

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**14048** *Sala Segunda. Sentencia 173/2012, de 15 de octubre de 2012. Conflicto positivo de competencia 4682-2008. Planteado por el Gobierno de la Xunta de Galicia en relación con la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, asistencia social y promoción del desarrollo comunitario: nulidad de diversos preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (STC 13/1992).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Ramón Rodríguez Arribas, Presidente, don Pablo Pérez Tremps, don Luis Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos y doña Encarnación Roca Trías, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4682-2008, promovido por el Letrado de la Xunta de Galicia, en representación de su Gobierno, contra la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 13 de junio de 2008, el Letrado de la Xunta de Galicia, en representación de su Gobierno, formalizó, ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia contra la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

a) Alude, en primer lugar, al requerimiento de incompetencia que el Consello de la Xunta de Galicia dirigió al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada, solicitando su anulación o derogación, y señala que la circunstancia de que la respuesta del Consejo de Ministros al referido requerimiento se basase en consideraciones genéricas y descriptivas del marco de discusión y que contuviese un ofrecimiento abstracto de una futura modificación para el año siguiente, no puede enervar el hecho de que el requerimiento no fue aceptado, ni, por tanto, puede determinar la inadmisibilidad de la presente cuestión.

b) A continuación, indica que la Orden TAS/421/2008 recoge unas bases para la concesión de subvenciones sin que en ellas exista previsión de intervención autonómica alguna, y ello a pesar de que éstas inciden en la materia de asistencia social, en clara

manifestación de una actuación de fomento atribuida a las Comunidades Autónomas y no directamente al Estado, ya que las subvenciones no están única y necesariamente limitadas a programas de dimensión estatal, como se deduce, además del tenor de las concretas ayudas publicadas a su amparo, del propio preámbulo de la orden —que se refiere a organizaciones sociales «cualquiera que sea el territorio en que se localicen sus sedes o realicen sus actuaciones»— y de su art. 7.1 a) que establece como criterio objetivo de valoración «la implantación de las actuaciones realizadas por la entidad, así como el número de socios y afiliados», evidenciando con ello la posibilidad de subvencionar actuaciones infraestatales, pues si todos los programas fuesen estatales, todos obtendrían la misma valoración. Sostiene que, aunque el art. 3 b) de la orden establece que para poder ser beneficiario de las subvenciones es necesario «tener implantación estatal, según su título constitutivo», con ello, en realidad, se viene a desconocer que muchas de las entidades beneficiarias desarrollan programas territorialmente localizados por ser los más eficaces; por ello, lo lógico sería exigir la dimensión estatal, pero no de las entidades beneficiarias, sino de los programas que optan a las ayudas, en la medida en que, de no tener esa dimensión centralizada, carecerían de eficacia.

c) Seguidamente se trae a colación la doctrina sentada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en especial sus fundamentos jurídicos 4, 5 y 8, donde, para evitar que el Estado, a través de sus subvenciones, pueda llegar a introducirse en campos competenciales autonómicos, se dejó sentado que el poder de gastar del Estado no constituye un título atributivo de competencias, de manera que no podrá regular esta materia condicionando o mediatizando el ejercicio competencial autonómico. En otras palabras, como las subvenciones no son un título competencial, el poder de subvencionar deberá ir unido a la competencia en la materia sobre la que se incide, de tal modo que el Estado no podrá subvencionar si con ello impide a las Comunidades Autónomas el desarrollo de sus propias políticas.

d) Puntualiza que, aunque en la STC 13/1992, de 6 de febrero, se considerase que el poder de gasto del Estado puede tener como fundamento títulos horizontales estatales, con ello se abre un indeseado abanico de posibles intervenciones expansivas en la medida en que la aplicación de estos títulos se extienda por todas las materias. A tal respecto, sostiene que el título competencial esgrimido por el Estado, el art. 149.1.1 CE, no es compatible con la interpretación que del mismo hicieron la STC 61/1997, de 20 de marzo, y otras posteriores, y que dicho precepto no habilita para recuperar competencias no previstas en el mismo (citando a tal efecto la STC 1/1982, de 28 de enero) ni para imponer una uniformidad, pues ello no es coherente con el propio Estado autonómico. Antes bien, la competencia emanada del art. 149.1.1 CE debe quedar limitada al ámbito normativo, excluyéndose su posible invocación en el plano ejecutivo. El art. 149.1.1 CE (con cita del fundamento jurídico 13 de la STC 188/2001, de 20 de septiembre; de los fundamentos jurídicos 7 y 8 de la STC 61/1997, de 20 de marzo; y de la STC 126/2002) sólo puede recaer sobre el contenido primario, sobre las posiciones jurídicas fundamentales de los derechos y libertades en sentido estricto (esto es, los de las secciones Primera y Segunda del capítulo II del título primero, no sobre los del capítulo III de éste) en la medida en que sea imprescindible o necesario para garantizar la igualdad, y también podrá alcanzar a ciertas premisas o presupuestos previos que guarden una relación necesaria e inmediata, pero sin llegar, en ningún caso, a agotar la regulación del derecho en cuestión. Es decir, las condiciones básicas no pueden dar como resultado un vaciamiento de las competencias autonómicas sectoriales. Señala también que el término «interés general», según la doctrina constitucional (SSTC 42/1981, de 22 de diciembre; 76/1983, de 5 de agosto; 146/1986, de 25 de noviembre) no puede ser criterio de atribución de competencias al Estado.

Sobre la asistencia social, señala que la STC 239/2002, de 11 de diciembre, reitera que se trata de una competencia que corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, por lo que la virtualidad del art. 149.1.1 CE, que se reduce a las condiciones básicas, no habilita al Estado para regular por medio de una mera orden todas las

facultades, incluidas las ejecutivas, ya que la concesión de estas ayudas no afecta al contenido primario de los derechos, ni a sus posiciones jurídicas fundamentales.

e) Considera indiscutible que las ayudas controvertidas inciden en la competencia autonómica de acción social [art. 27, apartados 23 y 24 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG)]. Con invocación de doctrina constitucional (SSTC 76/1986, de 9 de junio; 146/1986, de 25 de noviembre; y 239/2002, de 11 de diciembre) afirma que, a pesar de que la Constitución no precise el contenido de la «asistencia social» en su art. 148.1.20, esta noción remite a las ayudas externas al sistema de la Seguridad Social desarrolladas por los poderes públicos. Estas ayudas no se amparan en el art. 149.1 CE y sí en la promoción al desarrollo comunitario prevista en el art. 27.24 EAG, motivo por el que la Ley gallega 4/1993, de 14 de abril, regula, dentro de la Administración autonómica, un sistema integrado de servicios y prestaciones sociales cuyas áreas de actuación son coincidentes con las de la orden impugnada, siendo la duplicidad, por lo demás, contraria al art. 103.1 CE.

f) Afirma que el caso controvertido se inserta en el supuesto previsto en el apartado a) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 dado que la competencia en asistencia social es exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega y que no existe una correlativa incidencia de títulos estatales —incluido el art. 149.1.1 CE— en la materia. Que, de ser posible la invocación de este título estatal —el art. 149.1.1 CE—, nos situaríamos, a lo sumo, en el caso del apartado b) de dicho fundamento jurídico 8 —nunca en su apartado d), en cuyo supuesto nunca cabría una actuación estatal como la aquí controvertida— lo que supondría, primero, que el Estado podría determinar el destino y condiciones genéricas del otorgamiento de las ayudas, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la concreción, desarrollo y tramitación de las mismas, y, segundo, que se debería producir la territorialización de los fondos. En relación con esto último señala que, aunque el fundamento jurídico 4 de la STC 71/1997 permita, en un plano teórico, y dentro del referido supuesto del apartado b), la existencia de programas con un marco o gestión estatal, en esos casos excepcionales sería imprescindible que los programas a desarrollar tuviesen un ámbito estatal. Prosigue recordando, con cita de las STC 223/2000, FJ 11, y 126/2002, FJ 9, que la supraterritorialidad de los programas no determina la competencia estatal.

A efectos meramente dialécticos, señala que, aunque el art. 149.1.1 CE fuese invocable, su aplicabilidad se limitaría a otorgar al Estado la posibilidad de especificar el destino y las condiciones genéricas del otorgamiento de las ayudas, pero dejando a las Comunidades Autónomas la concreción, desarrollo y tramitación de las mismas. Afirma que el Estado no ha justificado la necesidad de consignación y gestión centralizada de los programas, ni por qué la gestión autonómica no es eficaz o causa discriminación, resultando tal extremo desmentido por la propia orden sometida a conflicto al reconocer que las actuaciones subvencionadas pueden ser de ámbito infraestatal y autonómico. Y rechaza la subsunción del caso analizado en el apartado d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, aludiendo a la doctrina sentada en la STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 10, que, respecto de dicho apartado d), destaca que la gestión centralizada sólo será posible ante una imperiosa necesidad y no en base a meras dificultades ni cuando existan otros instrumentos que impidan desposeer a las Comunidades Autónomas de sus competencias, resultando además que la hipotética aplicabilidad del referido apartado d) no supone, de suyo, que deba existir una gestión y consignación centralizada total, sino sólo respecto de aquellas actuaciones en las que resulte imprescindible la participación del Estado, por lo que, incluso en este caso, tendrá que existir una territorialización casi total de los fondos.

2. Mediante providencia de 24 de junio de 2008, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia contra la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, así como de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se acordó atribuir a la Sala Segunda, el conocimiento del presente conflicto y dar traslado

de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare la citada orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC. Por último, acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. El día 23 de julio de 2008, se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado. En dicho escrito se expone lo que a continuación se resume.

a) El Abogado del Estado comienza su exposición señalando que la doctrina del Tribunal Constitucional determina que la *vindicatio potestatis* constituye un presupuesto de la existencia de un conflicto de competencia, declarando inadmisibles los conflictos preventivos, eventuales o hipotéticos en los que la lesión todavía no ha llegado a producirse (STC 67/1983, FJ 3, entre otras que cita), pues el Tribunal no puede examinar juicios de intenciones denunciados por las partes (STC 88/1987, FJ 2).

Partiendo de ello, afirma, a la vista del planteamiento de la demanda, que todavía no ha existido una invasión competencial real y efectiva, y que lo que se pretende es una declaración interpretativa basada en un juicio de intenciones, toda vez que se admite por la representación procesal autonómica que el Estado puede realizar funciones en materia de subvenciones que, de no tener una gestión centralizada, no tendrían eficacia.

Más en concreto, la demanda, continúa aduciendo el Abogado del Estado, sitúa el motivo de su queja en que, aunque se exija por la orden impugnada que las entidades u organismos beneficiarios de las subvenciones tengan carácter estatal, obvia exigir también que la naturaleza y alcance de los programas hagan necesaria su gestión centralizada. A lo que el Abogado del Estado opone que la orden renuncia deliberadamente a definir los elementos materiales de los programas objeto de subvención, teniendo, por tanto, un carácter meramente adjetivo, ya que define los elementos subjetivos y procedimentales de la actividad subvencional pero sin referencia a sus elementos materiales, como pone de relieve su articulado. Es decir, omite toda referencia a los requisitos materiales de las actuaciones objeto de subvención, dado que será en la conferencia sectorial correspondiente donde se concreten los programas que se describirán en las convocatorias. Así, la orden remite al contenido mínimo de la convocatoria la definición de los programas a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades (art. 2, párrafo 1), de manera que, como norma procedimental, se limita a regular el cauce por el que han de tramitarse las subvenciones que sean competencia de los organismos relacionados en el art. 1.

La demanda, sin embargo, hace un juicio de intenciones al Gobierno de la Nación y, sobre la base de las subvenciones concedidas el año 2007, afirma que aquél tiene el propósito de vulnerar en el futuro las competencias autonómicas subvencionando programas que no tengan una dimensión estatal, lo que rechaza el Abogado del Estado pues, en definitiva, será, en su caso, la convocatoria de una subvención para un programa que carezca de dimensión supracomunitaria el acto que produciría la invasión competencial. Mientras tanto, el conflicto es puramente preventivo.

b) En cuanto al fondo, no se invade competencia alguna de la Comunidad Autónoma, toda vez que, puesto que la demanda reconoce que puede haber subvenciones para programas de asistencia social que sean gestionadas por el Estado por su dimensión supracomunitaria, también ostenta competencia para dictar una norma procedimental que sirva de cauce para el ejercicio de la competencia material, no siendo exigible que el Estado incorpore a una norma procedimental una definición precisa de los programas a los que se dirige.

c) Por último, el Abogado del Estado rechaza la crítica que la demanda formula a la exigencia del carácter estatal de las organizaciones destinatarias de la subvención con el

argumento de que dicho carácter resulta obviado al exigírseles la implantación en su territorio (art. 7) como criterio de valoración. A ello opone el Abogado del Estado que una cosa es que el ámbito estatal sea requisito para acceder a la subvención y otra distinta que, además, se valoren las actuaciones concretas y programas que la organización haya realizado. Por lo demás, concluye que las exigencias del anexo II se dirigen a la acreditación del carácter estatal de la organización.

4. Por providencia del Pleno de fecha 24 de junio de 2008, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2. LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se atribuyó a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto.

5. Por providencia de fecha 11 de octubre de 2012 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se interpone frente a la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

Para la representación procesal de la parte promotora del conflicto —el Gobierno de la Xunta de Galicia— dicha orden vulnera las competencias autonómicas en materia de asistencia social y promoción del desarrollo comunitario, asumidas con carácter exclusivo de acuerdo con el art. 27, apartados 23 y 24 del Estatuto de Autonomía de Galicia, sin que la actividad subvencional prevista en la orden impugnada pueda encontrar amparo en ningún título estatal, descartando expresamente en tal sentido el derivado del art. 149.1.1 CE. Por el contrario, el Abogado del Estado rechaza que se haya producido la vulneración competencial denunciada, pues considera que el Estado puede realizar legítimamente determinadas intervenciones en materia de asistencia social, argumento en el que apoya la inexistencia de una verdadera *vindicatio potestatis* en el planeamiento conflictual, siendo éste meramente preventivo.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo que se suscita en este conflicto positivo de competencia, es necesario precisar, en cuanto a la delimitación de su objeto, que el mismo se extiende a la integridad de la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, pues así se explicita tanto en el apartado primero (objeto del conflicto) de los antecedentes del escrito de demanda como en el suplico, que solicita la anulación íntegra de dicha orden.

La Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, según su art. 1, «establece las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», siendo el objeto de estas subvenciones «la realización de actuaciones sociales dirigidas a favorecer la inclusión social y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquellas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social». Su art. 2 prevé que las convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva mediante resoluciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Según el mismo art. 2, en dichas convocatorias se determinarán «los créditos presupuestarios a los que deben imputarse las correspondientes subvenciones y contendrán las actuaciones a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades, pudiendo determinar los topes máximos de las subvenciones a conceder, en función de la naturaleza, características y grado de implantación social de las entidades y organizaciones solicitantes». Estas entidades y organizaciones han de tener, entre otros requisitos, «implantación estatal, según su título constitutivo» [art. 3 b)]. Los arts. 4 a 10 establecen un procedimiento de

tramitación, resolución y pago de las subvenciones que corre a cargo de las direcciones generales competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Dicho régimen procedimental se completa en los restantes preceptos (arts. 11 a 16) con el correspondiente procedimiento de control y sancionador, asimismo centralizado.

3. El Letrado del Gobierno de la Xunta de Galicia reprocha a la orden impugnada el señalado régimen de gestión de subvenciones, pues considera que, tratándose de subvenciones en materia de servicios sociales, competencia asumida por la Xunta con carácter exclusivo, los fondos subvencionales correspondientes deberían haber sido territorializados entre las Comunidades Autónomas, asignándole a la Xunta de Galicia la dotación correspondiente. En este sentido, rechaza que la determinación que establece la orden impugnada de que las organizaciones y entidades beneficiarias de la subvención deban tener ámbito de actuación en todo el territorio del Estado justifique que los fondos subvencionales queden sin territorializar y sean gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pues de la orden, en especial de su preámbulo y de su art. 7.1 a), se desprende que los programas subvencionales se localizarán en ámbitos territoriales concretos de las Comunidades Autónomas y, por tanto, permiten su gestión descentralizada.

A este planteamiento se opone el Abogado del Estado. Considera que, habiendo reconocido la demanda que el Estado puede centralizar la gestión de subvenciones en materia de «asistencia social» cuando los beneficiarios sean organizaciones o entidades que lleven a cabo su actividad asistencial en el conjunto del territorio nacional y sus programas tengan una dimensión supracomunitaria que impida su gestión autonómica, no existe verdadera *vindicatio potestatis* puesto que la orden impugnada prevé la tramitación centralizada de unos programas que no están concretados en la propia norma, sino que han de ser establecidos, según el art. 2 de la misma, por las resoluciones correspondientes de la Secretaría de Estado de Servicios sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que el propio precepto cita. Por tanto, la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible a las señaladas resoluciones de desarrollo de la orden, pero nunca a ésta. En consecuencia, sostiene que estamos ante un conflicto meramente preventivo que no puede ser enjuiciado por el Tribunal, según su propia doctrina.

4. La resolución de esta controversia requiere, como paso previo, que encuadremos las subvenciones impugnadas en la correspondiente materia dentro del orden de reparto competencial, siendo tal encuadramiento necesario para valorar el alcance del óbice planteado por el Abogado del Estado de inexistencia de una verdadera *vindicatio potestatis*, toda vez que este planteamiento de la representación estatal se sustenta en que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podría gestionar legítimamente por sí mismo las subvenciones cuestionadas.

Las partes de este proceso, coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social, criterio que hay que confirmar en razón de que el objeto de las subvenciones reguladas en la orden impugnada es la realización de actuaciones sociales dirigidas a favorecer la inclusión social y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado y de aquellas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del tercer sector de acción social (art. 1) y puesto que, según nuestra doctrina, la asistencia social «aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema [de Seguridad Social] y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social» (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, con cita de la 76/1986, de 5 de junio, FJ 7; y 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).

Encuadradas, pues, estas subvenciones en la materia de asistencia social, se constata que dicha materia figura «en el art. 148.1.20 CE y [es] por tanto competencia posible de las Comunidades Autónomas» (STC 239/2002, FJ 5), habiendo sido

efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo, de acuerdo con el art. 27, apartados 23 y 24 del vigente Estatuto de Autonomía de Galicia, competencia ésta de la Comunidad Autónoma que «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104, y 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).

5. Para apreciar si estamos ante un conflicto meramente preventivo debemos partir de que, cualquiera que fuere la conclusión que al respecto alcancemos, resulta indudable que la orden impugnada atribuye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para gestionar subvenciones en diversas áreas —servicios sociales, familias y discapacidad— y que la Xunta reclama para sí dicha gestión, lo que, en sí mismo, constituye un supuesto claro de reivindicación competencial. Partiendo de este dato, procede examinar si, como señala el Abogado del Estado, el hecho de que la orden impugnada no concrete el alcance de los programas a subvencionar debilita el planteamiento conflictual y lo convierte en meramente preventivo.

Abordando ya este aspecto de la cuestión, procede profundizar, en primer lugar, en el punto de partida en que se apoya este alegato del Abogado del Estado, punto de partida que, no es otro que el de que el Estado puede gestionar centralizadamente las subvenciones cuando los programas asistenciales subvencionables tengan determinadas características de supraterritorialidad que impidan su gestión por las Comunidades Autónomas, recordando también que la representación estatal no sustenta la señalada competencia estatal en ningún título competencial genérico o específico, si bien en el preámbulo de la orden sometida a conflicto se invoca expresamente, como título competencial habilitante para el Estado, el contemplado en el art. 149.1.1 CE, conectándolo con los arts. 1.1 y 9.2 CE.

Teniendo en cuenta nuestra reiterada doctrina, según la cual «el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, con remisión a otras), hay que señalar que en esta misma STC 13/1992, FJ 8, determinamos que, según sea el reparto constitucional de competencias en la materia de que se trate, las subvenciones estatales que se establezcan deben reconducirse a algunos de los cuatro supuestos generales que allí se describen, con las consecuencias en el reparto competencial que también allí se expresan.

Pues bien, puesto que estamos ante subvenciones propias de la materia «asistencia social», las mismas sólo pueden reconducirse a los supuestos primero o cuarto. Veamos las características de ambos supuestos y apreciamos en cuál de ellos deben inscribirse estas subvenciones.

a) Según la STC 13/1992, FJ 8, «[u]n 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».

Es obvio que, como señalamos en la STC 178/2011, FJ 5, en un supuesto similar al presente, las subvenciones, reguladas en la orden impugnada podrían incluirse, en principio, en este supuesto, pues la representación estatal no sustenta la competencia estatal en ningún título competencial genérico o específico —la supraterritorialidad que

aduce no es un título competencial— y la «asistencia social» es competencia exclusiva de la Xunta de Galicia.

El hecho de que en el preámbulo de la orden sometida a conflicto se invoque expresamente como título competencial habilitante para el Estado el contemplado en el art. 149.1.1 CE, conectándolo con los arts. 1.1 y 9.2 CE, no enerva la anterior conclusión, pues la invocación meramente formal de un título competencial no puede bastar para desplazar la operatividad de este primer supuesto. Antes bien, una interpretación sistemática de los supuestos contemplados en la STC 13/1992 nos lleva a entender que el título estatal invocado de manera formal debe existir también materialmente pues, de lo contrario, se correría el riesgo de vaciar de contenido este primer supuesto en aquellos casos en los que el Estado invocase indebidamente un título competencial. Ello nos obliga a pronunciarnos sobre la suficiencia, en el presente caso, del referido título competencial invocado por la orden sometida a conflicto.

En la temprana STC 61/1997, de 20 de marzo, señalamos (FJ 7) que el art. 149.1.1 CE, «no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho... no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 C.E. no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.»

Tras ello, y con carácter general, tenemos declarado que este título competencial «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento» (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4). Es decir, con la finalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, el Estado no puede pretender alterar el sistema de reparto competencial. Así lo entendimos en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4, cuando afirmamos que, amparado sólo en este título competencial (el art. 149.1.1 CE), «el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)]». Por tanto, debemos excluir la suficiencia del título competencial invocado por la orden controvertida.

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

medida de fomento de que se trate.» (STC 13/1992, FJ 8; en concordancia con lo señalado, entre otras resoluciones, en la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5).

Pues bien, aunque los programas asistenciales no se concreten hasta que se publiquen las resoluciones administrativas que realicen las convocatorias, es lo cierto que las subvenciones correspondientes a dichos programas no pueden subsumirse y encontrar su cobertura en el supuesto cuarto [apartado d) del transcrito FJ 8 de la STC 13/1992]. En efecto, según la doctrina que ha quedado reproducida, las subvenciones estatales «sólo es posible [que queden incluidas en dicho supuesto cuarto] cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia» y, como ya hemos advertido, sobre la materia «asistencia social» el Estado carece de título competencial alguno, circunstancia ésta que el Abogado del Estado implícitamente asume, no aduciendo tampoco la representación estatal ningún otro título de los relacionados en el art. 149.1 CE que pudiera concurrir con el título habilitante autonómico y permitir, así, la legitimidad de la intervención del Estado con amparo en este supuesto cuarto.

Sin embargo, como afirmamos en la STC 178/2011, FJ 5, el Estado puede intervenir legítimamente en la materia «asistencia social», aún sin título propio específico o genérico, a través de políticas subvencionales, pero habrá de hacerlo mediante el sistema del primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que permite que «el Estado pued[a], desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores» en los que «no invoca título competencial alguno». Esta posibilidad de intervención subvencional estatal (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3), no obstante, queda sometida a límites, según indicamos en el propio primer supuesto que estamos glosando. Límites consistentes, de un lado, en que «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» —requisito que satisface la orden impugnada al prever en su art. 1 que el objeto de estas subvenciones se dirige a favorecer la inclusión y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquellas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del tercer sector de acción social—; y, de otro, que los fondos subvencionales «han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica ... de manera que la asignación de fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado»— condición que no respeta la orden impugnada al regular la tramitación centralizada de los fondos subvencionales del Estado.

A los efectos del examen del óbice planteado por el Abogado del Estado, es asimismo relevante, como complemento de lo anterior, atender a nuestra doctrina sobre el «instrumento técnico jurídico mediante el cual haya de llevarse a cabo dicha territorialización [de los fondos subvencionales del Estado] en aquellos casos en que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas», cuestión que fue tratada con amplitud en el fundamento jurídico 9 de la STC 13/1992, al plantearse «si esa territorialización ha de llevarse a cabo dentro de los propios presupuestos generales del Estado ... o bien ... en un momento posterior».

Al respecto, manifestamos que «puede estimarse preferible ciertamente —por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza— que en los presupuestos generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes secciones, servicios y programas de los presupuestos». Pero a continuación matizamos que «incluso si tales partidas no figuran como transferencias a las Comunidades Autónomas con fijación de su destino final, sino que aparecen directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas, siempre que por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y

reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos» (STC 13/1992, FJ 9).

6. De acuerdo con cuanto se ha expuesto hasta aquí, debemos rechazar que estemos ante una reivindicación competencial de carácter preventivo o hipotético, pues es claro que, de acuerdo con nuestra doctrina, los fondos de estas subvenciones deberían haberse territorializado en los propios presupuestos generales del Estado o, en su defecto, «por normas inmediatamente posteriores o por convenio». Por tanto, al no haberse hecho por convenio, la territorialización de estas ayudas debería haberse realizado a través de la propia orden impugnada, la cual, por el contrario, no sólo defiere la convocatoria de las ayudas a posteriores resoluciones de desarrollo, sino que impide la territorialización de aquéllas al imponer la centralización de todo el procedimiento de gestión. En definitiva, la orden impugnada desconoce las competencias autonómicas, pudiendo apreciarse, incluso, que incumple el art. 17.1 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, norma ésta que —aunque no es parámetro de constitucionalidad— determina que las bases reguladoras de la subvención, entre las que sin duda han de figurar las características de los programas a financiar, se aprueben por orden ministerial.

A todo ello se añade que nuestra doctrina sobre el instrumento normativo en el que se han de contener las subvenciones estatales que se instrumenten en materias en las que el Estado ostente la competencia para dictar normas básicas ha considerado inadecuado que una vez fijado el régimen subvencional básico en norma de rango adecuado —ley o real decreto— se continúe reformulando dichas bases a través de normas de rango inferior (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Por tanto, con mayor rigor hemos de rechazar ahora la reformulación de cualquiera de los aspectos nucleares de las subvenciones —en este caso, las características de los programas asistenciales— a través de resoluciones de desarrollo de la orden ministerial en aquellas materias en las que el Estado carece de título genérico o específico de intervención, como es el caso.

Por todo lo expuesto, hemos de rechazar que estemos ante un conflicto de carácter preventivo.

7. Admitida la existencia de *vindicatio potestatis*, abordaremos a continuación el examen del articulado de la orden impugnada a partir de los criterios contenidos en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Por tanto, consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso—, mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que «las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)» (STC 188/2001, de 20 de septiembre). De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El art. 1 es meramente enunciativo del ámbito de aplicación y objeto de las subvenciones y no vulnera las competencias de la Xunta.

b) El art. 2 tampoco lo hace en cuanto a su primer inciso, que proclama el régimen de concurrencia competitiva de estas subvenciones. El resto del precepto infringe dichas competencias al deferir a las resoluciones correspondientes la realización de las convocatorias de ayuda.

c) El art. 3, que regula los requisitos que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, tampoco vulnera las competencias de la Xunta.

d) Los arts. 4, 5 y 6 conculcan las competencias de la Xunta de Galicia al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las

ayudas (art. 4) y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa: solicitudes, documentación a presentar y criterios de financiación de los programas (arts. 5 y 6).

e) El art. 7, que contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las mismas, tampoco infringe las competencias autonómicas.

f) Los arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica y, por ello, vulneran las competencias de la Xunta. Todo ello sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones que se citan en las anteriores normas de la orden ministerial cuestionada.

g) La disposición final primera, no vulnera las competencias autonómicas al remitirse de modo genérico a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues dicha remisión genérica no altera la eficacia que tengan las normas señaladas sobre el presente supuesto.

h) La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, y por ello no vulnera las competencias autonómicas.

8. Llegados a este punto resta solamente pronunciarnos sobre el alcance de la vulneración de competencias que hemos apreciado, teniendo en cuenta que la parte demandante pretende que se acuerde la nulidad de la Orden TAS/421/2008 así como la territorialización de los fondos destinados a financiar las subvenciones.

Con respecto a la declaración de nulidad de los preceptos de la orden impugnada no cabe duda, según se desprende de su contenido, que la disposición recurrida pretende establecer el marco de referencia de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, marco a partir del cual y en desarrollo del mismo han de efectuarse las correspondientes convocatorias anuales de las distintas medidas previstas en la misma. De esta forma la norma controvertida no ha agotado, por dicha razón, todos sus efectos, sino que, por el contrario, ha sido dictada con vocación de permanencia, lo cual determina que, de acuerdo con las facultades que a este Tribunal otorga el art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), nuestra decisión, además de declarar la titularidad de las competencias discutidas en el proceso, haya de apreciar también la nulidad de pleno derecho de los preceptos que hemos estimado contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, pues tampoco, como hemos comprobado, se trata de preceptos que regulen medidas temporales ya agotadas en el momento de dictarse la presente resolución, dado que los mismos son susceptibles de ser aplicados en sucesivos ejercicios presupuestarios.

Cuestión distinta de la anterior es, sin embargo, la de la eventual extensión de la declaración de nulidad de los preceptos relativos a la gestión estatal de estas subvenciones a las resoluciones que las desarrollan y aplican, las cuales han sido dictadas con vigencia temporal limitada. Por ello, la necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación afectaría a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce en este caso, en aplicación del ya citado art. 66 LOTIC, a que la declaración de nulidad antes apreciada no implique la de las resoluciones respecto de las cuales ha transcurrido ya el plazo máximo para dictar y notificar la resolución concediendo o denegando las ayudas cuestionadas, ni tampoco proceda, por tanto, pronunciamiento alguno respecto a la exigencia de territorialización de las mismas. No sucede lo mismo, sin embargo, respecto a las subvenciones en las que los efectos de la convocatoria no se han agotado, las cuales carecen igualmente de eficacia en aquellos aspectos que incidan en las reconocidas competencias autonómicas de gestión en relación con las ayudas a las que en la misma se hagan referencia.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 4682-2008 y declarar, con los efectos previstos en los fundamentos jurídicos 7 y 8 de la presente Sentencia, que son inconstitucionales y nulos, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia los siguientes preceptos de la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad: los arts. 2, salvo su inciso «las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 y 23.2 de la Ley general de subvenciones»; 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15 y 16.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de octubre de dos mil doce.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.