autónoma ha de prevalecer sobre el más genérico del Estado si no existen razones que justifiquen la prevalencia de este. En el caso de la Orden impugnada las facultades de intervención administrativa deben ejercitarse a través y con respeto a las competencias de la Generalitat. Consecuencia de lo anterior sería que la Orden impugnada incide en vicio de nulidad radical por vulnerar la jerarquía normativa al ser contraria al orden de distribución de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad.

Finalmente aduce que se vulnera el principio de lealtad constitucional por la reiteración con la que el Estado invade las competencias de Cataluña orillando la doctrina constante del Tribunal Constitucional.

**TERCERO.-** El Abogado del Estado comienza por oponer como causa de inadmisión del recurso la falta de acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar el recurso. Aduce que la acción no se ejercitó por el Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat como exige el art. 8.1 de la Ley del Parlamento Catalán 7/1996, de 5 de julio, relativa a la Organización de los servicios Jurídicos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, sino por uno de sus letrados. No obstante, tras las alegaciones formuladas al respecto por la Generalitat, el Abogado del Estado no insistió en esta alegación al formular conclusiones, razón por la cual la entendemos abandonada.

Opone en primer término que la competencia para resolver la cuestión litigiosa, en tanto que es un conflicto de competencias, corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional, y en su defecto, que la demandante carece de legitimación *ad causam* porque únicamente una parte de una unidad de producción se encuentra en Cataluña, siendo así que la empresa concesionaria tiene su sede social en Zaragoza.

En cuanto al fondo de la cuestión suscitada sostiene el Abogado del Estado que, sin negar las competencias autonómicas, el título horizontal contenido en el art. 149.1.13 CE presta cobertura a la Orden impugnada en tanto que incide en un sector esencial afectado por normativa comunitaria que fuerza a la reconversión del sector en el que existe un relevante interés público. La existencia de este título competencial determinaría que las subvenciones ordenadas en la Orden recurrida se encajasen en el cuarto de los supuestos configurados en la STC 13/1992. En primer lugar porque las unidades de producción abarcan en ocasiones el territorio de más de una Comunidad Autónoma y porque una misma empresa es titular de varias unidades de producción ubicadas en varias comunidades que gestiona de modo unitario. Todo ello, junto con la posible afectación de la competencia entre empresas a causa de la subvención, justifica el ejercicio estatal de la competencia por su carácter no territorializable.

Añade que sólo la gestión centralizada permite un tratamiento homogéneo del otorgamiento de las subvenciones al cierre en un sector estratégico como el carbón, caracterización que precisamente ha sido la que ha justificado la supervivencia de las ayudas de Estado a la producción en cuanto las ayudas iban destinadas al mantenimiento de la capacidad de producción de carbón a fin de salvaguardar la seguridad en la producción de energía eléctrica.

**CUARTO.-** Hemos de comenzar por rechazar la incompetencia de jurisdicción de esta Sala que aduce el Abogado del Estado, quien considera que estamos en presencia de un conflicto de competencias suscitado por la Generalitat de Cataluña frente al Estado, lo que determinaría que únicamente fuese competente el Tribunal Constitucional.

La cuestión ha sido abordada por el Tribunal Supremo al conocer de recurso de casación frente a sentencias de esta Sección, entre otras en las SSTS de 28 de mayo de 2018 ( cas. 1739/2016); 1 de junio de 2018 ( cas. 1184/2016); 5 de junio de 2018 ( cas. 1175/2016); y 6 de junio de 2018 ( cas. 1303/2016). En estas sentencias se analiza la extensión de esta jurisdicción en relación con la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, llegándose a la conclusión de que la existencia de abundante doctrina constitucional en relación al reparto competencial en materia de subvenciones sitúa la cuestión debatida más bien en la calificación jurídica que a la vista de dicha doctrina merecen las previsiones del acto o resolución concretamente impugnado.

Consecuentemente, con remisión a lo resuelto por el Tribunal Supremo en relación con esta cuestión, rechazamos la aducida incompetencia de jurisdicción de esta Sala y entrar a conocer de lo que en el recurso se suscita.

**QUINTO.-** La Orden impugnada tiene por objeto el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de ayudas por costes excepcionales destinadas a la cobertura de costes que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón de las empresas mineras que figuran en el anexo del Plan de Cierre del Reino de España para la minería no competitiva en el marco de lo previsto en el



artículo 4 de la Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas (en adelante la Decisión).

Los costes cuya financiación es posible a través de las ayudas se detallan en el art. 3 de la Orden, y son los siguientes:

- "a) Las obras adicionales de seguridad en el interior de la mina derivadas del cierre de unidades de producción de carbón.
- b) Los daños provocados por la actividad minera, siempre que sean imputables a unidades de producción de carbón que se hayan cerrado o estén cerrando.
- c) Todos los costes debidamente justificados derivados de la rehabilitación de antiguas zonas de extracción de carbón.
- d) Los costes de la nueva puesta en cultivo de la superficie."

El concepto de unidad de producción a los efectos de aplicación de las bases se establece también en el art. 3, señalando que el *"el conjunto de los lugares de extracción de carbón y de las infraestructuras que les dan servicio, subterráneas o a cielo abierto, que pueden producir carbón bruto de forma independiente de otras partes de la empresa."*

**SEXTO.-** Con arreglo a lo acabado de señalar podemos ya descartar la falta de legitimación aducida por el Abogado del Estado, quien la niega a la Generalitat de Cataluña en razón a que no existe en su territorio ninguna unidad de producción susceptible de percibir las ayudas al cierre reguladas en la Orden impugnada.

En efecto, las beneficiarias de las ayudas al cierre son las empresas mineras que se relacionan en el anexo de la Orden y entre ellas figura La Carbonífera del Ebro, S.A. Según ha acreditado la demandante esta empresa explota al menos dos unidades de producción en Lleida, razón por la cual, en la medida en que dicha empresa pudiera ser beneficiaria de las ayudas al cierre de unidades de producción situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se identifica en dicha comunidad un interés legítimo en la impugnación de la Orden que regula las bases para la concesión de las ayudas.

**SÉPTIMO.-** Para abordar la cuestión suscitada hemos de partir de la consideración, reiterada por la doctrina constitucional (por todas STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6), de que *"el poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce "dentro", y no "al margen", del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el del respeto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los arts. 2, 137 y 156 C.E. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía."*

Por esta razón, el Tribunal Constitucional ha reiterado (últimamente en la STC 88/2018, de 19 de julio de 2018) que *"la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate."*

Por tanto, debe comenzarse por encuadrar la controversia conforme al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, atendiendo al contenido y finalidad de los preceptos impugnados, aplicando para ello los criterios de incardinación competencial. En tal sentido, cuando las partes en el proceso invocan para sí la competencia con sustento en distintos títulos competenciales, su calificación correcta ha de atender a "tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso ( STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2).

**OCTAVO.-** Como ya se ha recogido en un fundamento anterior, la Orden impugnada tiene por objeto el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de ayudas por costes excepcionales destinadas a la cobertura de costes que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón de las empresas mineras que figuran en el anexo del Plan de Cierre del Reino de España para la minería no competitiva en el marco de lo previsto en el artículo 4 de la Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010.



En la Orden se regulan los posibles beneficiarios de las ayudas, la financiación de las mismas, los gastos financiados, el importe de las ayudas, la formalización y presentación de las solicitudes, el procedimiento de evaluación y el órgano que ha de llevarla a cabo; el procedimiento para su concesión; el plazo de ejecución de las labores financiadas con las ayudas; su pago; las garantías a prestar en el caso de que el pago sea anticipado; el régimen de justificación de las ayudas; así como el régimen de inspección, información, entidades colaboradoras y la modificación y reintegro de las ayudas concedidas.

Pues bien, aun cuando la disposición adicional primera de la Orden impugnada expresa que se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el artículo 149.1. 13.ª de la Constitución Española atribuye al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, es lo cierto que la materia regulada tiene su adecuado encaje en el régimen minero. En primer lugar, el contenido material de la Orden se refiere al cierre de minas de carbón (las no competitivas, al menos) y esta es una cuestión regulada específicamente en la Ley 22/73, de 21 de julio, de Minas, cuyo art. 88 obliga al titular de derechos mineros caducados a entregar los trabajos en buenas condiciones de seguridad, así como en su reglamento, aprobado por 28567/1978, de 25 de agosto. En su art. 112 somete a autorización el abandono de los trabajos mineros, previa comprobación de las condiciones de seguridad para las personas y las cosas, tanto en el interior como en el exterior.

Pero es que además, la Orden es el medio a través del cual se ejecuta una Decisión del Consejo de la Unión Europea relativa precisamente a sufragar en parte los costes del Plan de Cierre de minas de carbón de nuestra Nación. Del mismo modo, resulta también acertado el encuadramiento en la materia "medio ambiente" de alguna de las medidas a adoptar con el fin de rehabilitar las antiguas zonas de extracción del carbón y su nueva puesta en cultivo.

Qué duda cabe que el sector de la minería ha sido de una extraordinaria relevancia en nuestro país y que, en esta medida, tiene incidencia en la actividad económica general, pero esta circunstancia, por sí sola, no permite prescindir del título competencial prevalente en el que enmarcar la Orden impugnada.

De entrada ha de rechazarse que el título competencial del art. 149.1.13 CE sea el que habilite al Estado para incidir en esta materia en la medida en que dispone de un título más específico, cual es el de bases del régimen minero y energético - art. 149.1.25 CE-, pues la finalidad de las subvenciones controvertidas en este proceso es la ordenación del sector minero, más concretamente su cierre ordenado mediante la disminución de algunos de sus costes de muy diversa índole, tales como seguridad, reparación de daños causados por la actividad minera, rehabilitación medioambiental y puesta en cultivo de los terrenos afectados. Por lo demás, no se advierte ni se justifica que la medida tenga incida directa y significativamente sobre la actividad económica general, según ha exigido la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), que igualmente ha recordado que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico ( STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9).

Finalmente, la prevalencia del título más específico sobre el título transversal del art. 149.1.13 CE ha sido declarada por el Tribunal Constitucional, precisamente en relación con medidas de ayuda y fomento a las energías renovables en la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 8, declarando que el encuadre competencial ha de ser el del régimen energético, supuesto que guarda particular semejanza con el que aquí analizamos.

Cuestión distinta es la virtualidad que quepa atribuir a la relevancia económica de la minería para condicionar el régimen de gestión de las subvenciones previstas en este ámbito material, aspecto en el que luego incidiremos.

**NOVENO.-** Concluimos por tanto que el título competencial concernido es del de la minería, y que el medio ambiente, en tanto que título transversal que concurre con muchos otros, se encuentra también concernido.

a) Con respecto al primero el Estado tiene competencia para su regulación básica ex art. 149.1. 25.ª, sobre "bases de régimen minero y energético."

A la Comunidad Autónoma de Cataluña le corresponde, según el art. 133.4 EAC "la competencia compartida sobre el régimen minero. Esta competencia incluye, en todo caso, la regulación y el régimen de intervención administrativa y control de las minas y los recursos mineros que estén situados en el territorio de Cataluña y de las actividades extractivas que se lleven a cabo." Por su parte el art. 114.3 EAC (no impugnado en la STC 31/2006, de 1 de febrero) precisa, con carácter general, el alcance de las facultades comprendidas en la atribución de competencia compartida sobre una determinada materia, señalando que en tales casos se incluye "precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión."





b) En relación con el medio ambiente, al Estado le corresponde ex art. 149.1.23 CE la legislación básica, mientras que las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer normas adicionales de protección. Tales competencias, tanto las de desarrollo y ejecución de lo básico como las de establecimiento de medidas adicionales, han sido asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en el art. 144 EAC.

**DÉCIMO.**- Concertados los títulos competenciales nos corresponde extraer las consecuencias en relación con las subvenciones que se puedan establecer en ración a aquellas materias. Para ello resulta forzoso aludir a la STC 3/1992, de 6 de febrero, cuyo FJ 8 constituye la doctrina constitucional aplicable y aplicada con reiteración tanto por la doctrina constitucional como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo a la que antes nos hemos referido. El fundamento jurídico aludido dice así:

*"8. Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.*

*a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.*

*b) 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, aún 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.*

*c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*

*d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo 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 o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate."*



**UNDÉCIMO.-** En el caso sometido a nuestra consideración, la competencia controvertida se incardina en el apartado b) de los anteriores, toda vez que tanto la materia relativa a la minería como la de medio ambiente, la Comunidad Autónoma tiene asumidas competencias de desarrollo legislativo y ejecución. De manera que el desarrollo del régimen subvencional al cierre de unidades no competitivas de carbón que se realiza en la Orden impugnada ha de respetar la competencia normativa de desarrollo y la de ejecución que a la Comunidad Autónoma corresponde.

La Generalitat de Cataluña aduce que los arts. 10, 11 y 12 de la Orden no respetan sus competencias de desarrollo y ejecución en cuanto contienen una regulación exhaustiva del procedimiento para la solicitud y tramitación de las subvenciones que no deja margen a regulación autonómica alguna de desarrollo, y en cuanto que el otorgamiento de las subvenciones se atribuye a un órgano estatal, cual es el Presidente del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo de las Comarcas Mineras (el Instituto), vulnerándose así su competencia ejecutiva.

Pues bien, asiste la razón a la Comunidad Autónoma en que la Orden contiene una regulación de las subvenciones que hace imposible el desarrollo de las competencias reservadas a la demandante, toda vez que no reconoce margen alguno de desarrollo normativo, no se prevé la participación autonómica en la tramitación de las ayudas y su definitiva concesión se reserva al Presidente del Instituto, la cual corresponde al Secretario de Estado. Ocurre, sin embargo, que la postura del Abogado del Estado no consiste tanto en negar esta circunstancia sino en afirmar que la centralización de la tramitación y concesión de las ayudas está justificada constitucionalmente por la concurrencia de la competencia estatal exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, recogida en el art. 149.1.13 CE.

**DUODÉCIMO.-** Del conjunto de la contestación a la demanda se desprende que la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la actividad económica se esgrime, como ya hemos anticipado, en una segunda dimensión, esto es, no como directamente atributivo de la competencia estatal sobre la actividad subvencionada, sino que, admitiendo implícitamente la competencia autonómica en la materia, considera que el título competencial recogido en el art. 149.1.13 CE es razón justificativa de la gestión centralizada (no territorializada) de las subvenciones en cuestión. Es decir, el Abogado del Estado sostiene que las subvenciones al cierre de unidades no productivas de carbón se incardinarían en el apartado d) del FJ 8 de la STC 13/1992 antes referida. Consecuentemente habremos de analizar las razones ofrecidas por el Abogado del Estado como justificativas de la centralización de unas subvenciones cuyo encuadre competencial las caracterizaría, en principio, como territorializables a tenor de lo dispuesto en los apartados b) y c) del FJ 8 de la STC 13/1992 ya citad.

Pues bien, lo primero que ha de descartarse es que el hecho de que la orden impugnada materialice una decisión de la Unión Europea justifique por sí mismo la imposibilidad de arbitrar medios para que las Comunidades Autónomas no vean menoscabadas sus competencias de desarrollo y ejecución sobre la materia concretamente analizada. El Tribunal Constitucional ha declarado con reiteración (últimamente STC 15/2018, de 22 de febrero) que "el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales ( art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo"( SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1, y 148/1998, de 2 de julio, FJ 4). Si bien, conforme a las mismas sentencias (cuya doctrina se recuerda en la STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 3 y las allí citadas), "tampoco cabe ignorar 'la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE' ( SSTC 252/1988, FJ 2) ... esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime en materias de competencia compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que 'sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados'" ( SSTC 252/1988, FJ 2; 79/1992, FJ 1, y 148/1998, FJ 4).

**DÉCIMOTERCERO.-** Ya en concreto sobre las razones aducidas por el Abogado del Estado, la Sala no comparte que la existencia de unidades de producción que abarquen en ocasiones el territorio de más de una Comunidad Autónoma conlleve necesariamente la gestión centralizada de la totalidad de las ayudas destinadas a suplir los costes de su cierre.

De una parte, la competencia básica del Estado le permite arbitrar los puntos de conexión idóneos para atender a esta circunstancia. En tal sentido, tiene declarado el Tribunal Constitucional [últimamente en STC 71/2018,



de 21 de junio, FJ 3.b,i)] que "si la ejecución puede tener un alcance supraterritorial, lo que compete al Estado es fijar con la debida precisión los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas, en lugar de asumir por sólo esta circunstancia la gestión de las actuaciones de que se trate" (FJ 7, con cita de la STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 6). En el mismo sentido STC 4/2018, de 20 de febrero, FJ 13.

De otro lado, las supraterritorialidad pretendidamente justificante de la centralización de la gestión de las subvenciones no pasa de ser una alegación teórica, pues no se acredita que en el presente caso que existan unidades de producción con las características indicadas.

Por lo demás, el hecho de que una misma empresa pueda ser titular de varias unidades de producción ubicadas en distintas Comunidades Autónomas, tampoco avala la exclusión de éstas en la gestión, toda vez que las subvenciones se otorgan en atención a la unidad de producción no competitiva a cerrar. A lo que ha de añadirse que no se razona de modo convincente que el ejercicio de las competencias ejecutivas autonómicas pueda alterar la competencia entre empresas, toda vez que, en cualquier caso, el otorgamiento de las subvenciones se ha de ajustar a las bases estatales, a través de las cuales se puede precaver el riesgo aducido por el Abogado del Estado. El ordenamiento y la estructura institucional estatal y de la Unión disponen de mecanismos suficientes para salvaguardar la competencia entre empresas sin que la centralización de la gestión de las ayudas al cierre suponga además garantía adicional alguna.

**DÉCIMOCUARTO.-** Re sta por analizar la última de las razones ofrecidas por el Abogado del Estado, a saber, el carácter estratégico de la producción de carbón para salvaguardar el mantenimiento de la capacidad de producción de energía eléctrica. Esta circunstancia justificó la supervivencia de las ayudas de Estado a la producción de carbón y, según sostiene el Abogado del Estado, justificaría ahora la gestión centralizada de las ayudas al cierre.

Sin embargo, la Sala considera que la argumentación del Abogado del Estado conduce precisamente a descartar la razonabilidad constitucionalmente exigible para la centralización de la gestión subvencional. Hasta la Decisión 2010/787/UE, del Consejo, de 10 de diciembre, las ayudas a la producción de carbón encontraban justificación en el reconocimiento del carácter estratégico de la producción de carbón que garantizase la seguridad del suministro eléctrico con centrales térmicas, lo que dio lugar a la aprobación de diferentes planes autorizados por la Unión Europea, el último de los cuales fue "Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras".

Pues bien, la Decisión 2010/787/UE supone un cambio de óptica regulatoria en la que se pasa de aceptar la subvención a la producción de carbón autóctono dentro de ciertos límites, a establecer ayudas al cierre de unidades de producción no competitivas. Resulta patente por ello que la supuesta necesidad de mantener centralizada las ayudas a la producción no concurre en las ayudas al cierre de las explotaciones no competitivas, cuya gestión no padece por su territorialización en la medida en que las subvenciones se conceden en contemplación de cada una de las unidades de producción y no, como hasta entonces, con el fin de asegurar la producción eléctrica a partir de este mineral contemplada en su globalidad.

**DECIMOQUINTO.-** Todo lo anterior nos conduce a la estimación del recurso al apreciar que los arts. 10, 11 y 12 de la Orden impugnada vulneran los preceptos estatutarios ya referidos en cuanto estos atribuyen competencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña para el desarrollo y ejecución sobre régimen minero -art. 133.4 en relación con el art. 114.3 EAC-. La centralización en la Administración General del Estado de la convocatoria de las subvenciones, la tramitación de las mismas con exclusión de toda intervención autonómica y la decisión de la concesión por El Presidente del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras -arts. 10, 11 y 12 de la Orden-, excluyen toda posibilidad de regulación de desarrollo autonómico y excluyen a la Comunidad Autónoma de toda participación en la gestión de la subvención, con vulneración de los preceptos estatutarios ya indicados.

En cuanto al alcance de la estimación del recurso, el art. 71 LJCA dispone que la estimación del recurso, además de declarar no ser conforme a Derecho la disposición o acto impugnados, los anulará total o parcialmente "en su caso". Pronunciamiento contingente que nos permite acotar la invalidez que declaramos atendiendo a la especificidad del objeto de este recurso contencioso y que lo asemejan a los conflictos de competencias. La eventual asimetría de las competencias de cada una de las Comunidades Autónomas o la falta de *vindicatio potestatis* de las que sí las tienen atribuida exige que la invalidez que declaramos se restrinja al ámbito de la Comunidad Autónoma recurrente (vid. STC 95/2002, de 25 de abril).

Por lo demás, tanto la aplicación del art. 73 LJCA como la aplicación analógica del art. 66 LOTC, determina que la invalidez que declaramos no implique la de aquellas resoluciones que ya hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado ( STC 9/2017, de 19 de enero, FJ 3).





**DECIMOSEXTO.**- En materia de costas, a tenor de lo dispuesto en el art. 139.1 LJCA, procede imponer las costas a la parte demandada.

Vistos los preceptos ya citados, así como los de general y pertinente aplicación,

#### **FALLAMOS**

**ESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo **núm. 484/2014**, interpuesto por la **Generalitat de Cataluña** contra Orden IET/594/2014, de 10 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para los ejercicios 2013 a 2018 de las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva.

**DECLARAMOS** que los arts. 10, 11 y 12 de la indicada Orden, no son conformes a Derecho por vulnerar las competencias de la Generalitat de Cataluña, y **DECLARAMOS** que son inaplicables en dicha Comunidad.

**CONDENAMOS** a la demandada al pago de las costas procesales.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase y una vez firme remítase testimonio de la misma junto con el expediente administrativo al lugar de procedencia de éste.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el día siguiente al de su **notificación**; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen, junto con el expediente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.**- La anterior sentencia ha sido publicada en la fecha que consta en el sistema informático. Doy fe.