

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7211 *Pleno. Sentencia 135/2013, de 6 de junio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 964-2004. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Competencias sobre ordenación general de la economía, hacienda pública y procedimiento administrativo: interpretación conforme con la Constitución de varios preceptos legales (STC 130/2013). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 964-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña contra los artículos 3.4 letra a), en cuanto a la expresión «o básica»; 6.2; 13.3 y 5; 45.2.c), en cuanto a la expresión «o de otra índole»; 52; y el apartado 1 de la disposición final primera, en tanto que declara el carácter básico de los apartados 3 del artículo 29, 3 y 5 del artículo 30, y 3 a 9, ambos inclusive, del artículo 31, todos ellos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal, el 18 de febrero de 2004, los Letrados del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostentan, promovieron recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.4 letra a), en cuanto a la expresión «o básica»; 6.2; 13.3 y 5; 45.2.c), en cuanto a la expresión «o de otra índole»; 52; y el apartado 1 de la disposición final primera, en tanto que declara el carácter básico de los apartados 3 del artículo 29, 3 y 5 del artículo 30, y 3 a 9, ambos inclusive, del artículo 31, todos ellos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

El escrito de interposición contiene la fundamentación que a continuación, resumidamente, se expone:

a) No existe ni en los listados de los artículos 148 y 149 CE ni en los respectivos Estatutos de Autonomía mención alguna al reparto competencial respecto de la regulación y ejercicio de la potestad subvencionadora. Este silencio y la rica conflictividad competencial generada en esta materia ha determinado que el Tribunal Constitucional delimitase tal reparto. La doctrina constitucional, desarrollada en numerosas Sentencias (SSTC 39/1982, de 30 de junio; 179/1985, de 19 de diciembre y 146/1986, de 25 de noviembre) y codificada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, considera que la actividad subvencional no constituye en sí misma un título competencial autónomo ni para el Estado ni para las Comunidades Autónomas. Es, por el contrario, según dicha doctrina,

una atribución de naturaleza instrumental, que podrán ejercer las distintas Administraciones públicas en la medida en que incida en los ámbitos materiales en que dispongan de título habilitante de naturaleza competencial.

Esa doctrina constitucional se complementa con otra idea. El poder de gasto del Estado, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (art. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución fija. Ahora bien, aunque la soberanía financiera del Estado le permite asignar fondos a cualquier finalidad, la competencia para regular y gestionar las ayudas públicas así acordadas será de quien ostente la competencia sobre la materia en que recae la subvención.

Así, continúan diciendo los recurrentes, «la doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional respecto de las competencias estatales y autonómicas en el ámbito de la actividad subvencional podría resumirse de la siguiente manera: a) el legislador estatal es competente para regular el régimen jurídico y el procedimiento de la actividad administrativa de fomento cuando recae sobre materias de competencia exclusiva estatal y gestionadas por la Administración general del Estado; b) también lo es cuando la actividad subvencional se refiere a materias en que dispone de competencia normativa plena (legislativa y reglamentaria), aunque su ejecución pueda corresponder a las comunidades autónomas. En tales supuestos deberá respetarse la potestad autonómica de autoorganización de los servicios, en cuanto no afecte a los administrados; c) respecto a las subvenciones establecidas en los presupuestos generales del Estado relativas a materias de competencia normativa total o parcial de las comunidades autónomas, –bien porque el Estado sólo ostente un título competencial genérico, bien porque su competencia únicamente le permita dictar las bases o normas básicas, bien porque ejerza su poder de gasto de forma excepcional al amparo de su potestad de autorización presupuestaria en materias que son de competencia exclusiva de las comunidades autónomas–, la normativa procedimental y de régimen jurídico estatal sólo deberá aplicarse en las fases del procedimiento que corresponda gestionar a la Administración General del Estado y no en las que la gestión corresponda a las comunidades autónomas, que sin embargo deberán respetar los principios básicos del procedimiento general; d) finalmente, las comunidades autónomas son competentes para establecer el régimen jurídico y las reglas procedimentales aplicables a las subvenciones y las ayudas públicas acordadas por las mismas en materias de su exclusiva competencia, así como respecto a las fases procedimentales de las subvenciones acordadas por el Estado cuya gestión se les encomiende, de acuerdo con lo apuntado en el apartado anterior.»

b) Según los Letrados del Parlamento de Cataluña, mientras el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aprobado mediante Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, reproducía fielmente estas reglas de aplicación, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones opera una importante innovación, pues prevé que el régimen jurídico y el procedimiento de concesión de las subvenciones acordadas y gestionadas íntegramente por las Comunidades Autónomas en materia de su exclusiva competencia, así como de las que total o parcialmente gestionan éstas pero inciden en materias cuya regulación plena o básica compete al Estado, deberán sujetarse a ciertas normas establecidas por el legislador estatal.

Llegados a este punto, el escrito de interposición analiza los títulos competenciales aducidos por el legislador estatal para dictar una regulación como la de la ley parcialmente recurrida. El «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» ex artículo 149.1.18 CE, comienza diciendo, incluye un núcleo duro sobre la organización básica común de todas las Administraciones públicas, en orden a garantizar un tratamiento común a los administrados y una adecuada relación con las restantes Administraciones, núcleo que, sin embargo, debe respetar la posibilidad de desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas. Por su parte, el «procedimiento administrativo común», que es el otro inciso del artículo 149.1.18 CE relevante, es una materia de la competencia exclusiva del Estado que comprende las reglas básicas aplicables a todo tipo de procedimientos administrativos, a fin de asegurar un tratamiento común a los administrados en todo el Estado. Por tanto, toda normación que resulte esencial para garantizar los derechos y las situaciones

jurídicas de los interesados se integra naturalmente en este núcleo «común», tanto respecto del procedimiento ordinario como respecto de los procedimientos especiales (STC 227/1988, de 29 de noviembre). De otro lado, «este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que tiene que seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración... sino que en ella] se han incluido también los principios y normas que “prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”» (STC 227/1988, de 29 de noviembre). Sin embargo, apostillan los Letrados del Parlamento de Cataluña, la STC 50/1999, de 6 de abril, precisó que «de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto».

El artículo 149.1.13 CE ampara, en lo que el recurrente considera una interpretación expansiva de la jurisprudencia constitucional, no solo la planificación general sino cualquier tipo de planes o programas sectoriales, e incluso la llamada «ordenación general de la economía». No obstante, sigue el recurrente, este título competencial no presenta un especial interés para definir la competencia del Estado en las materias tratadas en la Ley recurrida pues la subvención, además de fines económicos, también puede perseguir otros de tipo social, cultural, asistencial o de cualquiera otra naturaleza, y en estos casos en que las ayudas no inciden directamente sobre la actividad económica de los agentes económicos difícilmente se puede invocar la ordenación general de la economía como título habilitante del Estado. En la misma línea, aun en los casos que las subvenciones constituyan parte importante de planes y programas de ordenación y desarrollo económico, ello no afecta a la Ley parcialmente recurrida, puesto que la misma no otorga subvención alguna ni programa concretas actividades subvencionales, pues su objetivo es establecer un régimen jurídico sistematizado para todo tipo de subvención. Con ello no quiere decirse que este título competencial sea completamente ajeno a la regulación establecida por la Ley general de subvenciones, pues es cierto que alguno de sus artículos, como por ejemplo el artículo 8, encuentra en él su fundamento, sin embargo sí debe relativizarse su importancia en el conjunto de la Ley.

Finalmente, para delimitar el título competencial de «hacienda general» (149.1.14 CE) «parte del carácter finalista del precepto: si el constituyente mantuvo esta materia entre las competencias exclusivas del Estado, lo hizo porque consideró necesario garantizar la plena aplicación de los principios constitucionales respecto a la hacienda pública, tanto en su vertiente de ingresos como en la de gastos». Ello le lleva a concluir que este título comprende «las prescripciones referidas al régimen jurídico común a todas las haciendas públicas» en la medida en que sean necesarias para hacer efectivos los principios constitucionales que vinculan los ingresos y gastos públicos. La amplitud de ese régimen común ha de tener menor alcance respecto a la potestad de gasto de los poderes públicos, que es en la que se incardinan las subvenciones, pues la competencia autonómica en materia de gasto sólo conoce el límite constitucional del artículo 31.2 CE y el derivado de la coordinación estatal ex artículo 156.1 CE. Tanto así es que hasta que no se aprobó la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, el legislador estatal no se había amparado en el título competencial de hacienda general para intervenir en el poder de gasto de las Comunidades Autónomas. Aunando estos conceptos, sostiene el recurrente que el artículo 149.1.14 CE atribuye al Estado como materia reservada en exclusiva el régimen jurídico común a todas las haciendas públicas al efecto de asegurar una conformación del gasto público basada en los siguientes criterios: a) en la asignación de los recursos públicos de acuerdo con criterios de equidad, eficiencia y economía (art. 31 CE); b) en el tratamiento común a los ciudadanos en sus relaciones con la administración financiera; y c) en una cierta unidad estructural en las formas de intervención y organización de estas Administraciones que permitan una fluidez adecuada en sus relaciones de cooperación y colaboración.

c) El resto de alegaciones tratan de los preceptos que se impugnan, principiando por el artículo 3.4.a), en su inciso «o básica». Sobre este punto, se subraya en la demanda que el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley general de subvenciones prevé en su artículo 3, cuyos apartados 3 y 4 amplían, respecto a lo previsto por el Real Decreto 2225/1993, los casos en los que la actividad subvencional autonómica se sujeta a la normativa estatal. El artículo 3.3 prevé que «los preceptos de esta ley serán de aplicación a la actividad subvencionadora de las Administraciones de las comunidades autónomas, así como a los organismos públicos y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera», cuyo apartado 1 contiene una lista de los preceptos que constituyen legislación básica del Estado. Dado que la subvención supone una relación entre la Administración y los ciudadanos, en la que es preciso garantizar un tratamiento común en todo el territorio del Estado a través de unas prescripciones básicas de organización y actuación, los recurrentes no objetan que el artículo 3.3 sujete las subvenciones acordadas por las Comunidades Autónomas a la normativa básica estatal. El artículo 3.4.a) de la Ley general de subvenciones, en cambio, alude a subvenciones con origen en una decisión estatal basada en su soberanía financiera, que a su vez son de dos tipos, según recaigan sobre materias en que el Estado tiene competencia legislativa plena o sobre materias en que solo le compete fijar las bases, disponiendo que en ambos supuestos la Ley general de subvenciones se aplica en su integridad y no solo en los preceptos calificados de básicos.

La demanda, partiendo de la doctrina constitucional ya expuesta (en especial, la STC 13/1992, de 6 de febrero), según la cual es competente para fijar las reglas procedimentales la instancia que lo es para el régimen sustantivo de cada actividad, consideran que esta aplicación íntegra prevista en el artículo 3.4.a) de la Ley general de subvenciones es constitucional solo respecto del primero de los supuestos, siendo inconstitucional respecto del segundo. En efecto, si el Estado tiene competencia legislativa plena sobre la materia en que incide la subvención nada se puede objetar a que el régimen jurídico y procedimental de la subvención sea el fijado en una norma estatal. Ahora bien, en caso que el Estado sobre la actividad a que se refiera la subvención solo esté facultado para señalar las bases, la regulación estatal del régimen jurídico y procedimental de la subvención debe limitarse también a lo básico, dejando a las Comunidades Autónomas espacio para desarrollar las mismas, concluyendo que el artículo 3.4.a) en su inciso «o básica» es inconstitucional por no respetar esa limitación.

Los demandantes impugnan, en segundo lugar, el artículo 6.2 de la Ley general de subvenciones que contiene el siguiente tenor literal: «[L]os procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta Ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea». Su pretensión se basa en numerosa y constante jurisprudencia constitucional, citando como ejemplo la STC 79/1992, de 28 de mayo, que resolvió un conflicto relativo a la gestión del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, según la cual ni el Estado ni las Comunidades Autónomas ven alterado su propio ámbito de competencias por la conexión comunitaria de la materia implicada. A partir de tal doctrina constitucional, sostienen que «la aplicación de las reglas sobre procedimientos de concesión y de control de las subvenciones ha de operar de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3 de la LGS (Ley general de subvenciones), conectadas con la competencia que tiene cada Administración pública sobre la materia objeto de la subvención; sin embargo el artículo 6.2 propugna precisamente la solución contraria e impone la aplicación de la normativa estatal en todo lo no previsto en la normativa comunitaria, pues tal es el sentido que parece desprenderse de la expresión “normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”. Por tanto, se produce un desplazamiento de la normativa autonómica, que por razón de la materia es aplicable al procedimiento de concesión y control de subvenciones, sustituyéndola *in totum* por el mero hecho de tratarse de una subvención financiada con cargo a fondos de la Unión Europea».

También se insta la declaración de inconstitucionalidad del artículo 13.3 de la Ley general de subvenciones, que prohíbe que puedan obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las asociaciones incursoas en la causa de prohibición ex artículo 4.6 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, pretensión que se basa en que el precepto remitido es, a su juicio, inconstitucional, en tanto que presume *iuris et de iure* que la condena por delito de pertenencia, colaboración o actuación al servicio de banda armada dictada contra cualquiera de sus miembros activos presupone que se imputa automáticamente a la asociación la realización de las actividades descritas, aun cuando no las haya realizado realmente e incluso en el supuesto de que la conducta delictiva no tenga ninguna relación con la condición de asociado del condenado, previsión normativa que parece al recurrente tan exagerada que le lleva a calificar esta norma de arbitraria y desproporcionada y, por tanto, vedada por el artículo 9.3 CE.

Se dirige igualmente el recurso contra el artículo 13.5 de la Ley general de subvenciones. De un lado, porque la previsión que contiene acerca de la fijación del alcance de la prohibición prevista en el artículo 13.2 a) de la Ley general de subvenciones constituye «una intervención del legislador en materias propias de la potestad jurisdiccional, que no puede cubrirse desde el principio de exclusividad judicial consagrado por el artículo 117.3 CE... No es posible aceptar el supuesto de una sentencia condenatoria que no fije el alcance de la condena, y que tampoco lo haga mediante recurso de aclaración o en ejecución de sentencia... En suma, no parece aceptable que mediante una norma de rango reglamentario se pueda fijar el alcance de una pena»; de otro, porque, en cuanto a la previsión que contiene acerca de la fijación del alcance de la prohibición prevista en el artículo 13.2 h) de la Ley general de subvenciones, «lo que en realidad establece el precepto es que la resolución sancionadora no determine el alcance de la sanción, haciéndolo posteriormente una norma de rango reglamentario; norma que incumple las garantías y requisitos exigibles a toda decisión sancionadora».

Asimismo plantean la inconstitucionalidad del párrafo c) de la segunda parte del apartado 2 del artículo 45 de la Ley general de subvenciones, que asigna a la Intervención General del Estado la actuación de los «controles previstos en el plan anual cuando razones de orden territorial o de otra índole así lo aconsejen», si de él «se pretendiera derivar la competencia de la Intervención General del Estado para realizar en cualquier momento o circunstancia controles específicos sobre empresas agrarias, cuando ella misma apreciase la existencia de estos criterios, sin más requisitos». Más adelante contraen su solicitud a la expresión «razones de otra índole», pues «mientras que la constitucionalidad de la referencia a “razones de orden territorial” puede salvarse si se entiende referida únicamente a los controles sobre empresas agrícolas que no ejerzan su actividad económica, ni tan solo principalmente en una sola Comunidad Autónoma, la expresión “razones de otra índole” es más ambigua, y permite la realización de actuaciones de control por parte de la Intervención General del Estado que ignoren totalmente las competencias ejecutivas autonómicas. Es cierto que estos controles deben estar previstos en el plan anual, como así lo exige la misma letra c) del artículo 45.2 de la LGS y que este plan anual se elabora en coordinación con los órganos de control de las comunidades autónomas, pero ello no es garantía suficiente, pues sin duda los planes serán decididos, en última instancia, por la Intervención General del Estado».

A juicio de los recurrentes, la redacción del artículo 52 de la Ley general de subvenciones, que prevé que «constituyen infracciones administrativas en materia de subvenciones las acciones y omisiones tipificadas en esta Ley y serán sancionables incluso a título de simple negligencia», es inconstitucional porque «parece indiscutible que la misma define un catálogo cerrado de infracciones que no puede ser objeto de ampliación, precisión o modulación por parte del legislador autonómico, contraviniendo así la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia sancionadora», según la cual, con cita literal de la STC 156/1995, de 26 de octubre, «la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo y, por ello, hemos dicho que “las Comunidades Autónomas

pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones... no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)», no pudiendo el legislador estatal más que, según la misma Sentencia, «con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección comunes a todo el territorio nacional, el Estado pueda establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas –ampliable por el legislador autonómico– que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas (art. 38 LCEN); asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves (art. 39.2) y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones».

Finalmente, los recurrentes sostienen que el apartado 1 de la disposición final primera es inconstitucional. De un lado, le reprochan que ampare la Ley impugnada en la invocación conjunta de los títulos competenciales estatales reconocidos en los números 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE, pues de ese modo, a su juicio, se infringe el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), especialmente cuando, como es el caso, el alcance de los títulos invocados es distinto. De otro, resulta inconstitucional por declarar básicos artículos que no tienen materialmente este carácter, en particular los siguientes:

El artículo 29 de la Ley general de subvenciones, que incluye reglas sobre la subcontratación de actividades subvencionadas, no podría ampararse más que en el título Hacienda general, y solo «a condición de que se considere que la concertación de la ejecución de la actividad subvencionadora con personas diferentes del beneficiario pueda afectar la correcta gestión de los fondos públicos entregados a éste». Además, los apartados 3 a), que impone la forma escrita para la subcontratación cuando el importe exceda de una determinada cuantía y 3 b), que hace necesaria una autorización especial para la subcontratación, incurren en excesivo detallismo al señalar la cuantía concreta a partir de la cual operan las exigencias que prevén, cuando «debe ser la misma normativa autonómica o, mejor aún, las bases que regulen cada subvención las que, en función de los parámetros que concurren, establezcan esta cuantía, que no tiene por qué ser siempre idéntica».

El artículo 30 de la Ley, que contiene reglas precisas y detalladas sobre la justificación de la subvención, es constitucional en tanto que impone el principio de la justificación de la subvención y señala criterios generales que aseguran que no se somete a los beneficiarios a formas de justificación innecesarias y, a la vez, que la Administración competente practica una fiscalización suficiente. En cambio, los demás aspectos son accesorios, y no tienen por qué ser incorporados a la norma básica. Así, es inconstitucional el artículo 30.3 pues remite al reglamento la determinación de los documentos precisos para acreditar los gastos realizados cuando ya el mismo precepto establece que tales documentos deben tener valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o eficacia administrativa. Y también lo es porque remite al reglamento el establecimiento de un sistema común de sellado y validación de los documentos, dado que el objetivo legítimo de prevenir la utilización fraudulenta de documentos en diferentes subvenciones, que incluso pueden haber sido otorgadas por diversas Administraciones u organismos públicos, puede ser logrado de múltiples formas, como muestran las soluciones adoptadas en otros ámbitos de la acción administrativa. Es igualmente inconstitucional, a su juicio, el artículo 30.5, pues el aporte del certificado de tasador independiente ofrece suficientes garantías, sin que sean necesarias más precisiones sobre su acreditación e inscripción en registro oficial. En conclusión, «las frases “en los términos establecidos reglamentariamente” del apartado 3 y “debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial” del apartado 5 del artículo 30 no tienen carácter básico, y por ende resulta inconstitucional la disposición final primera.1 que los califica de tales».

El artículo 31 de la Ley general de subvenciones, relativo a los gastos subvencionables, contiene, según los recurrentes, «una regulación extraordinariamente detallada y minuciosa, más propia de las bases reguladoras de cada subvención concreta que de un texto legal o reglamentario. Para garantizar el común denominador normativo basta con

los criterios conceptuales de los apartados 1 y 2, con la determinación de gastos subvencionables efectuada por el apartado 7, que por cierto remite a las bases reguladoras y deja margen suficiente a la normativa autonómica, y con el apartado 8 sobre el carácter de gasto subvencionable de los tributos. Consecuentemente los apartados 3 a 9 (ambos inclusive) del artículo 31 no tienen carácter básico y por ello es inconstitucional la disposición final primera. 1 en la medida en que así los califica».

2. En providencia de 23 de marzo de 2004 se acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El 5 de abril de 2004 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal.

4. El 20 de abril de 2004 el Abogado del Estado se personó en el recurso y formuló las alegaciones que sustentaron su petición de que fuera desestimado.

a) En primer lugar expone el orden constitucional de competencias respecto al régimen jurídico de la relación subvencional. Afirma que la exposición de motivos de la Ley impugnada de forma expresa resume la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al artículo 149.1.18.^a CE, precepto que, asignando al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común, le permite establecer el régimen jurídico común de la relación subvencional. Este régimen jurídico común viene exigido, además, por la naturaleza de la subvención como una modalidad de gasto público, siéndole de aplicación los principios contenidos en diversos preceptos de la Constitución, en concreto los artículos 31.2 (asignación equitativa de los recursos a través del gasto público), 128.1 (subordinación de toda riqueza del país, sea cual fuere su titularidad, al interés general), 131.1 (planificación por el Estado de la actividad económica general) y 134.2 (inclusión en los presupuestos generales del Estado de la totalidad del gasto y, en concreto, de las subvenciones). De aquí la invocación de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.13.^a y 14.^a CE. Y que, conforme con tal reparto competencial resultante de la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado:

– Puede establecer, de acuerdo con su competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, determinando los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre y 50/1999, de 6 de abril).

– Puede regular el procedimiento administrativo común, que se extiende no sólo a la regulación de aquél, sino también a los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías de los particulares en el seno del procedimiento (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre y 50/1999, de 6 de abril).

– En relación con la potestad sancionadora, puede regular con carácter básico los tipos ilícitos administrativos, los criterios para la calificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las correspondientes sanciones, sin perjuicio de la legislación sancionadora que puedan establecer las Comunidades Autónomas para modular tipos y sanciones en el marco de aquellas normas básicas.

Como consecuencia de todo ello, el Abogado del Estado considera que constituyen legislación básica, junto a la definición del ámbito de aplicación de la Ley general de

subvenciones, las disposiciones comunes que definen los elementos objetivos y subjetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas, las normas del procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones, la invalidez de la resolución de concesión, las causas y obligados al reintegro de las subvenciones, el régimen material de las infracciones y las reglas básicas de las infracciones en el orden subvencional. Por tanto, concluye, los preceptos impugnados que estén anudados a este contenido tienen carácter básico.

b) Seguidamente, el Abogado del Estado procede al examen de los preceptos legales impugnados de acuerdo con el criterio indicado. Y así:

– Rechaza la impugnación dirigida contra el artículo 3.4.a). Siendo el argumento de la demanda que este precepto viola las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias en las que corresponde al Estado la legislación básica y a aquellas el desarrollo legislativo y la ejecución, aduce el Abogado del Estado que el precepto no impide que las Comunidades Autónomas desarrollen su competencia para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación (STC 13/1992, de 6 de febrero).

– En cuanto al artículo 6.2, parte el Abogado del Estado de la premisa de que el apartado primero del precepto prevé que las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se rigen por la normativa comunitaria correspondiente y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquella, que pueden ser estatales o autonómicas.

De acuerdo con ello, el apartado segundo impugnado, establece el carácter supletorio de la Ley general de subvenciones sólo en cuanto a los procedimientos de concesión y control de las subvenciones respecto a las normas de aplicación directa a dichas subvenciones con cargo a fondos europeos. O sea, para que el precepto sea de aplicación será necesario: en primer lugar, que exista una laguna legal, presupuesto exigido para que opere la supletoriedad; y en segundo lugar, la declaración de supletoriedad no se proyecta sobre los aspectos sustantivos de la materia en la que se concreta la actividad subvencional, lo que no estaría amparado por la jurisprudencia constitucional, sino solamente sobre los procedimientos de concesión y control de las subvenciones, lo que no altera el reparto competencial.

– El Abogado del Estado discrepa de que el artículo 13.5 suponga una intervención del legislador en el ejercicio de la actividad jurisdiccional. La lectura del precepto impugnado –sostiene el Abogado del Estado– permite entender que las prohibiciones contenidas en el apartado 2.a) y h) del mismo se apreciarán de forma automática con el alcance de la prohibición que determine la Sentencia o resolución firme que la imponga. Solo en el caso, difícil de producirse, de que en la Sentencia o resolución firme no se fije el alcance de la prohibición, es cuando el reglamento deberá regular no el alcance mismo, sino el procedimiento para fijarlo. Además, en caso de que la prohibición no derive de Sentencia, se fija un límite máximo de cinco años, que coincide con la máxima sanción prevista en la propia Ley general de subvenciones. El recurso de inconstitucionalidad es preventivo o anticipatorio en este punto, «pues sin conocer el procedimiento a regular por el Reglamento no puede decirse que a través de esta fuente normativa se está sustituyendo el ejercicio de la potestad jurisdiccional, pues el contenido del futuro Reglamento se referirá al procedimiento de actuación de la Administración que juzga el cumplimiento de los requisitos de la condición de beneficiario o entidad reguladora, pero no que será ella por sí misma la que fije el alcance de la prohibición».

Rechaza igualmente la impugnación relativa al artículo 13.3. Dice respecto de ella que «las alegaciones son las que en su momento hizo a la citada Ley el Consejo Consultivo de la Generalidad pero que no se vieron vertidas en la demanda de recurso de inconstitucionalidad contra la misma, ya que dicho precepto no fue impugnado (véase recurso de inconstitucionalidad 3974-2002)».

– El reproche formulado al artículo 45.2.c) tiene, según el Abogado del Estado, carácter preventivo, pues sin ningún esfuerzo cabe una interpretación acorde con el orden

competencial del inciso «de otra índole», sin que pueda entenderse que conlleva controles por parte de la Intervención General de la Administración del Estado que lesionen las competencias de las Comunidades Autónomas. Si se acepta que estos controles forman parte de las funciones de coordinación –controles que deben estar previstos en el plan anual en cuya elaboración participan las Comunidades Autónomas– no hay que atribuir intenciones aviesas a dicho inciso, pues, en todo caso, las actuaciones concretas pueden impugnarse a través del conflicto positivo de competencia si efectivamente se produjera una invasión competencial.

– En cuanto al artículo 52, no supone para el Abogado del Estado vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su potestad sancionadora en las materias sustantivas en las que ostentan competencias, pues no impide que aquéllas puedan modular los tipos y las sanciones, con lo que les resta intacta la facultad de regular las infracciones y sanciones sin más límite que el respeto a los principios básicos de tipicidad, legalidad y culpabilidad que el Estado establece en ese artículo 52 con apoyo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional invocada en la primera alegación, en el artículo 149.1.1 CE.

– Rechaza que el apartado 1 de la disposición final primera vulnere el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues «es bien conocido que el Tribunal Constitucional ha admitido la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales con proyección sobre un determinado sector de la actividad de los poderes públicos, que inevitablemente concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos, lo que está muy lejos de constituir una vulneración de la seguridad jurídica cuando son invocados en la norma de controversia y aunque ello lleve, incluso, en el caso de incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos, a tomar en consideración por el propio Tribunal Constitucional diversos títulos competenciales distintos».

Por lo que hace al controvertido carácter básico que este precepto atribuye a ciertos artículos, el Abogado del Estado lo justifica en que «forman parte de un mínimo normativo común exigido para que el régimen jurídico de la relación subvencional sea homogéneo en toda España». En primer lugar, partiendo de que la figura de la subcontratación de las actividades subvencionadas forma parte del núcleo esencial de la relación jurídica subvencional, resulta razonable que el artículo 29.3 someta a aquélla a algunos requisitos (forma escrita del contrato y autorización de la Administración concedente) que buscan evitar que los beneficiarios se conviertan en meros intermediarios. Además, las Comunidades Autónomas tienen margen para desarrollar este mínimo normativo, incrementando los requisitos formales de la subcontratación tanto en su legislación propia como en las bases reguladoras de la convocatoria.

En segundo lugar, según la Abogacía del Estado forma parte también del mínimo común normativo la regulación que hacen el artículo 30.3 de los medios de prueba de los gastos y del sistema común de validación en todo el territorio nacional, pues permite el control de la concurrencia de subvenciones a pesar de la pluralidad de Administraciones otorgantes, así como la regulación que hace el artículo 30.5 de la exigencia de una tasación independiente de un tasador oficial en el caso de adquisición de inmuebles, por ser una prueba esencial para comprobar la adecuación al fin de la subvención. Además, argumenta que los documentos y su validez en el seno de un procedimiento administrativo forman parte de los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos administrativos y por ello de un procedimiento administrativo común en todo el territorio nacional, y razona que la remisión a un desarrollo reglamentario futuro no supone en sí mismo una vulneración competencial, pues una disposición de este rango en tanto que esté justificado su carácter complementario puede contener preceptos de carácter básico, sin perjuicio de que su contenido, una vez conocido, pueda ser enjuiciado sobre su carácter básico.

En fin, respecto del artículo 31, «de las alegaciones de la demanda de recurso se desprende la aceptación implícita del carácter básico de los apartados 7 y 8. Los restantes apartados impugnados forman parte del mínimo común normativo. La concurrencia de ofertas para la prestación de servicios, ejecución de obra o suministro de equipos como

gastos subvencionable, teniendo en cuenta que la financiación es pública; los criterios de cumplimiento de la obligación de destino; el carácter subvencionable de los gastos de amortización y la imputación de los costes indirectos son cuestiones cuyos principios y normas deben homogéneamente extenderse en su vigencia a todo el territorio nacional dada la importancia de estos criterios comunes para que la relación jurídica subvencional, en tanto que instrumento de la actividad financiera del sector público, sea también homogénea».

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita al Tribunal la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

5. Por providencia de 4 de junio de 2013 señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Cataluña contra los artículos 3.4 letra a), en cuanto a la expresión «o básica»; 6.2; 13.3 y 5; 45.2.c), en cuanto a la expresión «o de otra índole»; 52; y el apartado 1 de la disposición final primera, en tanto que declara el carácter básico de los apartados 3 del artículo 29, 3 y 5 del artículo 30, y 3 a 9, ambos inclusive, del artículo 31, todos ellos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

Para los Letrados del Parlamento de Cataluña, de un modo similar a las alegaciones de representación procesal del Gobierno de Aragón en el recurso de inconstitucionalidad 931-2004, resuelto por STC 130/2013, de 4 de junio, la Ley impugnada excede de las competencias que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas respecto de la relación subvencional. Por el contrario, el Abogado del Estado considera, como también sostuvo en el citado asunto, que los títulos que la Ley general de subvenciones invoca (art. 149.1.13.ª, 14.ª y 18.ª CE) justifican su contenido.

Además de esta impugnación de contenido competencial, la representación procesal de la parte recurrente califica la regulación del artículo 13.3 de arbitraria y desproporcionada vedada por el artículo 9.3 CE y mantiene que la previsión artículo 13.5 atribuye a la Administración una actividad que integra la función jurisdiccional que corresponde exclusivamente a Jueces y Tribunales ex artículo 117.3 CE.

El Abogado del Estado se opone en los términos precisados en los antecedentes.

2. Con carácter previo al examen de fondo de los preceptos impugnados procede efectuar determinadas precisiones de orden procesal.

a) En primer lugar, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, en los recursos de inconstitucionalidad el control de las normas impugnadas ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan de parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 2, y 83/2012, de 18 de abril, FJ 2). Procede, por ello, señalar que este pronunciamiento se realizará a la luz de la delimitación de competencias resultante de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, (en adelante, EAC), apreciando el alcance que sus prescripciones puedan tener, en su caso, sobre la controversia trabada, así como los criterios tenidos en cuenta por este Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio, que examinó la constitucionalidad del referido Estatuto.

b) En segundo lugar es preciso hacer constar que la Ley general de subvenciones, objeto de este recurso, ha sido modificada tras su entrada en vigor por las siguientes normas legales: Ley 24/2005, de 18 de noviembre; Ley 42/2006, de 28 de diciembre; Ley 2/2008, de 23 de diciembre; Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril; Ley 39/2010, de 22 de diciembre; Ley 14/2011, de 1 de junio; y Ley 17/2012, de 27 de diciembre. Ahora bien, solo guarda relación con el objeto de este proceso la modificación contenida en la

disposición final quinta de la Ley 14/2011, de 1 de junio (que afecta al art. 31.3 impugnado en este recurso).

La incidencia de la citada reforma sobre el objeto de este recurso de inconstitucionalidad debe ser analizada teniendo en cuenta que, en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, pues el artículo 31.3 se impugna en el presente recurso por razones competenciales, este Tribunal ha afirmado reiteradamente que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del conflicto (por todas, STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2).

Como dijimos en la STC 130/2013, de 4 de junio, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 931-2004, esto es precisamente lo que ocurre en este caso, en el que, como ha quedado señalado, el artículo 31.3 de la Ley general de subvenciones fue modificado por la Ley 14/2011, de 1 de junio, si bien esta modificación, que pretende acomodar la redacción del precepto impugnado a las previsiones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (que sustituyó al texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y que ha sido sustituida a su vez por el vigente texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), no afecta a la controversia planteada en el presente recurso, por lo que debemos proceder al enjuiciamiento del precepto referido, al persistir el problema de la determinación de la titularidad de las competencias controvertidas.

3. Entrando en el fondo del asunto, hemos de partir de la STC 130/2013, que ha resuelto una impugnación que coincide con esta en la mayoría de los preceptos recurridos y en muchos de los argumentos que la sostienen, en la que nos hemos pronunciado acerca del encuadre competencial de la materia sobre la que versan los preceptos impugnados en los términos que a continuación resumimos.

a) «El artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, esto es, una competencia para “la ordenación general de la economía” que “responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos” (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la “necesaria coherencia de la política económica” y que “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dicho objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en la distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores” (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). La competencia estatal alcanza no sólo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado “una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en

ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias" (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)».

b) Con apoyo en el artículo 149.1.14 CE, «corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE). Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas "gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos", es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (STC 192/2000, FJ 6 y las allí citadas)».

c) «Es preciso advertir que, dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones Públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones Públicas que el Estado puede establecer ex artículo 149.1.18.ª CE de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del artículo 149.1.14.ª CE, por lo que para proceder a una calificación competencial correcta deberá estarse tanto al sentido o finalidad de los títulos competenciales en juego, como al carácter, sentido y finalidad de los preceptos impugnados, es decir, al contenido del propio precepto controvertido (por todas, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Y a estos efectos, tendremos en cuenta como criterio interpretativo que, cuando se esté abordando la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas o cuando el objeto de la regulación sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas, nos encontraremos ante preceptos que tienen su anclaje en el artículo 149.1.14.ª CE».

d) «En cualquier caso, tanto cuando las bases responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales, debe recordarse que "el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 3; 225/1993, de 8 de junio, FJ 3 y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo" (STC 50/1999, FJ 3), sin que puedan, por otra parte, considerarse incluidas en el marco estatal básico «aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal» (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24, y las allí citadas)».

e) «La Ley 38/2003 aborda la regulación de un procedimiento administrativo común singular en función de la forma de actividad administrativa; no regula un procedimiento administrativo especial *ratione materiae* y es, por tanto, en principio, y siempre que el Estado, en su regulación, se mueva dentro de los límites de su esfera competencial, compatible con la existencia de regulaciones especiales *ratione materiae* de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones en determinados campos de actividad (agricultura, medio ambiente, asistencia social...), que corresponderá establecer bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, en función de la distribución de competencias prevista para cada sector concreto en la Constitución».

4. Delimitado el ámbito competencial respectivo en esta materia, es el momento en que, conforme a él, examinemos los preceptos legales recurridos por motivos

competenciales, dejando para un momento posterior el análisis de las impugnaciones fundadas en razones de orden no competencial.

a) Respecto de la impugnación del artículo 3.4 letra a) sostienen los recurrentes, en síntesis, que no se acepta la aplicación de la ley al segundo de los supuestos incluidos en el apartado a) relativo a aquellas subvenciones en las que el Estado tiene competencia normativa básica y corresponde a las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo, la potestad reglamentaria y la ejecución, por lo que la expresión «o básica» del artículo 3.4.a) opera una ampliación injustificada del ámbito de aplicación de la normativa estatal y vulnera el orden de distribución de competencias, por lo que, a su juicio, resultaría inconstitucional.

Hemos de rechazar la primera de las impugnaciones, pues, como resolvimos en la STC 130/2013, de 4 de junio «es posible otra interpretación del artículo 3.4 a) acomodada al orden constitucional de competencias. Ha de observarse que el artículo 3.3 de la Ley 38/2003 determina que los preceptos de la misma son de aplicación a las subvenciones financiadas por las Comunidades Autónomas con fondos propios “de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera”. Pues bien, cuando el artículo 3.4 expresa en su encabezamiento que “será igualmente aplicable esta Ley” a las subvenciones “establecidas en materias cuya regulación... básica corresponda al Estado”, ha de entenderse que dicha aplicación lo será en iguales términos que lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 3, es decir, de acuerdo con el enunciado de preceptos contenido en la disposición final primera, de suerte que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la Ley 38/2003 no es aplicable en su totalidad, sino únicamente en aquellas partes dictadas por el Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a CE».

Esta interpretación del artículo 3.4.a) se llevará al fallo y resulta adecuada al reparto competencial, pues en las materias que al Estado le corresponda establecer las bases de la subvención pueden concurrir los preceptos de la Ley general de subvenciones dictados ex artículos 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a CE.

b) Respecto del artículo 6.2, procede subrayar que tal precepto establece en su párrafo segundo que «los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones reguladas en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a los fondos de la Unión Europea», lo que produce, según los recurrentes, un desplazamiento de la normativa autonómica que por razón de la materia es aplicable al procedimiento de concesión, sustituyéndola por el mero hecho de tratarse de una subvención financiada con cargo a los fondos de la Unión Europea, ya que entienden que el legislador autonómico es el competente para dictar las normas procedimentales sobre concesión y control y sólo después actuará la supletoriedad del Estado, por aplicación del artículo 149.3 CE.

La doctrina constitucional que ha de guiar nuestro enjuiciamiento es la establecida en la STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3, según la cual «en casos como los que contemplamos, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias. Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (SSTC15/1989, de 26 de enero; 103/1989 de 8 de junio y147/1991, de 4 de julio), en tales casos la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada. Primero, porque se trata de una materia -la agricultura y la ganadería- en la que existen competencias estatales concurrentes de ordenación general del sector en todo el territorio nacional lo que legitima esa intervención normativa estatal, al menos con alcance supletorio (STC 147/1991, de 4 de julio). Segundo, porque, a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según

los casos (art. 93 CE, conforme al que ha de interpretarse también al alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE). Tercero, porque de lo contrario podría llegarse (y de hecho se hubiera llegado) a la absurda conclusión de que, ante la pasividad normativa de todas o algunas Comunidades Autónomas, los agricultores y ganaderos de las mismas no podrían percibir las ayudas que les corresponden según la reglamentación comunitaria aplicable».

Como subrayamos en la STC 130/2013, de 4 de junio, «hemos de apreciar que el precepto recurrido se adecua a la Constitución, pues la aplicación de “los procedimientos de concesión y control de las subvenciones regulados en esta Ley” persigue garantizar la efectividad del Derecho de la Unión Europea en caso de pasividad de las Comunidades Autónomas».

Por tanto, procede desestimar la impugnación del artículo 6.2.

c) La impugnación del artículo 29.3.a) sobre la existencia de firma escrita para la subcontratación en que la actividad concertada con terceros exceda del 20 por 100 del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros y la determinación cerrada de la cuantía se entiende por los recurrentes que no deben constar en una norma básica, pues debe dejarse a la normativa autonómica o a las bases reguladoras de cada subvención la determinación de la cuantía a partir de la que es necesaria una autorización especial para la subcontratación.

La referida impugnación del artículo 29.3, en sus dos párrafos a) y b), ha de ser desestimada, pues, como tuvimos ocasión de resaltar en la invocada STC 130/2013, de 4 de junio, «regula, efectivamente, la subcontratación en el ámbito subvencional imponiendo límites y requisitos a la misma (contrato escrito y autorización previa de la Administración concedente) con la finalidad de que la Administración concedente pueda controlar que la viabilidad y el buen fin de la actividad subvencionada que no será puesta en peligro por la subcontratación. Los preceptos establecen, por tanto, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.ª CE), al perfilar la relación jurídica subvencional imponiendo límites y deberes para el beneficiario de la subvención, así como reglas básicas de funcionamiento para las Administraciones concedentes de subvenciones, sin agotar por otra parte la regulación de la materia y dejando, por tanto, un margen para el desarrollo legislativo autonómico».

En este punto, el legislador estatal ha actuado dentro del ámbito del artículo 149.1.18.ª CE, al dictar la regulación básica contenida en los incisos a) y b) del artículo 29.3 y no es función de este Tribunal dilucidar si existen otras configuraciones posibles de las bases que pudieran dar más espacio de actuación normativa a las Comunidades Autónomas.

d) Se impugna igualmente el carácter básico de los artículos 30.3 y 30.5, concretamente las frases «en los términos establecidos reglamentariamente» del apartado 3 y «debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial» del apartado 5.

A juicio de los recurrentes es la normativa autonómica la que determina las formas concretas y los documentos que deben ser aportados. De una parte, porque el artículo 30.3 al imponer que los gastos se acreditarán mediante facturas y otros documentos de valor probatorio equivalente, con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, están ya cubiertas las exigencias básicas, lo que también sucede respecto del sistema de validación y estampillado de los justificantes de gasto. Por otro lado, el artículo 30.5 ya ofrece suficientes garantías con la exigencia de aportación de un certificado de tasador independiente en el supuesto de adquisición de bienes inmuebles.

Sobre el reproche dirigido contra el artículo 30.5 y en aplicación de la doctrina sentada en la STC 130/2013, de 4 de junio, afirmamos la constitucionalidad del conjunto del precepto, pues «el artículo 30.5 ha de considerarse como norma formal y materialmente básica, dictada al amparo del título competencial del artículo 149.1.18.ª CE, en su dimensión material de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, puesto que el precepto regula el alcance de un deber del beneficiario que persigue dar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, reforzar la

seguridad jurídica en las relaciones entre los beneficiarios de subvenciones y la Administración concedente y establecer una garantía de veracidad en la justificación de las adquisiciones de bienes inmuebles. El precepto, por otra parte, no agota la regulación de la materia, pues deja espacio suficiente para una regulación autonómica más detallada del contenido y alcance del informe del tasador al que se refiere el precepto».

De este modo, rechazada la impugnación del artículo 30.5, esta misma doctrina ha de guiar el enjuiciamiento del artículo 30.3.

En efecto, hemos de destacar que tanto determinar los documentos precisos para acreditar los gastos realizados como establecer un sistema común de sellado y validación de los documentos son instrumentos que garantizan la veracidad en la justificación de los gastos subvencionados, previniendo la utilización fraudulenta de documentos en diferentes subvenciones, con lo cual constituyen un deber esencial del beneficiario y, por ende, tales documentos constituyen un elemento principal de la relación jurídica subvencional, con lo que se inscriben de un modo natural en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que corresponden fijar al Estado ex artículo 149.1.18 CE. Por otro lado, habiendo declarado este Tribunal que lo que sea básico puede establecerse en normas reglamentarias cuando ello esté justificado por su carácter complementario (SSTC 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 15; 31/2010, 28 de junio, FJ 60), la remisión de este artículo 30.3 al reglamento no constituye en sí misma una vulneración competencial, lo que no excluye que su contenido, una vez conocido, habida cuenta del carácter preventivo de la impugnación, pueda ser examinado sobre su carácter básico.

Los razonamientos precedentes conducen a la desestimación de la impugnación del artículo 30.3 y 5, reconociendo su plena constitucionalidad.

e) El recurso también reprocha a los apartados 3 a 9 del artículo 31 su excesivo grado de detalle, sobrepasando así el ámbito de lo básico, pues consideran que su regulación es propia de las bases reguladoras de cada subvención concreta y no de un texto legal o reglamentario, siendo suficiente los criterios conceptuales de los apartados 1 y 2, con la determinación de los gastos subvencionables del apartado 7 y con el apartado 8 sobre el carácter de gasto subvencionable de los tributos. En consecuencia, es necesario, en primer lugar, precisar que de la argumentación que sostiene la impugnación se desprende que los recurrentes admiten el carácter básico de los apartados 7 y 8 del artículo 31, de modo que debemos entender que el recurso se ciñe a sus apartados 3, 4, 5, 6 y 9.

El artículo 31.3 ha sido modificado por la disposición final quinta de la Ley 14/2011, de 1 de junio, si bien esta modificación, que pretende acomodar la redacción del precepto impugnado a las previsiones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (que ha sido sustituida a su vez por el vigente texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), no afecta a la controversia trabada en el presente recurso, lo que determina que no excluyamos el análisis de esta impugnación.

Como también hemos resuelto en la STC 130/2013, de 4 de junio, reiteramos ahora que «el apartado 3 del artículo 31 establece el principio de competencia en la contratación que realice el beneficiario cuando el importe del gasto subvencionable supere determinadas cuantías (30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, o de 12.000 euros en el supuesto de suministro de bienes de equipo o prestaciones de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica) configurando, por tanto, un deber que sólo admite excepción en dos supuestos previstos en el precepto (salvo que por las especiales características de los gastos subvencionables no exista en el mercado suficiente número de entidades que lo suministren o presten, o salvo que el gasto se hubiera realizado con anterioridad a la solicitud de la subvención). Se trata de una regulación que configura el régimen de deberes de los beneficiarios de subvenciones públicas con la finalidad de asegurarles un tratamiento común y que, al mismo tiempo, persigue garantizar que se respeten principios básicos del gasto público (igualdad, concurrencia, eficiencia en el uso de los recursos públicos) que podrían eludirse mediante la contratación libre por parte del subvencionado pese a operar con dinero público. La

regulación ha de entenderse, por tanto, dictada en ejercicio de las competencias estatales ex artículos 149.1.18.^a y 149.1.14.^a CE».

Respecto a la impugnación de los artículos 31.4 sobre el régimen jurídico de la adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inventariables (en especial, periodo del destino del bien) y 31.5 sobre obligación de destino del bien, según conste inscrito o no en un registro público, como ha reconocido este Tribunal en STC 130/2013, de 4 de junio, «los apartados 4 y 5 del artículo 31 encuentran cobertura, de manera general, en el artículo 149.1.18.^a CE, puesto que regulan, con carácter básico, asegurando un tratamiento común a los beneficiarios de las subvenciones, la obligación de destino de los bienes inventariables al fin subvencional, estableciendo a estos efectos reglas comunes que no agotan la regulación y que son, por tanto, respetuosas con el margen de regulación de los procedimientos subvencionales específicos o *ratione materiae* que corresponde a las Comunidades Autónomas. Es más, la regla b) del apartado 4 –en el supuesto de incumplimiento de la obligación de destino que se produzca con la enajenación o el gravamen del bien que será causa de reintegro– y el inciso final de la regla b) del apartado 5 del artículo 31, al configurar el incumplimiento de la obligación de destino como una causa de reintegro, regulando, por tanto, un derecho de crédito a favor de las haciendas públicas, y disponer además, en garantía de la integridad de las mismas, que el bien inventariable queda afecto al pago del reintegro, con independencia de quién sea su poseedor, salvo en determinados supuestos, se enmarcan también en la competencia estatal ex artículo 149.1.14.^a CE, al establecer una regla común para todas las haciendas públicas».

En cuanto a la impugnación del artículo 31.6, que contiene las reglas especiales en materia de amortización de los bienes inventariables consistentes en que las subvenciones no hayan contribuido a la compra de bienes (a) y que la amortización se calcule de conformidad con las normas de contabilidad aceptadas (b), y la del artículo 31.7, que incluye los gastos financieros, de asesoría jurídica o financiera, notariales y registrales, los periciales y de administración específicos como subvencionables si están directamente relacionados con la actividad o son indispensables para su ejecución, excluyendo, como tales, los intereses deudores de las cuentas bancarias (a), los intereses, recargos y sanciones administrativas y penales (b) y los gastos de procedimientos judiciales (c), estos aspectos ya fueron aludidos en la STC 130/2013, de 4 de junio, que subrayó como «han sido dictados en ejercicio del artículo 149.1.18 CE, puesto que las regulaciones que contienen constituyen criterios nucleares de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos que pretenden acceder a las subvenciones. Además, lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 31 deja espacio suficiente a la regulación de las Comunidades Autónomas competentes para, en su caso, establecer reglas especiales mediante las bases reguladoras de las concretas subvenciones (tanto sobre el carácter subvencionable de los gastos de amortización, como el de los diversos gastos a los que se refiere el apartado 7 del art. 31), no siendo función de este Tribunal, una vez constatado que el legislador estatal ha actuado dentro del margen que le confiere el referido título competencial, analizar si existen otras configuraciones posibles de la normativa estatal que pudieran dar más campo de actuación normativa a las Comunidades Autónomas».

Sobre la impugnación del artículo 31.9 que imputa a la actividad subvencionada los costes indirectos, de acuerdo con los principios y las normas de contabilidad y en la medida en que tales costes correspondan al periodo en que efectivamente se realiza la actividad, se mantiene su carácter básico, con idéntico fundamento.

En efecto, este precepto, en la medida que prevé la regla conforme a la que los costes indirectos de una actividad pueden computarse como gasto subvencionable, está disciplinando un elemento nuclear de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos que pretenden acceder a las subvenciones, estableciéndose en el articulado criterios comunes que han de ser homogéneos, como reconoce, en este punto, el Abogado del Estado.

En conclusión, procede desestimar la impugnación de los apartados 3, 4, 5, 6, y 9 del artículo 31.

f) Del título III (del control financiero de las subvenciones) se recurre en este proceso constitucional el artículo 45.2 c) del tercer párrafo y se sostiene por los recurrentes que han sido vulneradas las competencias autonómicas cuando al referirse a los controles previstos en el plan anual en las ayudas financiadas por el Fondo europeo de orientación y garantía agraria, la Intervención General del Estado los efectuará (art. 11 del Reglamento CEE núm. 4045/89 del Consejo de las Comunidades Europeas de 21 de diciembre de 1989) cuando razones de orden territorial «o de otra índole» así lo aconsejen, ignorando las competencias ejecutivas autonómicas, por lo que los planes serán decididos por la Intervención.

El artículo 45.2 precisa en su párrafo tercero que la Intervención General de la Administración del Estado actuará como «servicio específico» para la aplicación del referido reglamento comunitario, aspecto éste que responde perfectamente a la interlocución única con las instituciones de la Unión Europea y a la competencia del Estado en materia de ordenación económica del sector agrario (art. 149.1.13 CE), puesto que el servicio específico –encargado de vigilar la aplicación del Reglamento CE núm. 485/2008, en su función de control o coordinación de los controles que se realicen, en cualquiera de las modalidades previstas en cada Estado miembro– tiene atribuidas en todo caso funciones de coordinación según la normativa comunitaria y dichas funciones de coordinación son también propias de la competencia estatal implicada.

La controvertida letra c) del párrafo tercero del artículo 45.2 prevé que la Intervención General de la Administración del Estado, además de la función de coordinación de toda la actividad de control de las subvenciones, pueda realizar también funciones específicas de control «cuando razones de orden territorial o de otra índole así lo aconsejen».

Los supuestos que habilitan para prever un control de la Intervención General de la Administración del Estado están concebidos, pues, ciertamente de forma genérica o indeterminada, pero su concreción queda remitida al plan anual y cabe, como ha señalado el Abogado del Estado, que en esa concreción se prevean controles que sean acordes con la distribución constitucional de competencia y con la doctrina ya establecida por este Tribunal a partir de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, que dice: «es posible que se establezca un gestión centralizada y, por tanto, un control estatal en supuestos en los que concurren elementos de supraterritorialidad sin que sea posible fijar un punto de conexión o que esa centralización esté justificada porque «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».

Y tales razones nos condujeron a concluir en la STC 130/2013, de 4 de junio, que «la eventual invasión competencial se produciría por el contenido concreto del plan anual, pudiendo ser entonces objeto de control por este Tribunal. Así interpretado lo dispuesto en la letra c) del párrafo tercero del artículo 45.2 de la Ley 38/2003, no se aprecia en esta regulación la invasión de la competencia de la Comunidad Autónoma». Esta interpretación se llevará al fallo.

g) Del título IV de la Ley general de subvenciones (infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones) se impugna solo el artículo 52 que define el concepto de infracción al indicar que: «constituyen infracciones administrativas en materia de subvenciones las acciones y omisiones tipificadas en esta Ley y serán sancionables incluso a título de simple negligencia».

El único argumento con el que los recurrentes sostienen la impugnación de este precepto consiste en que, a su juicio, «define un catálogo cerrado de infracciones que no puede ser objeto de ampliación, precisión o modulación por parte del legislador autonómico» y, a su juicio, contraviene la doctrina constitucional sobre distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia sancionadora, haciendo referencia a la STC 156/1995, de 26 de octubre. Tal impugnación ha de ser rechazada porque como ya pusimos de relieve en la STC 130/2013, de 4 de junio, con motivo de enjuiciar el artículo 56 que señalaba como «constituyen infracciones leves los

incumplimientos de las obligaciones recogidas en esta Ley y en las bases reguladoras de subvenciones» consideraba que «la mera ausencia de esta referencia expresa [a la posible existencia de legislación autonómica de desarrollo] no implica que el precepto pretenda vedar ese desarrollo autonómico; nada impide que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias y siempre que no introduzcan divergencias irrazonables o desproporcionadas, puedan proceder también a regular las infracciones introduciendo nuevos tipos o concretando los que la Ley estatal establece. De hecho, la regulación estatal, al establecer tipos de carácter genérico o abierto deja, con claridad, un espacio para la legislación autonómica, por lo que debe rechazarse la alegación de que la regulación estatal desciende a un nivel de detalle que excede de lo básico».

Hay que insistir en que para desestimar esta concreta impugnación, debido al limitado planteamiento que hacen los recurrentes, no es necesario examinar si «las acciones y omisiones tipificadas en esta Ley» se corresponden con ámbitos materiales en que el Estado tiene competencia en virtud de los apartados 13, 14 o 18 del artículo 149.1, como exigiría la doctrina constitucional que vincula la competencia para establecer infracciones y sanciones con la competencia para regular la materia sobre la que versan las mismas. Y no lo es porque la demanda no contiene ninguna alegación en este sentido, pues, en lugar de sostener que las acciones y omisiones tipificadas en esta Ley no encuentran conexión precisa con preceptos sustantivos asentados en competencias del Estado, lo que sostiene es que, al agotar la materia sancionadora en el ámbito de las subvenciones, impide que las Comunidades Autónomas regulen los tipos infractores relacionados con los sectores materiales de su competencia. Por ello, para confirmar la constitucionalidad de este precepto basta con exponer que el mismo no pretende que la tipificación de conductas que hace esta ley sea exhaustiva, no obstaculizando que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias puedan prever nuevos tipos o concretar los que la Ley estatal establece, pues como subrayan alternativamente los recurrentes, el precepto sería constitucional siempre que se interprete que no impide que las Comunidades Autónomas amplíen el catálogo de las infracciones.

Los razonamientos expuestos conducen a desestimar la impugnación del artículo 52.

5. También hay que abordar en este primer grupo de impugnaciones, pues aunque no es de contenido estrictamente competencial sí tiene una cierta conexión con esta materia, el reproche que la demanda hace al apartado 1 de la disposición final primera por dar cobertura a la ley impugnada conjuntamente en los títulos competenciales estatales reconocidos en los núms. 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE, dado que con ello, especialmente en este caso en que el alcance de los títulos invocados es distinto, se infringe el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en la medida en que no explicita cuales son aplicables a cada supuesto y el alcance de dichos títulos que reconocen al Estado potestad para dictar normas básicas, lo que es distinto de aquellos supuestos en los que la potestad no se define por la función sino por la materia sobre la que recae.

En el examen de esta impugnación debemos partir de lo que afirmamos en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 a), cuando señalamos que «de entrada hay que comenzar recordando lo que afirmamos en la STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 6 a propósito de la exigencia del principio de ley formal en la determinación de las bases. Dijimos entonces que de dicho principio “no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes”. Y añadíamos a continuación: “las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas”».

A la luz de esta doctrina no podemos declarar inconstitucional, como pretenden los recurrentes, el apartado 1 de la disposición final primera por no haber explicitado cuáles de los preceptos que enuncia como aplicables a toda subvención encuentran cobertura en uno u otro de los tres títulos competenciales estatales que menciona, porque cada uno de ellos amparan el dictado de esos artículos por el legislador estatal de acuerdo con su propio alcance, según resulta éste de la Constitución y de la doctrina constitucional que la interpreta, no existiendo por tanto ninguna falta de certeza que no se pueda salvar atendiendo a dichos criterios delimitadores del alcance de esos títulos competenciales estatales, que por lo demás, han sido analizados en el fundamento jurídico 3 de esta resolución.

6. La primera de las impugnaciones de contenido sustantivo, concretamente por contener una previsión arbitraria y desproporcionada contraria al artículo 9.3 CE, se dirige contra el artículo 13.3, en la medida que reproduce las previsiones del apartado 6 del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, que no ha sido recurrida, por lo que resulta improcedente tal impugnación, al amparo de la taxativa prohibición del artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en coherencia con reiterada jurisprudencia constitucional, por todas SSTC 45/1991, de 28 de febrero; 195/2006, de 22 de junio y 297/2006, de 11 de octubre).

La otra impugnación de contenido sustantivo se dirige contra el artículo 13.5, que dispone:

«5. Las prohibiciones contenidas en los párrafos a) y h) del apartado 2 de este artículo se apreciarán de forma automática. El alcance de la prohibición será el que determine la sentencia o resolución firme. En su defecto, el alcance se fijará de acuerdo con el procedimiento determinado reglamentariamente, sin que pueda exceder de cinco años en caso de que la prohibición no derive de sentencia firme.»

La demanda sostiene que este precepto vulnera el artículo 117.3 CE, en tanto se refiere a la pena de prohibición de obtener subvenciones impuesta por Sentencia firme [13.2.a)], y los principios sancionadores consagrados en la Constitución, en cuanto alude a la sanción de prohibición de obtener subvenciones decidida en resolución administrativa firme y entiende que la remisión reglamentaria no puede ser aceptada por suponer una intervención del legislador en materias propias de la potestad jurisdiccional en cuanto a la fijación del alcance de una pena.

Este precepto también fue recurrido en el proceso resuelto por la STC 130/2013, de 4 de junio, donde la vulneración constitucional que se alegaba era la afectación al artículo 25.1 CE derivada de que las reglas que establece inciden en la determinación de penas y sanciones sin respetar las exigencias del principio de legalidad. En aquella Sentencia se descartó tal reproche constitucional argumentando que se sitúan en planos distintos, de un lado, la imposición en Sentencia firme de una pena de prohibición de obtener subvenciones o en resolución administrativa firme de una sanción análoga y, de otro, las consecuencias que en clave de prohibición de obtener subvenciones derive el órgano administrativo subvencionador. Así, en aquella Sentencia excluimos la aplicabilidad a este artículo 13.5 del artículo 25.1 CE diciendo que «abordando el artículo 13.5 a partir de su conexión con el artículo 13.2.a) y h), se aprecia que este último precepto no regula la tipificación de los supuestos que determinan la pena o la sanción consistente en la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones, sino que tan sólo expresa que cuando hayan recaído dichas pena o sanción –que tendrán su regulación específica– no podrán los implicados obtener la correspondiente subvención, de lo que se deriva que el artículo 13.5... no conlleva vulneración del artículo 25 CE».

Este doble plano, que resalta la distinción entre la pena o sanción de prohibición de obtener una subvención y la prohibición de obtener una ayuda pública apreciada por el órgano sancionador, es conforme a la doctrina constitucional que, al delimitar el concepto de sanción como ámbito del principio de legalidad ex artículo 25.1 CE, admite que no se comprende en él toda medida restrictiva de derechos o simplemente desfavorable, sino que solo tienen naturaleza propiamente sancionadora aquéllas que tienen una finalidad

meramente represiva o de castigo (SSTC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2; 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 2). En este contexto las prohibiciones para obtener ayudas públicas que en aplicación de la ley acuerde el órgano subvencionador se orientan, no al castigo del afectado por la prohibición, sino a asegurar que, en lugar de verse frustrada por haber escogido como beneficiario a quien no reunía las condiciones necesarias, la actividad de fomento alcanza sus objetivos.

Esta lógica del doble plano determina también la desestimación de la presente impugnación. En efecto, los incisos del artículo 13.5 a los que se refiere el reproche de inconstitucionalidad ex artículo 117.3 CE no regularían la imposición o la cuantía de la pena de prohibición de obtener subvenciones, cuestión esta que el primer inciso del artículo 13.5 y sobre todo el artículo 13.2.a) reservarían a los Jueces y Tribunales que hubieren dictado la Sentencia firme, respetando por tanto la exclusividad jurisdiccional prevista en el artículo 117.3 CE. Lo que disciplinarían esos incisos del artículo 13.5 es la actividad del órgano subvencionador para definir el alcance de la prohibición propiamente dicha de obtener subvenciones, prohibición que, como venimos diciendo, más que estar orientada a la represión de la conducta del sujeto privado que pretendiese ser beneficiario de la ayuda pública, persigue asegurar el logro de los fines de la actividad de fomento. Además, el artículo 13.5 impone que el órgano subvencionador, en la realización de la actividad descrita, se ajuste a lo resuelto en la Sentencia firme a que aluden los artículos 13.2.a) y 13.5 en todo aquello que la pena de prohibición de obtener subvenciones impuesta en la misma se superponga con la prohibición cuya apreciación se encarga, según venimos razonando, al órgano subvencionador.

La otra parte de la impugnación del artículo 13.5, la que sostiene que en la medida que este precepto se refiere a la sanción de prohibición de obtener subvenciones impuesta por una resolución administrativa firme vulnera los principios sancionadores consagrados en la Constitución, es análoga a la anterior, pues suscita la cuestión de la intervención del órgano subvencionador para precisar el alcance de lo que es propiamente una sanción. Pues bien, la misma argumentación, que distingue la prohibición como sanción, que estaría reservada al órgano sancionador, de la prohibición que tiende a evitar que la actividad de fomento se frustre por escoger a un beneficiario inadecuado, ámbito este que sería el único al que se aplicarían los incisos impugnados, conduce a la desestimación del recurso también en este punto.

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 Declarar que los siguientes preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, no son contrarios a la Constitución, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico cuarto de la presente Sentencia: letra a) del apartado cuarto del artículo 3, según lo indicado en el fundamento jurídico 4 a) y párrafo tercero, letra c) del apartado segundo del artículo 45, según lo indicado en el fundamento jurídico 4 f).

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Toledo, a seis de junio de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhieren las Magistradas doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 964-2004

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a los Magistrados que han conformado la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, formulo el presente Voto particular. Los fundamentos y el fallo del Auto cuya intangibilidad se analiza en esta Sentencia son de redacción idéntica a los examinados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 931-2004, sobre el que formulé Voto particular disidente, cuyo contenido interpretativo de la *ratio decidendi* del mismo, así como los criterios de convencimiento sobre la corrección de la interpretación de dicha *ratio decidendi*, son trasladables a este caso.

Y en ese sentido emito mi Voto particular.

En Toledo, a seis de junio de dos mil trece.—Luis Ortega Álvarez.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.