**STC 40/2013, de 14 de febrero de 2013**

El Pleno del Tribunal, 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, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 6893-2007 promovido por el Letrado de la Junta de Galicia, en representación de su Gobierno, contra la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 3 de agosto de 2007, el Letrado de la Junta de Galicia, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Los términos del conflicto, según resultan del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

a) Comienza la representación de la Junta aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Consejo de la Junta de Galicia dirigió en su día al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada y al marco jurídico de lo que denomina el tramo social del 0,52 por 100 del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que tiene como destino “otros fines de interés social”. El Estado, que creó el “tramo social” del IRPF por ley, lo ha desarrollado por una serie de reales decretos que concretan los fines de interés social a los que va destinada esta asignación tributaria, así como los requisitos y procedimientos para obtener estas subvenciones, siendo también el Estado, como se manifiesta en la orden objeto de conflicto, el que convoca las ayudas y las adjudica anualmente, reservándose, así, toda la ejecución y gestión de aquellas y siendo la intervención autonómica inexistente. El escrito analiza la evolución de los reales decretos referidos y los cambios normativos que se han ido produciendo a lo largo del tiempo, destacándose, por ejemplo, la supresión de la exigencia del ámbito de actuación estatal de los entes susceptibles de optar a las ayudas. Subraya que, dentro del tramo social referido, existen dos líneas de ayudas, las de asistencia social, otorgadas en órdenes anuales como la contenida en la orden objeto de conflicto, y las relativas a cooperación internacional, donde las Comunidades Autónomas no discuten que sean de competencia estatal.

b) Señalado lo anterior, el escrito del representante de la Junta examina el contenido de la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril. Destaca en primer lugar la importancia económica del conflicto suscitado al tratarse de una cantidad a repartir de 100.746.483,40 de euros. En segundo lugar, analiza los distintos preceptos recogidos en la orden para concluir que de su simple lectura se deduce que ni los concesionarios deben tener un ámbito de actuación estatal ni los programas a desarrollar deben tener un ámbito de desarrollo estatal, más bien todo lo contrario. Ello se refleja en las resoluciones de concesión de ayudas del tramo social del IRPF que se han producido en el pasado que se examinan en el escrito de la Junta y que demostrarían que el otorgamiento de subvenciones se viene produciendo a entidades cuyo ámbito de actuación es inferior al estatal y para desarrollar programas de carácter igualmente infraestatal.

c) A continuación analiza el escrito del representante de la Junta la competencia autonómica en materia de acción social. Señala que el Consejo de Ministros, en su rechazo al requerimiento planteado en su día, reconoció estar en el ámbito de la protección y asistencia social y reconoció que en la Constitución, concretamente en el art. 149.1, no existe habilitación competencial para el Estado en tal materia. Recuerda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que se considera que la noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, pero que de la legislación vigente resulta la existencia de una asistencia social externa al sistema de la Seguridad Social, y no integrada en él, que es la contenida en el art. 148.1.20 CE. Esta asistencia social es un instrumento de protección ante casos de necesidades específicas exigidas por grupos de población a los que no llega la Seguridad Social y sobre los que deben operar técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. Asistencia social que ha sido asumida como competencia la Comunidad Autónoma de Galicia en el art. 27.23 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG). Además, existen otros títulos autonómicos, como la promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG), que refuerzan la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en relación con este tramo social del IRPF. Asimismo, se recuerda que la Administración autonómica ha desarrollado su Administración de servicios sociales, incluyendo la actividad de fomento, siendo la duplicidad contraria al art. 103.1 CE.

d) Seguidamente, el escrito del representante de la Junta examina el título competencial esgrimido por el Estado. El art. 149.1.1 CE forma parte de los títulos competenciales estatales horizontales, cuya aplicación se extiende por todas las materias y donde una interpretación excesiva vaciaría las competencias autonómicas, como reconoce el propio Tribunal Constitucional. El escrito considera que la competencia del art. 149.1.1 CE debe ser una competencia limitada al ámbito de lo normativo; que sólo puede recaer sobre los derechos y libertades en sentido estricto (esto es, sólo sobre los derechos de la sección primera y segunda del capítulo II del título I), no sobre los del capítulo III; y que el art. 149.1.1 CE sólo autoriza el dictado de normas que afecten al contenido primario del derecho o a las “posiciones jurídicas fundamentales” en la medida en que sean estrictamente “imprescindibles o necesarias” para garantizar esa igualdad primaria. Recalca entonces que las condiciones básicas no pueden llegar a agotar la regulación del derecho constitucional, pues sólo puede entrar a regular ese núcleo que garantice esa igualdad, que no es una igualdad plena, sino sólo primaria o de esas posiciones jurídicas elementales.

Para el escrito de la representación de la Junta, el Tribunal Constitucional ha querido dejar claro que esas condiciones básicas no pueden dar como resultado un vaciamiento de las competencias autonómicas sectoriales sobre materias en las que algún derecho constitucional bascule. Por tanto, a su juicio, la concesión de las ayudas contenidas en la orden objeto de conflicto no se puede entender que afecte al contenido primario de los derechos, sus posiciones jurídicas fundamentales, ni se puede sostener que todos los programas allí previstos tienen que tener una gestión centralizada, cuando sabido es que en materia de asistencia social las actuaciones suelen ser locales o autonómicas, siendo la cercanía al problema lo que otorga mayores visos de eficacia. En definitiva, el art. 149.1.1 CE no puede ser el sustento de la orden objeto de conflicto.

e) Una vez ha descartado que la acción de fomento del Estado se pueda fundamentar en el título competencial recogido en el art. 149.1.1 CE, el escrito de la Junta recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 13/1992 en la que se concluye que el Estado no puede llevar la regulación de las subvenciones a tal grado de concreción que impida a las Comunidades Autónomas ejercer sus propias competencias de regulación y gestión. Tras reproducir los principales párrafos de la STC 13/1992 y recordar el fundamento jurídico 8 de la misma en el que se establece un sistema de cuatro supuestos, entra el escrito del representante de la Junta a examinar en qué supuesto de los descritos nos encontraríamos. Para el representante de la Junta, dado que niega que sea invocable el art. 149.1.1 CE por el Estado, considera que habría que insertar las ayudas contenidas en la orden objeto de conflicto en el apartado a) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992. En su defecto, no obstante, si se llegara a determinar que el art. 149.1.1 CE tiene operatividad, la ubicación sería, afirma el escrito del representante de la Junta, en el apartado b), y no en el d), como pretende el Estado. Pero aunque se llegara a establecer la aplicabilidad al caso de ese apartado d), lo cual sólo se afirma en el escrito del representante de la Junta a efectos dialécticos, nunca cabría una actuación estatal como la diseñada en la disposición objeto de conflicto, pues en todo caso, la gestión centralizada siempre sería la excepción ante situaciones muy cualificadas y justificadas, siendo necesario que se exija una dimensión nacional de las entidades y organizaciones no gubernamentales que solicitan esas ayudas estatales pero, sobre todo, siendo absolutamente imprescindible que se exija que los programas a desarrollar tengan que tener necesariamente, para su eficacia y viabilidad, un ámbito estatal.

De acuerdo con el escrito del representante de la Junta, y con base en los razonamientos precedentes, los fondos previstos en la orden objeto de conflicto 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. Solo excepcionalmente la gestión de las ayudas podría ser centralizada en el Estado, y para ello debería aparecer con carácter evidente y justificado la necesidad de tal gestión centralizada, lo que no ocurre ni en la orden ni en la respuesta del Gobierno estatal, sencillamente porque no existe esa excepcionalidad. Por lo tanto, incluso situándose a efectos dialécticos en el apartado d), considera que tendría que existir una territorialización, si no total, casi total de los fondos.

Finaliza el escrito solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia y que debe procederse a la distribución territorial de la correspondiente consignación presupuestaria, transfiriendo las cuantías resultantes a fin de que sean las Comunidades Autónomas las que procedan a la gestión centralizada de las ayudas.

2. Mediante providencia de 25 de septiembre de 2007, el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); y publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”.

3. Por escrito registrado ante este Tribunal el 2 de octubre de 2007, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de 3 de octubre de 2007. El escrito de alegaciones de la Abogado del Estado se registró en este Tribunal el día 31 de octubre de 2007. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

Comienza la Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia contra la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril. Tras sintetizar los argumentos de aquella recuerda que la exclusividad competencial con que las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente competencias en materia de asistencia social debe ser matizada, pues la jurisprudencia del Tribunal Constitucional si bien reconoce en esta materia dicho carácter exclusivo admite al mismo tiempo la posibilidad de intervención del Estado.

a) Reproduce el escrito de la Abogado del Estado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social, destacando la STC 146/1986, de 25 noviembre, y refiriéndose tanto a la posibilidad de que el Estado ostente competencia sobre la dimensión nacional o estatal de la asistencia social, por estar referidas esas actuaciones al país en su conjunto, razón por la que exigen un planteamiento global de ámbito estatal; como a la posible gestión centralizada en tal materia que se habría admitido excepcional y justificadamente.

A continuación, considera el Abogado del Estado que las actuaciones contempladas en la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado y procede en primer lugar a determinar el título competencial que ampararía dicha intervención estatal.

Tras referirse a los arts. 9.2, 138 y 142 CE como preceptos que habilitan al Estado para emprender acciones como las contenidas en la orden objeto de conflicto, considera el Abogado del Estado que, como con toda claridad afirma la STC 13/1992, en su fundamento jurídico 7, las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el spending power estatal al servicio de una política de equilibrio social en ejecución de mandatos constitucionales (arts. 1.1 o 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene.

Recuerda el escrito del Abogado del Estado la contestación del Gobierno al previo requerimiento de incompetencia autonómico donde se afirmó que el Estado tiene título competencial para gestionar el programa del 0,52 por 100 del IRPF con base en el art. 149.1.1 CE. Y se afirmó además que la igualdad efectiva en el ejercicio de los derechos sociales requiere el empleo de criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE), criterios que llevaban al Gobierno a afirmar que la Administración General del Estado se encontraba en mejor disposición para conseguir la igualdad en el ámbito de las políticas sociales.

b) Una vez realizado el encuadre competencial procede el escrito del Abogado del Estado a justificar la gestión centralizada de las subvenciones objeto de la convocatoria impugnada. Para ello encaja las mismas en el cuarto supuesto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 que permite como excepción la gestión centralizada estatal cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y tal gestión 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 en la medida de fomento de que se trate.

La orden impugnada encajaría, según el escrito del Abogado del Estado, en este supuesto, en tanto los problemas que trata de resolver con los programas cuya realización se pretende financiar exigen una política social que sólo tiene sentido referida al país en su conjunto, pues se persigue garantizar una cierta igualdad en su obtención y disfrute por los beneficiarios último en todo el territorio nacional. La percepción equitativa de las ayudas exige su gestión centralizada, incluyendo su convocatoria, tramitación, resolución y pago. Como fundamento adicional de su afirmación recuerda el Abogado del Estado que la STC 13/1992, en su fundamento jurídico 13 K a), apreció la concurrencia de los requisitos para justificar la gestión centralizada de las subvenciones destinadas a la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

A continuación y una vez ha admitido la facultad estatal de intervenir en materia de asistencia social a través del ejercicio del art. 149.1.1 CE, procede el escrito del Abogado del Estado a examinar si el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de la competencia reconocida por dicho título.

Así de acuerdo con el escrito del Abogado del Estado en lo que respecta al carácter normativo del art. 149.1.1 CE, el Tribunal Constitucional ha señalado que las condiciones básicas “pueden comprender, además de potestades normativas, las ejecutivas, excluyendo, por tanto, a las Comunidades Autónomas, con el propósito de evitar ejecuciones plurales y diferenciadas por territorios autonómicos, y ello mediante la centralización de dichas facultades gestoras (SSTC 189/1989, FJ 3; 190/1989, FFJJ 2 y 3; 191/1990, FFJJ 1; y 13/1992, FJ 7), y que “si bien el alcance del art. 149.1.1 CE es ‘esencialmente normativo’, como hemos dicho en la reciente STC 208/1999, de 15 de noviembre, FJ 6; por referirse a ‘la regulación’ de esas condiciones básicas, cabe observar, sin embargo, que ninguna calificación adicional se ha agregado por el constituyente respecto a la naturaleza de tales condiciones que pueda restringir su alcance”.

c) Examina a continuación el escrito del Abogado del Estado el contenido del orden impugnada y justifica igualmente la centralización de la gestión en el hecho de que las subvenciones se refieren a programas de cooperación y voluntariado sociales enmarcados dentro de planes nacionales, en lo que se justifica la actuación estatal en la necesidad de garantizar cierta igualdad en la obtención y el disfrute de las ayudas por sus receptores finales.

Rechaza el escrito de la Abogado del Estado que la orden objeto de conflicto suponga la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional que exigen el ámbito estatal de actuación de las entidades beneficiarias, pues si bien es verdad que la orden admite que concurran aquellas otras entidades que propongan proyectos de posible ejecución en sus respectivos ámbitos territoriales, esta posibilidad se admite únicamente cuando dichos proyectos guarden directa relación con programas definidos como de interés general en la convocatoria anual. De ello deriva que los programas a subvencionar entrañan una innegable incidencia estatal que supone que no queden debidamente cubiertos por las competencias autonómicas si se quiere realmente garantizar la igualdad en la percepción de las ayudas.

Recalca a continuación el escrito de la Abogada del Estado que la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, prevé a lo largo de su articulado la intervención de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se desarrollen las actividades subvencionadas en determinados trámites del procedimiento de concesión.

d) Finalmente se refiere el Abogado del Estado a un “estudio sobre el programa de subvenciones con cargo al 0,52 del IRPF” en el que se recoge una encuesta realizada a una muestra significativa de las entidades subvencionadas y en el que se plasman las consecuencias que se derivarían de una eventual descentralización de la gestión de estas subvenciones. Consecuencias entre las que se destacan, entre otras: la provocación de diferencias de cobertura, calidad y enfoque en el desarrollo de los programas; deterioro del trabajo en red de muchas entidades, reforzamiento del principio de territorialidad frente al de necesidad; aplicación de distintos baremos para la satisfacción de las mismas necesidades de los distintos colectivos, quebrando el principio de igualdad en el acceso y materialización de los derechos sociales; descoordinación y desvinculación de objetivos en las entidades dedicadas a colectivos con las mismas necesidades; producción de agravios comparativos entre territorios y colectivos y perdida de la perspectiva de igualdad ciudadana con independencia del lugar de residencia; debilitación y desaparición de las redes de colaboración actualmente existentes entre el Estado y el denominado Tercer Sector de acción social y entre las propias entidades, con fragmentación del tejido asociativo ya creado a nivel estatal.

Por las razones reproducidas la Abogado del Estado solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado.

4. Mediante providencia de 12 de febrero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia contra la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Para el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia la orden objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en materia de asistencia social derivada del bloque de constitucionalidad, en cuanto que dicha disposición centraliza en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas referidas, ignorando de este modo la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene la conformidad de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de las ayudas con la doctrina constitucional al tratarse de uno de los supuestos en que puede producirse aquella.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar alguna precisión en relación con el objeto del recurso.

La Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tiene un doble objetivo: por un lado, establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y, por otro, proceder a su convocatoria para el año 2007. En lo que se refiere a la convocatoria para 2007 la misma ha agotado ya sus efectos y en lo que se refiere a las bases reguladoras las mismas fueron modificadas en el año 2008 por la Orden TAS/592/2008, de 29 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, bases reguladoras que, a su vez, han sido modificadas sucesivamente en los años posteriores. Debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Orden TAS/1051/2007, objeto del presente conflicto, haya sido modificada.

Para apreciar la incidencia que dichas modificaciones tienen en cuanto a la pervivencia del presente proceso nos atendremos a la doctrina de este Tribunal, que señala que “la 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 o el agotamiento de los efectos del acto y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (por todas, SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 33/2005 de 17 de febrero, FJ 2)”. Además la “doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto cuando la normativa en relación con la cual se trabó un conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4)” (STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

En el presente asunto ocurre que las modificaciones que se realizan de las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, suponen su sustitución por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente, las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, en aplicación de la doctrina de este Tribunal ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación, el conflicto de competencia promovido mantiene vivo su objeto.

3. Tras lo expuesto, procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que, de acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3), la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debemos examinar, en primer lugar, el contenido concreto de la disposición objeto de conflicto.

La Orden TAS/1051/2007 tiene por objeto, tal como recoge su art. 1, la convocatoria de la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender situaciones de necesidad y/o marginación de personas mayores de sesenta y cinco años, personas que sufran alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, mujeres, familia, infancia y juventud, personas afectadas por problemas de drogodependencia, pueblo gitano, población reclusa y ex reclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, personas afectadas por el VIH/SIDA (virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida), así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social para cubrir necesidades de interés general. El art. 2 determina los programas para la atención de necesidades sociales de interés general que se consideran de carácter prioritario. El art. 3 establece los requisitos que deberán cumplir las entidades y organizaciones solicitantes. El art. 4 dispone la distribución de créditos por programas de acuerdo con lo que dispone el anexo B. La orden tras establecer los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento (art. 5) se completa con la regulación de los siguientes aspectos: la forma de presentación de solicitudes (solicitud, memorias, presupuesto de los programas, documentación y subsanación de errores) (art. 6), la financiación de los programas presentados (art. 7), los criterios de valoración de la subvención (art. 8), los informes (art. 9), la resolución (art. 10), las denominadas situaciones de emergencia social (art. 11), los convenios-programa (art. 12), el pago de la subvención (art. 13), la modificación de los programas (art. 14); las obligaciones de los beneficiarios (art. 15), el control, seguimiento y evaluación (art. 16), los gastos subvencionables (art. 17) la justificación de los gastos (arts. 18); la responsabilidad y el régimen sancionador (art. 19), los reintegros (art. 20), más dos disposiciones finales referidas al régimen jurídico de aplicación supletoria y a la entrada en vigor. La orden igualmente recoge una serie de anexos con los programas prioritarios, la distribución del crédito, el logotipo para la difusión de los programas subvenciones, y los modelos de solicitud y de las memorias explicativas de la entidad, del programa y del proyecto.

4. A la vista del contenido de la orden objeto del presente conflicto, y tal y como coinciden las propias partes de este proceso, estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social.

Este Tribunal ya ha tenido la ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que “atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces” (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Bajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia, pues tienen como objeto precisamente, tal como se recoge en su art. 1, “la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender situaciones de necesidad y/o marginación … así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social para cubrir necesidades de interés general”.

5. Una vez identificada la materia a la que se refiere la disposición objeto de conflicto, asistencia social, hemos de examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia.

La Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Galicia en el art. 27.23 de su Estatuto de Autonomía.

El art. 27.23 del Estatuto de Autonomía de Galicia caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas; no obstante, como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de una Comunidad Autónoma “no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Como ya tuvimos ocasión de afirmar en relación con el art. 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuía a aquella Comunidad competencias en materia de asistencia social, “el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios” (STC 31/2010, FJ 104). Así pues, las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como “competencias exclusivas”, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional.

En el presente conflicto el Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede fundamentar las ayudas controvertidas en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE. Sin embargo, en una serie de Sentencias recientes este Tribunal ha rechazado que el art. 149.1.1 CE sea un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social. En efecto, en las SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a) y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a), recordamos que “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 CE 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’.”. [SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a) y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)].

Tras ello, continuamos afirmando que “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’.” [SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a); y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)].

En aplicación de dicha doctrina debemos descartar que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido cabe apreciar una conexión directa de las ayudas controvertidas con “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. En efecto, de una parte, los beneficiarios de las ayudas previstas son organizaciones no gubernamentales y entidades sociales que reúnen determinados requisitos; de otra, el objeto de las ayudas previstas es la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales de interés general, así como actuaciones integrales contra la exclusión social para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social. En suma, resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex art. 149.1.1 CE.

El hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones objeto de conflicto en el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues tal y como hemos afirmado “el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). El Estado tiene, por tanto, la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

En la STC 13/1992 este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, continúan siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. Dichos supuestos generales tratan precisamente de conciliar la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado, por otro.

6. Una vez expuesto el marco competencial, de los términos del debate procesal trabado entre las partes podemos apreciar que la controversia entre las mismas versa, en realidad, en torno a la aplicación al caso concreto de la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en aquella STC 13/1992. Así, lo discutido resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la orden objeto de conflicto. De hecho, el debate trabado entre las partes, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia asistencia social, es reconducible a la determinación del supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina (en concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero), resulta de aplicación a las ayudas referidas.

La representación procesal de la Junta de Galicia entiende que nos encontramos en el denominado primer supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 a) de aquella, y considera que el papel del Estado debería agotarse al trazar prioridades en la Ley de presupuestos, territorializando en la propia Ley los recursos empleados. Por su parte, el Abogado del Estado considera que, puesto que se justifica la acción del Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE, resulta procedente la aplicación a las ayudas previstas del de denominado cuarto supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 d) de la misma Sentencia 13/1992, que faculta no sólo para la regulación completa de las ayudas sino también para su gestión centralizada por el Estado.

Debemos pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos —a) o d)— le es de aplicación a la orden objeto de conflicto en razón a sus características. Y precisamente en razón de éstas, confirmamos que las subvenciones contenidas en la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, se incluyen en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. En efecto, al no poder justificarse aquellas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en el fundamento jurídico 5 de la presente Sentencia, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada —que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto.

Por tanto, puesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente —genérico o específico— sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el referido primer supuesto [STC 13/1992, FJ 8 a)], que excluye la posibilidad de gestión centralizada.

Así, la regla general sobre el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado en aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva y el Estado carece de título competencial alguno, tanto genérico como especifico, indica que la intervención estatal debe limitarse a “decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores …, de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad”, y que “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” [STC 13/1992, FJ 8 a)].

No obstante, en materia de asistencia social debemos tener presente además nuestra reciente doctrina sobre el alcance de la potestad subvencional estatal en ese campo, según la cual, aun tratándose de una materia incluida en el primero de los cuatro supuestos sistematizados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, hemos afirmado que “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” (SSTC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8, doctrina aplicada posteriormente en las SSTC 72/2012, de 16 de abril, FJ 4; 73/2012, de 16 de abril, FJ 4; 77/2012, de 16 de abril, FJ 4; 173/2012, de 15 de octubre, FJ 7; 177/2012, de 15 de octubre, FJ 7; 226/2012, de 29 de noviembre, FJ 3; y 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 5).

Por último, hemos de señalar que el contenido de la orden objeto del presente conflicto de competencia es coincidente con el de la orden que enjuiciamos en el reciente conflicto de competencia núm. 7625-2006 mediante la STC 21/2013, de 29 de enero, al tratarse de la misma convocatoria en el ejercicio siguiente.

7. Sobre la base precedente debemos proceder al examen de los distintos preceptos de la orden objeto de conflicto.

a) El art. 1 es inconstitucional por lo que respecta a la convocatoria de la concesión de las subvenciones, siendo constitucional en cuanto establece el objeto de dichas subvenciones.

b) El art. 2 no infringe las competencias autonómicas en cuanto define los programas de carácter prioritario.

c) El art. 3, que regula los requisitos generales que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

d) El art. 4, que distribuye los créditos asignados por programas, no vulnera las competencias autonómicas.

e) Los arts. 5, 6 y 7 conculcan las competencias autonómicas al regular ya sea los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas ya sea diversas cuestiones relativas a la tramitación administrativa (solicitudes, memorias, documentación, subsanación de errores y forma de financiación).

f) El art. 8 contiene no sólo los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, sino también el baremo correspondiente a aplicar a cada uno de ellos, por lo que esta última concreción infringe las competencias autonómicas en la medida en que rebasa lo que conforme a nuestra doctrina constituyen aspectos centrales del régimen subvencional (STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 7) y, por ello, cercena el margen necesario para que la Junta de Galicia pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

g) Los arts. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 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 autonómicas, todo ello sin perjuicio del carácter básico que puedan tener determinados preceptos de la Ley general de subvenciones que en ellos se citan.

h) 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 de la Ley general de subvenciones, 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 se efectúa en términos genéricos y con respecto a normas de carácter predominantemente básico, que son, por tanto, aplicables al conjunto de las Administraciones públicas, y sin perjuicio de que se pueda determinar, a través de los correspondientes procesos constitucionales, la compatibilidad de tales normas con el bloque de constitucionalidad, algo que no se ha suscitado en el presente conflicto de competencia.

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

j) Como consecuencia de lo declarado anteriormente, la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se extiende también al anexo C y a los anexos I, II, III y IV de la orden impugnada, por cuanto regulan cuestiones que exceden de los aspectos centrales del régimen subvencional. Sin embargo, los anexos A y B que contienen los programas prioritarios y la distribución del crédito por colectivos o programas no vulneran las competencias autonómicas, no obstante requerir tal distribución su territorialización.

8. Antes de pronunciar nuestro fallo debemos concretar el alcance de la vulneración de competencias en que incurre la orden objeto del presente conflicto, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; y 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), aquella bien ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, bien ha quedado modificada. Por ello, la pretensión del Gobierno de Galicia ha de estimarse satisfecha mediante el presente reconocimiento de su titularidad en la materia objeto de este conflicto, en los términos que se vienen fundamentando y que se concretan en el consiguiente fallo.

En todo caso, debemos recordar lo manifestado en la STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6: “las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina —la doctrina constitucional—, como señala el art. 40.2 LOTC, tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron el objeto del proceso, sino que se extiende de algún modo hacia el futuro, por lo menos para privar de eficacia a los actos obstativos del derecho constitucional preservado, siempre que se produzca una nueva lesión del mismo derecho en vicisitudes sucesivas de la misma relación jurídica que fue enjuiciada en la Sentencia”.

### F A L L O

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 6893-2007 interpuesto por la Junta de Galicia contra la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia los arts. 1, salvo en lo que se refiere al objeto de la convocatoria; 5, 6, 7, 8, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20, así como los anexos C, I, II, III y IV de la orden referida.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil trece.

### Votos

1. Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6893-2007

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia parcial con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada, si bien como ponente de la presente Sentencia y, en dicha condición, recojo en ella la opinión mayoritaria del Pleno.

En cuanto a mi discrepancia me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular que formulé a la STC 226/2012, de 29 de noviembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005.

Madrid, a catorce de febrero de dos mil trece.