

amparo, no por su contenido, sino por la omisión en ella de la información al recurrente de los recursos que contra la misma podía interponerse. Se estima por la parte que con ello se le ha causado indefensión, impidiéndole con su firmeza recurrir contra la misma y vulnerándose con ello el art. 24.1 de la C.E.

2. Ciertamente es que el art. 24.1 de la Constitución garantiza a todas las personas el derecho a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

Ciertamente es también que el art. 93 de la Ley de Procedimiento Laboral exige que «en el fallo de la Sentencia debe advertirse a las partes los recursos que contra ella procedan y plazo para ejercitarlos, así como las consignaciones...», y que, a su vez, el art. 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, impone el deber, al notificar «la resolución a las partes», de indicar «si la misma es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan; órgano ante el que deben interponerse y plazo para ellos». En este sentido, el problema que el recurso plantea es si el recurrente por esa omisión ha quedado indefenso y carente de tutela judicial efectiva, es decir, si se le impidió el acceso a los recursos.

3. Dentro del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 de la C.E., al que antes aludimos, se encuentra el del acceso a los recursos que las Leyes de procedimiento establecen, como garantía de que las resoluciones judiciales puedan ser revisadas por otra instancia y satisfacer así las pretensiones de las partes que se estiman no debidamente resueltas o determinadas. Pero sólo habrá indefensión con relevancia constitucional cuando el Juez o Tribunal niegue o impida la posibilidad de esa revisión en segunda instancia por razones no fundada o no justificadas, es decir, cuando, pese a la procedencia legal del recurso, éste no se haga posible sin justificación razonable.

Tanto el art. 151 como el 191 de la Ley de Procedimiento Laboral permiten al interesado recurrir contra las providencias del Magistrado de Trabajo que inadmitan el recurso de duplicación, primero en reposición y después en queja. Y esto es claro que lo pudo hacer el aquí recurrente al serle notificada la providencia denegatoria que ahora impugna en amparo, antes de acudir *per saltum* a este remedio constitucional que no es directo, sino subsidiario.

Lo pudo hacer, insistimos, porque la omisión en dicha providencia de los recursos utilizables —como información prescrita legalmente— no le impidió en modo alguno esa posibilidad, en tanto en cuanto que esa falta no le vinculaba ni era obstáculo para que pudiera recurrir y pudiera ser admitido el recurso conforme a los

preceptos citados de la Ley Procesal Laboral. Incluso pudo pedir aclaración —puesto que la Ley no lo prohíbe— al Magistrado respecto a ese contenido informativo omitido.

No está de más, por otra parte, recordar que este TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la repercusión que las presuntas o existentes irregularidades procesales —y ésta es una de ellas— puedan tener en el ámbito de los derechos constitucionales reconocidos. El Fiscal, oportunamente, cita las SSTC 70/1984, de 11 de junio, y 172/1985, de 16 de diciembre, cuya doctrina es aplicable, aunque se refieran a la inadvertencia sobre las consignaciones para recurrir, en cuanto matizan que la omisión judicial no siempre tiene alcance constitucional desde el momento en que la parte —sobre todo si está asistida de Letrado— dispone de los remedios pertinentes contra esas resoluciones defectuosas.

Por lo demás, las situaciones de indefensión han de valorarse según las circunstancias, y en este sentido, según se ha hecho constar en los antecedentes, el interesado no carecía en aquel trámite y momento procesal de la adecuada defensa y asesoramiento, puesto que tenía nombrado Abogado. No está, por tanto, justificada su queja ni su pretensión de amparo. Ni tampoco este recurso constitucional está pensado para remediar incorrecciones o defectos procesales, subsanables en el orden judicial, ni constituye por ello un cauce de revisión de esas irregularidades. Siempre, naturalmente, que el derecho fundamental quede a salvo, es decir, mientras el interesado tenga libre acceso a la justicia, como así ha sido el caso, aunque no fuera utilizada la vía pertinente por la propia negligencia de la parte.

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el recurso de amparo interpuesto por don Benito Nava Pareda, contra providencia de la Magistratura de Trabajo núm. 15 de Madrid de 3 de diciembre de 1985.

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

Dada en Madrid, a 24 de noviembre de 1986.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

32271 Pleno. Conflictos positivos de competencia acumulados números 50/84 y 465/85. Sentencia número 146/1986, de 25 de noviembre, y voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por doña Gloria Begué Cantón, Vicepresidenta; don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado:

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados números 50/84 y 465/85, promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia contra el Gobierno de la Nación, que, a través de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dictó las Resoluciones de 14 de septiembre de 1983 y de 2 de enero de 1985, por las que se convocan dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social. Ha sido parte el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado y Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 24 de enero de 1984, el Director general de lo Contencioso-Administrativo y del Patrimonio de la Junta de Galicia, apoderado por Acuerdo del Gobierno de la Comunidad Gallega, de 19 de enero de 1984, interpone conflicto positivo de competencia contra el Gobierno de la Nación, que, a través de la Dirección General de Acción Social, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dictó la Resolución

de 14 de septiembre de 1983 («Boletín Oficial del Estado» de 24 de septiembre). La pretensión de impugnación se deduce contra la totalidad de la Resolución, con excepción de los siguientes apartados, que considera el Gobierno de la Comunidad Gallega que corresponden al Estado:

- 1) Dotaciones para «programas (...) internacionales de acción social», establecimiento o convocatoria.
- 2) Actividades relativas «a los Servicios Sociales de acción internacionales», punto núm. 1 de la Resolución, relativo a «solicitantes».
- 3) «Programas y acciones de cooperación con otros países en materia de Servicios Sociales», núm. 6 del punto 2, relativo a «actividades a financiar».
- 4) Los puntos 3 a 8 de la Resolución, en cuanto se apliquen a «programas» o «acciones de cooperación» de ámbito internacional.

2. Por escrito de 22 de noviembre de 1983, el Presidente de la Junta de Galicia, en representación de la Comunidad Autónoma Gallega, requiere al Gobierno de la Nación, al amparo de lo previsto en el art. 63 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de que disponga las medidas necesarias para declarar nula la Resolución de 14 de septiembre de 1983, que estima vulnera el artículo 27.23 de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía de Galicia, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de «Asistencia Social»; el art. 149 de la Constitución, que no atribuye al Estado la competencia de esta materia, y el art. 150.3 de la Constitución; por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1983 se acuerda no atender el requerimiento, por entenderlo infundado, pues, aunque la Comunidad Autónoma Gallega tenga efectivamente competencias exclusivas en materia de Asistencia Social, éstas no resultan vulneradas, ya que la Resolución citada regula la concesión de subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de acción social contenidos en los Presupuestos Generales del Estado a Entidades asociativas que propongan planes de ámbito nacional, pues, dada la dimensión de los fines determinantes de su establecimiento que abarcan a todo

el territorio del Estado, podrían decaer por falta de un apoyo público adecuado. Por acuerdo de la Junta de Galicia, de 19 de enero de 1984, ante el resultado infructuoso del trámite de requerimiento, se decide plantear conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional.

3. Los fundamentos jurídicos en que se funda el presente conflicto se relacionan a continuación.

La referida Resolución —en los extremos impugnados— prevé como solicitantes de las ayudas a «las Asociaciones reconocidas oficialmente en España, que realizan programas de acción social de ámbito estatal, así como Instituciones de ámbito estatal sin fin de lucro, del mismo carácter que trabajen en áreas de los Servicios Sociales de acción internacional» (ap. 1.º). Las actividades a financiar serán aquellas «de ámbito estatal previamente concertadas mediante Convenio-programa con la Dirección General de Acción Social», que, entre otros, desarrollan los siguientes programas:

- 1) Mantenimiento de Servicios y Centros de dichas Asociaciones e Instituciones considerados pilotos por su especialización o colectivos protegidos.
- 2) Mantenimiento de las propias Asociaciones e Instituciones que programen actividades en el campo de la acción social.
- 3) Programas de información y asesoramiento en materia de recursos sociales.
- 4) Actuaciones de desarrollo comunitario interterritorial.
- 5) Programas y actuaciones orientados a la prevención de la marginación y reinserción social.
- (...)
- 7) Campañas de sensibilización de la población en relación con las áreas de actuación de la acción social a través de los medios de comunicación.
- 8) Campos destinados a la promoción del voluntariado social.
- 9) Programas de formación y asistencia técnica en Servicios Sociales.
- 10) Programas de investigación, estudios y publicaciones sobre acción social.

Conforme a su disposición adicional, la presente Resolución se establece «sin perjuicio de las competencias que a las Comunidades Autónomas corresponde, en virtud de sus respectivos Estatutos».

Subsidiariamente, y de modo indirecto, se impugna en el presente recurso la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983, en cuanto establece los créditos y dotaciones necesarias para las actividades que han dado lugar al presente conflicto, y es, por tanto, norma habilitante del acto de ejecución constituido por la Resolución citada (arts. 63.2 y 67 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional).

4. Los motivos de impugnación alegados por la Junta de Galicia en la demanda se concretan en los siguientes:

- a) El Estado carece de competencia exclusiva en materia de asistencia social.
- b) La materia relativa a la asistencia social es «de interés» de las respectivas Comunidades Autónomas.
- c) Para apreciar un interés de dimensión nacional es preciso en esta materia previa Ley de Armonización, y previa audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas.
- d) La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 carece de autorización constitucional para incidir en el reparto de competencias, como lo hace cuando autoriza determinadas partidas del gasto público estatal a imputar a actividades en las que el Estado no es competente.

5. a) En cuanto a la primera de las alegaciones contenidas en la demanda, entiende la Junta que, dado que el art. 27.23 del Estatuto de Autonomía para Galicia señala entre las competencias exclusivas de Galicia las de «Asistencia Social», a la luz de lo establecido en el art. 149.3 de la Constitución, el Estado no puede invadir su competencia ni pretender que la Resolución impugnada se aplique en territorio gallego. Los potenciales beneficiarios de las ayudas, en el momento en que desarrollen su actividad en territorio gallego, quedan afectados en el área de competencia comunitaria y, si el Gobierno afirma que existen razones de interés general, debe recurrir al procedimiento previsto en el art. 150.3 de la Constitución. En cuanto a la aventual interpretación del Real Decreto de Transferencias en sentido restrictivo, debe tenerse en cuenta que éste sólo «transfiere» los servicios, pues las competencias han sido asumidas por la propia Constitución y el Estatuto. A este respecto, el criterio de «interés gallego» a que se refiere el apartado C) del Anexo I no debe interpretarse en sentido limitador, sino como criterio positivo de atribución de competencias por la Comunidad Autónoma. Tampoco puede verse el Estado de la habilitación concedida por el párrafo C) del mismo apartado del Anexo I del Real Decreto; primero, porque la Ley de Presupuestos es una norma formal que no puede transformar el orden competencial; segundo, porque no se puede estimar que sea la Resolución la

norma habilitante, dado que no es tal norma, sino un «acto» general.

b) Respecto a la segunda alegación contenida en la demanda —la Asistencia Social es competencia exclusiva de la Comunidad—, es algo que se deduce con claridad de la masiva aceptación de la Asistencia Social como competencia exclusiva en todos los Estatutos de Autonomía. La atribución a la Comunidad Gallega de la Asistencia Social como competencia exclusiva sin limitaciones ni condicionamientos —a salvo de la existencia de títulos competenciales del Estado— implica la ejecución de todas las funciones relacionadas con la materia, incluida la de «fomento», a la que justamente se refiere la Resolución impugnada. De nuevo, el Gobierno no puede, al margen de Leyes armonizadoras, definir un interés general o supraterritorial como límite competencial cuando la Constitución no lo ha previsto, salvo el recurso a Leyes armonizadoras, que requiere probar previamente la existencia de un interés general insuficientemente atendido, con las fórmulas habituales de la Constitución, prueba que se añade como una dificultad más a la intervención estatal en el caso.

c) Añade la demanda, que, además, la Ley de Presupuestos Generales del Estado carece de habilitación constitucional para incidir en el reparto de competencias, y tal debe entenderse que pretende hacer cuando incluye consignaciones presupuestarias para la habilitación de fondos de actividades de fomento que no se registran como competencia estatal.

6. Por todo lo anterior se solicita de este Tribunal que dicte la Sentencia en la que se declare que la competencia controvertida está atribuida a la Comunidad Autónoma de Galicia en su ámbito territorial; que la Resolución impugnada, consecuentemente, está viciada de nulidad, salvo en lo que hace referencia a la participación del Estado en planes internacionales de acción social; que para apreciarse un interés de índole supracomunitario debe recurrirse al instrumento previsto en el art. 150.3 de la Constitución; que las Asociaciones y Fundaciones tienen «interés gallego» cuando realizan sus funciones en territorio gallego de forma principal, con independencia del lugar en que se fije su domicilio; que las dotaciones económicas previstas en la Resolución son competencia de la Comunidad Autónoma en cuanto a su ejecución; que la Resolución no puede estar amparada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado; que tampoco el Real Decreto de Transferencias puede ser norma que reserve al Estado competencias en esta materia, al tratarse de una norma de mera declaración o constatación, ni innovar el ordenamiento; que, por último, el Estado debe transferir a la Comunidad las mismas dotaciones previstas en la Resolución impugnada para su administración por aquella.

7. Por providencia de 1 de febrero de 1984, la Sección Tercera de este Tribunal acuerda admitir el conflicto, dando traslado al Gobierno de la Nación, para que en el plazo de veinte días aporte cuantas alegaciones y documentos estimara convenientes y dirigiendo comunicación a la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional para que, en caso de que ante ella estuviera impugnada o se impugnara la Resolución de 14 de septiembre de 1983, se suspenda el procedimiento conforme a lo dispuesto en el art. 61.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

Por escrito de 29 de febrero de 1984, comparece el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, oponiéndose a la demanda de conflicto, y efectuando las siguientes alegaciones:

a) La Resolución controvertida —en todo, salvo en lo referente a actividades estatales de cooperación internacional— hace referencia a la concesión de ayudas económicas a actividades de acción social desenvueltas por Asociaciones o Fundaciones de ámbito nacional o supracomunitario, por lo que en nada afectan al «ámbito de autonomía» de la Comunidad Gallega, tal como lo define el artículo 37 de su Estatuto.

b) Aparte lo anterior (que haría decaer al presente conflicto por carecer de objeto), aún es posible realizar algunas precisiones adicionales acerca de la competencia controvertida:

— La materia de «Asistencia Social» se encuadra dentro de las que, como competencia exclusiva, pueden asumir las Comunidades Autónomas conforme al art. 148.1.20.º de la Constitución, pero, teniendo en cuenta lo previsto en los arts. 1 y 9.2 del mismo Texto constitucional, no es imaginable un Estado completamente ajeno a la acción social mediante técnicas asistenciales, a la que le obligan adicionalmente los arts. 40, 41 y 50 de la Constitución. Existen, además, precedentes abundantes de la atención del Estado en estas materias.

— La Resolución impugnada no hace referencia exclusiva y directa a la materia de «Asistencia Social», sino a la «acción social» a desarrollar mediante la investigación o a la actividad asistencial, que pueden incluirse en títulos competenciales exclusivos del Estado, cual los contenidos en el art. 149.1, 15.º y 17.º.

— El Estado, en uso de su facultad de gasto público, puede determinar las condiciones de ese mismo gasto en los términos en que le autoriza a hacerlo la propia Constitución.

- El instrumento de la Ley de Armonización no es utilizable en este caso porque tiene como finalidad «armonizar» una normativa en este caso inexistente y, además, porque recae sobre materias en que el Estado tiene precisos títulos competenciales.

- Por último, la cuestión del rango de la Resolución combatida —como «norma» de ejecución de la Ley de Presupuestos—, aparte de contrastar con otros argumentos de la propia Comunidad, es una cuestión de pura legalidad ordinaria.

8. Por escrito registrado el día 21 de mayo de 1985, el Letrado don Heriberto García Seijo, en nombre y representación de la Junta de Galicia, plantea conflicto positivo de competencias frente a la Resolución de 2 de enero de 1985, de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se convoca y regula la concesión de ayudas para la financiación de programas de acción social para 1985, y contra el Real Decreto 102/1983, de 25 de enero, como norma habilitante. Admitido a trámite el conflicto, el Abogado del Estado solicita la acumulación del mismo al 50/84, también promovido por la Junta de Galicia, y solicita asimismo que se tengan por reproducidas las alegaciones entonces formuladas. El representante de la Junta de Galicia manifestó su conformidad con la solicitud del Abogado del Estado, por lo que se acordó la acumulación pedida mediante Auto de 24 de octubre de 1985.

9. Por Providencia de 20 de noviembre de 1986 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto el día 25 de noviembre de 1986.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La muy extensa argumentación de la Junta de Galicia para justificar la titularidad de la competencia controvertida puede condensarse, para apreciar con mayor claridad el objeto del presente conflicto, en una precisión previa y dos núcleos argumentales.

La precisión previa es que no se discute, en modo alguno, aquellos preceptos de las Resoluciones impugnadas que prevén ayudas económicas para fomentar la participación de instituciones españolas en planes internacionales de acción social. Esta precisión de la propia demandante —y su fundamentación en el art. 149.1.3.ª de la Constitución—, permiten circunscribir las observaciones que seguirán exclusivamente a las ayudas invertidas en planes de ámbito estatal, y limitar a ellas el fallo.

Los núcleos argumentales básicos, en torno a los cuales se articula el conflicto, son los siguientes:

- La materia «Asistencia Social» ha sido asumida como competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma (art. 27.23; Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril; Estatuto de Autonomía para Galicia), por lo que el Estado no puede alegar título competencial alguno para invadir esta competencia mediante la realización de actividad de ejecución —y así cabe calificar a la de fomento—, mediante la dotación de ayudas económicas consistentes en subvencionar entidades de interés gallego, pues se presupone que son de interés gallego aquellas que desarrollan su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma, con independencia del lugar en que puedan haber fijado su domicilio social.

- En la medida en que el Estado considere que concurre un interés general, éste no puede ser empleado como instrumento para limitar las competencias de la Comunidad Autónoma y debe ser determinado, en su caso, mediante Leyes de Armonización, conforme a lo previsto en el art. 150.3 de la Constitución. De cualquier modo, no es posible deducir la existencia de un interés de esta naturaleza, y con significación limitativa de las competencias comunitarias, de normas que carecen de virtualidad para modificar el cuadro de distribución de competencias dibujado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Razones sistemáticas aconsejan proceder al análisis en el orden que acaba de ser propuesto, dado que, en el caso de que se determine ser competencia estatal la controvertida, carecería de sentido entrar a considerar el problema de los cauces normativos a través de los que el Estado puede, alegando la existencia de un interés general insuficientemente protegido, entrar a regular materias que son exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

2. La cuestión primera es precisar la naturaleza de la actividad que pretenden fomentar las resoluciones impugnadas, a fin de situarla en el esquema competencial previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia.

Sostiene la Junta que la actividad a cuyo desarrollo contribuyen las ayudas contenidas en las resoluciones impugnadas es «Asistencia Social» (art. 148.1.20.ª de la Constitución), por la finalidad de los entes receptores de las ayudas. Puede aceptarse la argumentación de la promotora del conflicto, si bien antes es preciso hacer algunas puntualizaciones. Como ya se ha dicho por este Tribunal, nuestro constituyente maneja un concepto consagrado por la

práctica nacional e internacional, de ahí que deban traerse a la interpretación del Texto constitucional los criterios materiales que pueden deducirse de la legislación vigente. Siguiendo la pauta de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, lo que deba entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca a un técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Uno de éstos caracteres típicos es su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean. La Asistencia Social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces. Aunque en una primera aproximación el lenguaje constitucional no desmiente esta caracterización, del análisis de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía e, incluso, de los Decretos de traspaso de funciones y servicios —en la medida en que puedan servir como elementos auxiliares de la interpretación—, proporcionan una noción más amplia, impropia si se quiere, de lo que es la Asistencia Social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido. Esta noción no sólo comprende a la asistencia dispensada por entes públicos —que la definen y la prestan—, sino también a la dispensada por entidades privadas, caso en que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control. A este concepto amplio, por ejemplo, hacen referencia los apartados c) y f) de la cláusula B.1 del Anexo al Real Decreto 2411/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de servicios y asistencias sociales. Es claro que las resoluciones que se impugnan están en estrecha relación con la noción amplia de Asistencia Social de que se acaba de hablar. Puesto que esta Asistencia Social es una materia que la Comunidad puede asumir como competencia, y de hecho así ha sucedido (artículo 27.23, Estatuto de Autonomía de Galicia), queda ahora saber si es legítima la actuación estatal y, en su caso, cuál o cuáles son las razones que la justifican. Para intentar averiguarlo no es óbice el que la Comunidad no discuta en sí la existencia de subvenciones, sino su régimen, pues este asentimiento no puede impedir que este Tribunal cumpla su función como intérprete de la Constitución.

Sostiene el Abogado del Estado que ambas resoluciones encuentran apoyo constitucional, sobre todo, por dos clases de razones:

a) El Estado posee una facultad del gasto público para el logro de fines de interés general que justifica el que se dediquen fondos estatales al logro de fines así caracterizados, y que sea la entidad que dota los fondos la que los regula y gestiona.

b) Además, aunque el Estado carezca de competencias en materia de Asistencia Social cuando las Comunidades Autónomas las han asumido, los arts. 139.1 y 9.2 de la Constitución le habilitan para emprender acciones como la presente, que tienden a potenciar la igualdad entre los ciudadanos.

Pasemos ahora a examinar los argumentos del Letrado del Estado por el orden en que han sido expuestos.

3. En primer lugar, debe descartarse que la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, sea, además, un título legitimador de la atribución. Ya ha repetido este Tribunal, refiriéndose a una frecuente manifestación de esta facultad de gasto —las subvenciones—, pero con una doctrina que puede generalizarse, que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el sólo hecho de financiar puede exigirse en núcleo «que traiga hacia sí toda competencia» sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (Sentencias del Tribunal Constitucional 144/1985, de 25 de octubre, fundamento jurídico 4.º; 179/1985, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 1.º). La sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas —que lo siguen siendo, a pesar de la financiación—, sino que, aun si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional, y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general), ha reservado a otros entes territoriales. En consecuencia, esto significa que la persecución del interés general se ha de materializar «a través de», no «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, pues sólo así podrá coordinarse con el conjunto de peculiaridades propias de un Estado de Estructura plural.

4. En este caso, el Estado ha instaurado un sistema de auxilios económicos a instituciones que desarrollan actividades a todas las cuales cabe calificarlas como de promoción de colectivos sociales marginados; para comprobarlo, basta la lectura de las disposiciones contenidas en el art. 2 de las Resoluciones que se impugnan. Esta finalidad —como afirma el Abogado del Estado—, vincula el origen de estas ayudas con una función a la que el Estado viene compelido por el art. 9.2 de la Constitución: La promoción de la igualdad

sustancial del individuo y de los grupos en que se integra, reafirmando a la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento. Esta visión global permite obviar la objeción de la Junta consistente en afirmar que ambas Resoluciones son mera manifestación de una facultad de «ejecución» —porque el fomento es «ejecución», en materia de «Asistencia Social». Además de que el razonamiento de la Comunidad no es del todo coherente, pues en ningún momento se niega que el Estado pueda destinar sus fondos a estos fines, razonar como la Junta lo hace es centrarse sólo en el paso final —el medio empleado—, sin atender al origen de las medidas que, si es constitucionalmente legítimo, las legitima con los límites que después se dirán.

Así pues, la promoción de igualdad sustancial puede justificar el empleo a este fin de fondos públicos estatales —y no por una abstracta facultad de gasto público—, pero no está resuelta la forma en que esos fondos han de ser utilizados, precisamente ahí reside la insuficiencia básica de los argumentos de la representación del Gobierno.

La acción estatal es clara que debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales. En un caso de atribución en exclusiva de competencia, como sucede en éste, el Estado tiene que actuar teniendo en cuenta que hay competencias de otros entes que han de respetarse, actuando desde el exterior, coordinando, fomentando o potenciando la actividad autonómica, usando las técnicas que para este fin habilita la Constitución, pero es claro que no se respeta este esquema cuando el problema se trata de resolver mediante la creación de competencias concurrentes o «paralelas», al amparo, además, de un precepto tan genérico como el art. 9.2 de la Constitución que, entendido como una habilitación para que el Estado pueda actuar en razón del interés general, podría terminar por vaciar de contenido el diseño constitucional del Estado de las Autonomías.

5. Las partes del presente conflicto han centrado en buena parte la discusión en una contraposición entre «interés gallego» y el «interés general (estatal)»; esta contraposición podría ser aceptable sólo allí donde hubiera una eventual discrepancia de intereses, en la que podría resultar una exigencia de equilibrar o sacrificar, en aras de la solidaridad, intereses más concretos en función de intereses más generales. Pero en una materia como la objeto de este conflicto, las medidas públicas de acción y protección social no pueden suponer colisiones de intereses, que siempre serán coincidentes; podrá haber problemas en el momento de la distribución interregional de los recursos, siempre escasos e insuficientes en este campo, pero no es esa la función que tratan de cumplir estas Resoluciones. Podrá haber discrepancias en la elección de objetivos y políticas, por la diversa orientación política que puedan asumir los gestores de una Comunidad Autónoma frente a los del Estado Central, pero, en este caso, al tratarse de competencias exclusivas, la dirección política de la Comunidad Autónoma es la que en principio debe estimarse prevalente, puesto que son las Comunidades Autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de Asistencia Social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, en el art. 150.3 6, en su caso, en el art. 149.1, pero ninguno de ellos parece relevante en el presente caso, donde tampoco se trata de imponer determinados objetivos y políticas de «Asistencia Social». De este modo el criterio del interés, gallego o estatal, carece de utilidad para resolver el presente conflicto.

Pero en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de política social incluidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución), las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos —tal como sucede en particular con los entes locales—, ni por parte de entidades privadas, que gozan además al respecto de una esfera específica de libertad que consagra el inciso final del art. 41 de la Constitución, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado.

Se trata así de la existencia de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la Comunidad Autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que sólo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto. Respecto a estas políticas, el Estado no puede permanecer ajeno, y la propia Junta de Galicia lo reconoce al impugnar sólo parcialmente las Resoluciones que están en la base del presente conflicto. Pero a su vez, este reconocimiento de la existencia de una problemática social que requiera un tratamiento global, no tiene por qué llevar a negar la competencia de la Comunidad Autónoma para gestionarla dentro de su territorio.

Se puede llegar así a unas primeras conclusiones: Las materias incluidas en las Resoluciones objeto de este conflicto, «grosso

modo» y sin entrar en este momento en análisis de detalle, deben ser incluidas dentro del campo de la Asistencia Social; la «Asistencia Social» es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega. No obstante, el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Ello quiere decir que, una vez detectado un particular problema social que requiera intervenciones de Asistencia Social a nivel supraautonómico, el Estado podría intervenir, pero, debería tratar de respetar para ello, en lo posible, las competencias de las Comunidades afectadas, cuya participación, además, convendría tener en cuenta para precisar los términos en que ha de realizarse tal actividad (y existen instrumentos adecuados para conseguir una actividad cooperativa en la materia), aunque ello no pueda exigirse, sin embargo, en todos los casos.

6. A la luz de todo lo anterior deben ser examinadas las Resoluciones objeto del conflicto. La Junta de Galicia ha formulado el presente conflicto de forma genérica, desde la perspectiva de las propias competencias, y sin entrar en los apartados específicos de servicios, programas, acciones y actuaciones concretas incluidas en las Resoluciones, las cuales, además, por su carácter genérico, no permiten conocer los contenidos específicos de tales acciones, y ello sería necesario para una delimitación más puntual del ámbito de las competencias respectivas del Estado y de la Comunidad Autónoma y, en función de ello, deducir si en tales Resoluciones ha habido en concreto una invasión de competencias de la Comunidad Autónoma por parte del Estado.

El carácter genérico con que se formula el presente conflicto no permite, así, entrar en los detalles concretos de la presente intervención estatal, pero tampoco parece que esta sea la pretensión de la Junta de Galicia que en el presente conflicto ha reivindicado sólo su competencia genérica en la materia y no ha discutido aspectos concretos de todos y cada uno de los programas incluidos en las Resoluciones. Planteado así el conflicto, y careciéndose además de datos más completos para enjuiciar todos y cada uno de los programas de acción social, hemos de limitarnos a un examen global del problema, fijando los criterios que han de ser tenidos en cuenta para la delimitación genérica de la competencia objeto del presente conflicto, sin cerrar por ello la posibilidad de que en el futuro, en caso de nuevas discrepancias sobre aspectos más concretos, puedan residenciarse en este Tribunal conflictos que afecten a algunos de los programas incluidos en las Resoluciones sobre las que tiene lugar la presente controversia.

Del contexto global del escrito de la Junta de Galicia se observan dos tachas frente a las citadas Resoluciones, unas relativas a la existencia misma de estos fondos y programas, y otras a la forma de gestionar las mismas, insistiéndose más en ésta que en aquélla.

Respecto a lo primero, los argumentos que se dan son en buena parte los que acaban de ser examinados, y a la conclusión que hemos llegado anteriormente es la de que, aun siendo exclusiva la competencia de la Comunidad Autónoma al respecto, pueden existir supuestos especiales o particulares que requieran un planteamiento global del ámbito estatal, a través de intervenciones de Asistencia Social de alcance supraautonómico. La acción social en este campo puede canalizarse a través de la ayuda a entidades que realicen labor de Asistencia Social de ámbito estatal, pero no tanto por el ámbito de la Entidad que pretende obtener las ayudas —entidad que, si opera a nivel de Estado, había de dirigirse en cada una de las Comunidades Autónomas a solicitar la ayuda correspondiente para la labor que desarrollen dentro del territorio de la misma, adaptándose con ello a la política concreta de Asistencia Social de esa Comunidad Autónoma, sino porque se trata de planes de acción social de ámbito supracomunitario, en los que la acción social, y las ayudas correspondientes no podrían residenciarse en las Comunidades Autónomas.

En la Resolución de 14 de septiembre de 1983, así como la Resolución de 2 de enero de 1985, se habla de «programas de acción social de ámbito estatal» y de «actividades de ámbito estatal»; no parece, pues, limitarse, lo que sería insuficiente como criterio para la adjudicación de ayudas, al ámbito estatal de las instituciones beneficiarias, sino que se refiere, junto a ello, al carácter estatal de los programas. La acción social en este campo puede así realizarse por el Estado, a cargo de sus propios fondos, y éste puede regular detalladamente el tipo de ayudas que se conceden, cuáles son sus posibles beneficiarios, y cuál es la posible cuantía de las ayudas, así como regular el procedimiento y requisitos formales para su concesión. Al hacer esto el Estado no invade el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Gallega, no concurre con ella en la realización de los programas generales y normales de Asistencia Social, que le corresponden en exclusiva a ésta, y actúa dentro de sus competencias y atribuciones.

7. Un problema distinto es el de la gestión de las correspondientes ayudas. Al respecto la Junta de Galicia, entre otras

alegaciones, sostiene que tales acciones «afectan» a la propia Comunidad y persiguen el mantenimiento de unos servicios paralelos «al gestionar el Estado estas ayudas no a través de las organizaciones autonómicas, sino por medio de sus propias Direcciones Provinciales de Trabajo y de Seguridad Social». Además se afirma que al no existir criterio alguno de la distribución territorial de las dotaciones o ayudas, ello queda a la exclusiva discrecionalidad del poder central, lo que puede ser «fuente de indudables arbitrariedades, al ser primadas unas Comunidades Autónomas con respecto a otras en la distribución de los fondos o ayudas».

Desde este punto de vista, el asunto es el de la gestión o ejecución de dotaciones económicas para financiación de programas, a cargo de fondos estatales, en una materia que incide de lleno en el desarrollo de competencias propias de la Comunidad Autónoma. La Sentencia 95/1986, de 10 de julio, aunque referida a un tema distinto como el de la ayuda a los jóvenes agricultores, debe ser recordada aquí. En esta Sentencia se ha afirmado que corresponde en principio a la Comunidad Autónoma la gestión o atribución de tales medidas de fomento a cargo de fondos estatales, y que la reserva a órganos estatales de las actividades de ejecución del otorgamiento de los auxilios económicos previstos sólo sería constitucionalmente admisible si «la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible». La Sentencia lo admite si se trata de asegurar la plena efectividad de esas medidas de fomento, de garantizar la misma posibilidad de obtención y disfrute por sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, y de evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos.

A la luz de esta doctrina, sería legítima la intervención estatal directa en la gestión de la concesión de las ayudas, sólo en la medida que los programas correspondientes, por su carácter estatal, no pudieran «regionalizarse» en su gestión. Este Tribunal no tiene datos para estimar si algunos de los programas o ayudas incluidos en estas Resoluciones resultarían regionalizables en su gestión. Las referencias que se hacen en las mismas a las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social lo son aparentemente como mero lugar de presentación de documentos, puesto que la resolución siempre corresponde a la Dirección General competente, a la que se le atribuye además ejercer las actividades de inspección al respecto. Si, de hecho, se sobrepasasen estos criterios y se descentralizasen, regionalizándose o provincializándose tales programas, no concurriría el requisito exigido en la citada Sentencia 95/1986, de 10 de julio, de carácter «imprescindible», de la gestión centralizada de las ayudas, pues la facultad de gestión del Estado en la materia de Asistencia Social debe considerarse marginal y residual. Pero de las Resoluciones objeto del presente conflicto no puede deducirse que esto suceda.

No cabe hablar de una distribución territorial de las ayudas en programas que requieren, por su naturaleza, un planteamiento y gestión a nivel del Estado, pues las ayudas como tales tendrán toda la dimensión territorial global del Estado. Pueden ser susceptibles de incidir diversamente en cada una de las Comunidades Autónomas, pero ello sólo en la medida que los individuos que en ellas residan y se beneficien directamente de ellas estén más o menos afectados por los problemas sociales que estén en la base de tales programas. Precisamente una de las razones que la citada Sentencia 95/1986 admite para hacer imprescindible la gestión centralizada es el garantizar una cierta igualdad de los posibles destinatarios en todo el territorio nacional, de lograr así la igualdad para todos los beneficiarios últimos de estos programas específicos. Esta razón resulta suficiente para compensar los posibles inconvenientes que se denuncian por centralización de las ayudas, la que, como tal, debería servir no para «primar» unas Comunidades Autónomas respecto a otras, sino para distribuir globalmente, de forma solidaria y equitativa, unos fondos en función de las necesidades respectivas sentidas por unos determinados grupos o individuos, sea cual sea el territorio de la Comunidad Autónoma en el que residan.

8. Queda pronunciarse sobre otra cuestión: La eventual necesidad de que, si, por apreciar la concurrencia de un interés general, el Estado ha de recurrir a la vía prevista en el art. 150.3 de la Constitución, según la cual es posible «dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general». Aunque esta no sea la sede adecuada para hacer un pronunciamiento de la índole del solicitado en el pedimento cuarto de la demanda, aún puede concluirse que no es posible compartir la tesis de la Junta de Galicia; en primer lugar, porque esta posibilidad opera como elemento armonizador de las previsiones normativas de las Comunidades Autónomas, y en este caso no se trataba de armonizar norma alguna; pero es que, además, esta «norma de cierre del sistema» ha venido a «complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales» (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, fundamento

jurídico 3.º b), y no es cauce a emplear cuando el Estado tiene competencias en la materia que le permiten cumplir sus fines como en este caso hubiera podido suceder, pues no se ha utilizado ninguna de las posibles técnicas de coordinación.

A la luz de lo anterior, también es innecesario pronunciarse sobre si las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1983 y 1985 son adecuadas como títulos habilitantes de la competencia del Estado en la materia. Ello es así porque ambas leyes en nada regulan o predeterminan la forma en que el gasto ha de invertirse, sino que sólo autorizan la disposición de los fondos y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso; pero en modo alguno precisan el alcance de la competencia estatal en la materia, que podrá ser fijada en un momento posterior con criterios conformes con la Constitución, al carecer del alcance que la Junta quiere darles. Tampoco puede hacerse el correspondiente pronunciamiento en relación con el Real Decreto 102/1983, de 25 de enero, sobre reestructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad, cuyo art. 1.2 fija las competencias de la Dirección General de Acción Social del Departamento. Ello sucede así porque el Decreto citado no crea ni atribuye competencias, sino que se limita a señalar el núcleo orgánico que va a gestionar las competencias que al Estado corresponden en estas materias, que deben ser y han sido fijadas en otra sede, por lo que se trata tan sólo de una «consecuencia» normativa de la competencia estatal, y no de una atribución de esa misma competencia. De la misma manera, las correspondientes partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no desempeñan otra función que la mera dotación económica para la actividad estatal en la materia, que no predeterminan ni crean, sino que aplican en la medida en que le haya sido reconocida a aquél la respectiva competencia, y, por tanto, remiten a las normas que lo hayan hecho, que serían las verdaderamente habilitantes. Como ha afirmado nuestra Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, «dicho análisis ha de tener presente, como punto de partida, la distinción entre la fuente jurídica del gasto público, normalmente la Ley de Presupuestos y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que, dentro de unos determinados límites, la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal como señala el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria». Por estos motivos procede desechar en este punto las alegaciones formuladas por los recurrentes, quedando circunscrito el contenido del fallo exclusivamente a la declaración de la legitimidad de las Resoluciones impugnadas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

FALLO

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

Ha decidido

Que las Resoluciones de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 14 de septiembre de 1983 y 2 de enero de 1985, no invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, con las precisiones contenidas en los fundamentos jurídicos 5.º, 6.º y 7.º de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de noviembre de mil novecientos ochenta y seis.—Firmado: Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

Voto particular del Magistrado don Jesús Leguina Villa a la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 50/1984 y 465/1985.

Coincido con la mayor parte de las afirmaciones que se recogen en la fundamentación jurídica de la Sentencia, pero me veo obligado a disentir de la conclusión a que llega la mayoría del Tribunal y del argumento principal utilizado para justificar la legitimidad constitucional de las resoluciones de la Administración del Estado que han dado origen a los conflictos de competencias promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia. En efecto, la Sentencia declara que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia exclusiva, dentro de su territorio, en materia de asistencia social; afirma también que la

facultad de gasto del Estado central no es un título competencial propio -y universal, podría añadirse- que autorice a invadir la competencia exclusiva autonómica ni tampoco a ejercer, con base en el art. 9.2 de la Constitución, una competencia paralela o concurrente sobre la misma materia asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma, porque ello «podría terminar por vaciar de contenido el diseño constitucional del Estado de las Autonomías»; reconoce asimismo que las resoluciones en conflicto no pueden encontrar amparo en los arts. 149.1, 149.3 ó 150.3 de la Norma fundamental; recuerda, en fin, que la intervención del Estado en esta materia, o en cualesquiera otras de titularidad autonómica, requiere, para ser legítima, de una oportuna autorización constitucional, exigencia de la que aquél no queda dispensado por el hecho de que tal intervención se lleve a cabo bajo la modalidad de fomento o incentiación de actividades privadas. Todo ello es muy cierto, la Sentencia lo afirma con gran rigor argumental y no cabe, por tanto, oponer objeción alguna.

Sentadas las premisas anteriores, en la Sentencia se desarrolla un considerable esfuerzo dialéctico por hacer compatible aquellos postulados constitucionales con una declaración favorable asimismo a la constitucionalidad de la intervención estatal en este caso. Pero el esfuerzo resulta, a lo que creo, fallido. ¿Cuál es, a juicio de la mayoría del Tribunal, el título competencial que, dentro del campo de la asistencia social, legitimaría la acción promocional del Estado a través de sus propios órganos administrativos? O, planteado en otros términos, ¿qué precepto constitucional autoriza semejante actividad del Estado en el ámbito territorial de la Comunidad que ha promovido el conflicto o de cualquiera otra que haya asumido idéntica competencia exclusiva sobre esta materia? La Sentencia no invoca precepto constitucional alguno y tampoco dice con claridad cuál sea el título competencial del Estado en virtud del cual éste puede intervenir cuando, en materia de asistencia social, en la que -se afirma- no puede haber conflictos de intereses con las Comunidades Autónomas, existan supuestos especiales o particulares que requieran un planteamiento global de ámbito superior al autonómico. Tal sería el caso, a juicio de la mayoría del Tribunal, de las entidades privadas que acometan planes de acción social o realicen labores de asistencia social de ámbito estatal, entidades que, por este solo hecho, puedan ser subvencionadas directamente por el Estado, sin mediación o intervención de la Comunidad Autónoma, disponiendo aquél en exclusiva del régimen jurídico de las ayudas económicas que otorgue y de la gestión de las mismas. Con ello, aunque no se diga expresamente, la Sentencia viene a sostener que el interés general, entendido como interés estatal, es un criterio suficiente para abrir a la disponibilidad e intervención unilateral del Estado aquellas materias (como es el caso de la que ahora nos ocupa) que la Constitución y los Estatutos han entregado a las Comunidades Autónomas, sin reserva o excepción alguna en favor del Estado.

De acuerdo con el art. 148.1.20.º de la Constitución, la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada por los

Estatutos de Autonomía, lo que significa, en mi opinión, que los órganos centrales carecen de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, y esta falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general. Si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debe respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni yustaponer *ex nihilo* una competencia estatal concurrente o paralela, y ello sólo puede lograrse bien mediante una distribución de tales fondos del Estado, conforme a módulos objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, bien mediante acuerdos o convenios singulares con aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social de carácter singular. Sólo así se respeta realmente el diseño constitucional de un Estado autonómico. Lo contrario es mantener por inercia prácticas centralizadoras, incompatibles con el modelo constitucional, y duplicidad de órganos -en la Administración del Estado y en las Administraciones autonómicas- que vienen a desempeñar los mismos cometidos, con la multiplicación de gastos y la limitación indirecta de las competencias autonómicas que todo ello supone.

En este mismo sentido, no me parece pertinente que para resolver el presente conflicto se invoque la doctrina mantenida por la Sentencia 95/1986, de 10 de julio, puesto que dicha doctrina discurre por una dirección sensiblemente distinta a la que en este caso mantiene la mayoría del Tribunal. En efecto, en el conflicto al que puso fin aquella Sentencia el Estado ostentaba un título competencial expreso para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.º) y por ello se estimaron legítimas no sólo las acciones de fomento económico programadas por el Estado en favor de los agricultores jóvenes, sino también algunas de las funciones de gestión subsumibles en el título competencial antes dicho. Pero sin olvidar que en la citada Sentencia se advertía, con alcance general, que «el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias» (fundamento jurídico 3.º *in fine*), advertencia que en este caso no se ha respetado, puesto que las «competencias» de ordenación y gestión de las subvenciones acordadas unilateralmente por el Estado se ejercen sobre una materia, la asistencia social, respecto de la cual el texto constitucional no ha delimitado reserva alguna en favor de aquél. Por todo ello, el Tribunal debió declarar que las resoluciones en conflicto si han invadido la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta, dentro de su territorio, en materia de asistencia social.

Madrid, a uno de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.-Firmado: Jesús Leguina Villa.-Rubricado.

32272 Pleno. Cuestiones de Inconstitucionalidad acumuladas números 437/1984; 604/1984; 65/1985; 70/1985; 189/1985; 491/1985 y 814/1985. Sentencia número 147/1986, de 25 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Gloria Begué Cantón, Vicepresidenta, y don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 437/1984; 604/1984; 65/1985; 70/1985; 189/1985; 491/1985 y 814/1985, planteadas por diversas Magistraturas de Trabajo acerca de la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley de 9 de enero de 1984, núm. 1/1984, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. Han comparecido el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, y el Ministerio Fiscal, y ha sido designado Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. En el «Boletín Oficial del Estado» núm. 10, de 12 de enero de 1984, se publicó la Ley 1/1984, de 9 de enero, que añadía un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, concebido en los siguientes términos:

«Art. 11, bis. Las acciones para el reconocimiento de los derechos establecidos en esta Ley serán imprescriptibles. No obstante, los efectos económicos de los derechos reconocidos estarán sujetos a las distintas normas de prescripción del Ordenamiento Jurídico.»

Por su parte, en la Disposición adicional de la referida Ley 1/1984, se establecía que «los interesados podrán solicitar la aplicación de la Ley de Amnistía, incluso cuando haya habido resolución judicial que declare la inadmisión del proceso por prescripción de la acción».

La conformidad de los preceptos transcritos con la Constitución suscitó dudas en diversas Magistraturas de Trabajo, que plantearon sendas cuestiones de inconstitucionalidad. Una vez acumuladas, las varias cuestiones han dado origen a la presente Sentencia. En síntesis, se procederá ahora a detallar los antecedentes en relación con cada cuestión acumulada.

2. La primera de ellas es la registrada con el núm. 437/1984, planteada por Auto de fecha 11 de junio de 1984 por la Magistratura de Trabajo núm. 3 de las de Oviedo, por entender el Magistrado que la Disposición adicional de la Ley 1/1984 vulneraba el art. 24 de la C.E., porque alteraba situaciones jurídicas consagradas a través de Sentencias firmes, que habrían alcanzado eficacia de cosa juzgada. Por la misma razón vulneraba también el principio