

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 4512** *Pleno. Sentencia 37/2021, de 18 de febrero de 2021. Conflicto positivo de competencia 4709-2019. Planteado por el Gobierno vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. Potestad de autoorganización y autonomía parlamentaria, derechos históricos de los territorios forales y régimen de cooficialidad lingüística: nulidad del precepto reglamentario que prevé la incorporación de los datos suministrados por los órganos legislativos a la base nacional de subvenciones.*

ECLI:ES:TC:2021:37

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4709-2019, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el art. 5; art. 3.1 *in fine* y por conexión el art. 10.1, art. 6.3 y art. 6.7 del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 24 de julio de 2019, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco promueve conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

Tras dar cuenta de los términos en los que se dio cumplimiento al trámite previo del requerimiento de incompetencia, exponer el contenido de la norma impugnada y examinar la jurisprudencia constitucional en esta materia, la demanda, con carácter previo al examen de los motivos de inconstitucionalidad que sirven de fundamento al conflicto planteado, formula dos reproches de carácter general: por un lado, afirma que la regulación que efectúa el Real Decreto supone un *ultra vires* reglamentario; por otro rechaza las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la norma, en virtud de las cuales, la misma pretende ampararse en la obligación de atender las exigencias derivadas de una serie de normas de derecho europeo que expresamente se citan. Y

ello porque, a juicio de los recurrentes, no amparan la totalidad de la regulación contenida en el Real Decreto, ni pueden servir, conforme a la doctrina constitucional, para otorgar cobertura a una normativa que resulta contraria al reparto de competencias.

A continuación, la demanda analiza los concretos preceptos impugnados, en relación con los cuales, y siguiendo el orden en que se desarrollan en la misma, se señala sintéticamente lo siguiente:

a) El art. 5 impone, por Real Decreto, un estricto régimen de comunicación de la información financiera desde la Comunidad Autónoma al Estado, que vulnera lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, en el desarrollo dado por el apartado 4 del art. 4 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como lo dispuesto en las normas básicas contempladas en el apartado segundo de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en relación a su art. 2 y lo señalado en la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (en adelante LGSub).

Considera la demanda que el Real Decreto establece de forma prácticamente acabada el régimen a través del cual las comunidades autónomas y demás entidades del sector público e institucional deberán suministrar la información sobre las subvenciones y demás ayudas públicas que concedan. Del conjunto de la norma, y particularmente de su art. 5.1, se constata que el Real Decreto impone los términos del contenido y del flujo de información a suministrar, y confiere a la Intervención General de la Administración del Estado la facultad de desarrollo del procedimiento previsto para el suministro de dicha información. En la práctica, solo deja espacio a la colaboración autonómica para los aspectos informáticos –«las especificaciones y formato»– y para las cuestiones meramente operativas del suministro de información entre el Estado y el ente perteneciente al sector público obligado, ya que el régimen legal se fija unilateralmente por el Estado.

Este sistema socava el amparo y respeto constitucional de los derechos históricos plasmados en la disposición adicional primera de la Constitución y su actualización a través de la Ley 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con el País Vasco. El art. 4 de esta ley regula el suministro de información de carácter financiero por la Comunidad Autónoma del País Vasco al Estado que, en la práctica, se ha venido desplegando a través de acuerdos bilaterales específicos adoptados en el seno de la comisión mixta del concierto, garantizando así la adecuada coordinación entre ambas entidades. En el apartado 4 de este art. 4 se contempla asimismo el suministro de información a instancias europeas, que es el principal argumento del Real Decreto para regular estas nuevas funciones de la base de datos nacional de subvenciones (en adelante, BDNS).

Se argumenta que el apartado segundo de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera prevé que, en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en la misma, se entenderá sin perjuicio de lo señalado en la Ley del concierto económico. Y es en esta ley orgánica donde se establecen los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos y a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público.

El Real Decreto 130/2019, dictado en desarrollo del art. 20 LGSub, no tiene tampoco en debida consideración la disposición adicional vigésima segunda de la LGSub que atiende al régimen foral del País Vasco, para lo que afirma que «en virtud de su régimen foral, la aplicación de esta ley a la Comunidad Autónoma del País Vasco se realizará con respeto a lo establecido en su estatuto de autonomía y en la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local»; esta previsión ha de producir efectos en toda la normativa reglamentaria sobre régimen subvencional que produzca el Estado, y por tanto ha de ser tenido aquí en consideración.

Frente a ello, el apartado 1 del art. 5 viene a afirmar que será la Intervención General de la Administración del Estado quién en última instancia determinará el sistema para el suministro de información, siendo así que, en el caso del País Vasco, estos acuerdos de traslado de información se toman de forma concertada por los representantes de ambas instituciones. Además, el apartado 2 del precepto impone unos breves plazos temporales para el suministro de información, que prácticamente cierran la vía a cualquier posible negociación al respecto.

La naturaleza pactada de la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, ratificada en la reciente STC 9/2019, de 7 de enero, y la garantía legal de salvaguarda de la disposición adicional primera de la Constitución, así como del propio concierto económico, debe reflejarse mediante la inserción de una cláusula similar a la prevista en la disposición final tercera de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De otra forma se deja a la voluntad del Estado dar cumplimiento a estas obligaciones de respeto foral, que conforme a una abundante doctrina constitucional, forman parte del contenido mínimo de la garantía institucional de la foralidad, reconocida en la propia Constitución.

La previsión en la norma reglamentaria de una cláusula de salvaguarda del régimen foral, como la aquí demandada, fue rechazada por la STC 119/2016, de 23 de junio FJ 3 b, si bien se trataba de un caso no asimilable al que aquí nos ocupa, pues hacía referencia a una cuestión de sueldo de funcionarios, que atendía a una coyuntura económica comprometida, con medidas que solo encontraban sentido si eran adoptadas simultáneamente por todas las administraciones públicas. Aquí sin embargo, se está ante la remisión de toda la información atinente a las ayudas públicas, porcentaje importante del gasto de cualquier administración en cuanto resultado de la actividad financiera desarrollada en el marco del concierto económico, por lo que se encuentra ínsito en el mismo centro de la foralidad; y no se trata de una medida coyuntural sino permanente en el tiempo. Además, en aquel supuesto se estableció que no era de aplicación la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que en este caso sí ha de tenerse en cuenta, puesto que su art. 9 prevé que se aplicará para las obligaciones de suministro de información y transparencia, en el marco de esta y de otras disposiciones nacionales y comunitarias, siendo aplicable también su disposición final tercera.

Recuerda la demanda que este régimen concertado de suministro de información a la Intervención General de la Administración del Estado desde las instituciones vascas se ha respetado y asumido por el Estado. Y cita, en concreto, el Acuerdo de la comisión bilateral de cooperación administración del Estado-administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la Ley 5/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa («BOE» de 9 de julio de 2015), en la cual y respecto a la modificación del art. 20 LGSUB, se vino a afirmar que «la comisión mixta de concierto articulará los acuerdos necesarios para su ejecución junto con los que se adopten en materia de remisión de información [...] de conformidad con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en relación con lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco».

b) Se impugna el art. 3.1 *in fine* y, por conexión, el art. 10.1 del Real Decreto 130/2019, con fundamento en la ampliación subjetiva de los entes públicos obligados a suministrar información a la BDNS; en concreto, la inclusión mediante esta norma reglamentaria de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas como sujetos sometidos a la obligación de informar. Se alega la falta de capacidad del ejecutivo estatal para imponer obligaciones a las asambleas parlamentarias autonómicas sin ley habilitante, lo que determina la infracción del art. 15 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) y la vulneración del principio de autonomía parlamentaria (art. 71.2 CE), así como la infracción del art. 20.4 LGSUB y de la disposición adicional

octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ambas de naturaleza básica.

El establecimiento mediante real decreto de regulaciones sobre la actividad en sede parlamentaria vulnera la autonomía de las asambleas legislativas autonómicas, ya que impide a las cámaras aprobar, modificar o derogar sus propias normas de organización, funcionamiento y desarrollo, sin injerencia de otros órganos o poderes del Estado (STC 243/2000, FJ 12). Y esa autonomía funcional de las asambleas legislativas determina que una previsión como la contemplada haya de tener rango legal (STC 179/1989).

Esta previsión es asimismo contraria a lo dispuesto en el art. 20.4 LGSUB, de cuya redacción cabe interpretar que las entidades que han de suministrar información a la BDNS han de venir contempladas en la propia ley o en otras leyes, lo que implica la fijación de un principio de reserva de ley, y únicamente permite que sean los «organismos» los obligados por vía reglamentaria, a aportar datos. Debe entenderse que estos organismos son aquellos a los que hace referencia la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, estando excluidas las cámaras parlamentarias. La remisión que el art. 20.4 LGSUB hace a lo dispuesto en ella o en otras leyes para el suministro de información, ha de entenderse efectuada a lo señalado en la disposición adicional octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, donde se determina que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de la misma, por lo que una regulación como la contemplada en el precepto impugnado ha de efectuarse por los reglamentos de las cámaras legislativas.

Por su parte, el art. 10.1 contempla que en cada comunidad autónoma deberá designarse un «único administrador institucional». Ello conduce a que deberá ser el Parlamento quien comunique la información a la Administración General del País Vasco, mediador designado en este art. 10.1, para que esta, a su vez, la remita a la BDNS. Este segundo aspecto atenta también contra el principio constitucional de autonomía parlamentaria y contra el de independencia entre los poderes públicos, por lo que se invoca lo dispuesto en el art. 33.3 EAPV, según el cual el Parlamento Vasco determinará la forma de materializar las relaciones del Gobierno con el Parlamento, aspecto en el que no puede inmiscuirse el ejecutivo estatal por vía reglamentaria.

En consecuencia, afirma la demanda que someter a obligación de suministro de información al Parlamento Vasco y exigir que el intermediario obligatorio del Parlamento con el Estado sea la Administración General del País Vasco, supone una vulneración del principio de autonomía parlamentaria (art. 71.2 CE), de las funciones propias del órgano legislativo vasco (art. 15 EAPV) y de su autoorganización (art. 10.6 EAPV).

c) El art. 6, en sus apartados 2 y 3 viene a retomar una previsión que fue declarada inconstitucional en la STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 11. Si bien conforme a la disposición final segunda, el art. 6.2 no tiene carácter básico, con lo que no es exigible a las comunidades autónomas, el art. 6.3 sí es básico, y en su inciso final («y con antelación suficiente para que los interesados puedan presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido») resulta inconstitucional, por incidir en el mismo vicio que su antecedente anulado. Lo que viene derivado del efecto que se sigue dando a la comunicación de la información a incluir en la BDNS, así como a la brevedad del plazo previsto para ello.

En concreto, lo que se impugna es que la comunicación/publicación en la base sirva para que los interesados puedan presentar sus solicitudes, así como el exiguo plazo para la remisión de la información. Con ello, se continúa dotando a la BDNS de un papel determinante para los solicitantes de ayuda, lo que se califica como una intromisión intolerable del Estado en un procedimiento administrativo que es competencia de la comunidad autónoma, con unas consecuencias de retraso en la publicidad de la convocatoria y una subordinación y dependencia de la administración convocante a una actuación que ha de realizar el Estado.

La función de la BDNS es la de mera publicidad, por lo que el plazo de inicio de la presentación de solicitudes y la forma de su notificación, se establecerán en las bases que publiquen las comunidades autónomas. Pretender como ya hizo el art. 20.8 LGSUB, que la publicación en la base sirva para que «los interesados puedan presentar sus solicitudes» supone una intermediación necesaria del Estado que perturba el funcionamiento de la administración convocante, en términos ya rechazados en la STC 33/2018, FJ 11. No se cuestiona el control del suministro de información que el Estado ha fijado en el marco de sus competencias, tal y como han avalado las SSTC 99/2012 o 130/2013, sino que lo que se impugna es que se pretenda dar efectos jurídicos ante los interesados en las subvenciones, al cumplimiento de ese control en tan breve plazo. En efecto el plazo que se fija en el Real Decreto es muy breve: los datos se suministrarán a la BDNS (incluso puede entenderse también que habrán de estar publicados) en el período temporal comprendido entre la aprobación de las bases de la convocatoria por el órgano competente y el inicio del plazo de presentación de solicitudes; y en la práctica ese plazo es en muchas ocasiones de dos días.

Por ello, la brevedad del plazo no tiene otro objeto que hacer posible que la publicación en la base tenga incidencia en el plazo legal de presentación de solicitudes y, con ello, sirva para algo más que una función de mera publicidad, condicionando la validez misma de la convocatoria pública al suministro y, seguramente, a la publicación en la BDNS de la información en el plazo ahí previsto. Con ello, el Estado pretende volver a hacer valer dicha publicación, como el sistema de publicación necesario de las subvenciones de cualquier institución del sector público.

Considera así la representación autonómica que el precepto excede de las competencias estatales que amparan un procedimiento subvencional común (STC 130/2013) y menoscaba las competencias autonómicas; además se crea un trámite de comunicación en procedimientos administrativos que es contrario a la reserva de ley exigida por el art. 2.2 de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP) y con efectos determinantes en la validez del acto administrativo de convocatoria.

d) El art. 6.7 del Real Decreto no respeta la competencia atribuida a la comunidad autónoma por el art. 6 EAPV y no garantiza el deber de disponibilidad lingüística en las lenguas cooficiales, de la actividad pública administrativa vasca.

Este precepto no se ajusta a lo dispuesto en el art. 15.2 LPACAP y no garantiza que las resoluciones dictadas por los poderes públicos vascos sobre subvenciones y ayudas que sean objeto de publicación en la BDNS estén disponibles en bilingüe en su publicación por el sistema nacional de publicidad de las subvenciones. Ello vulnera la competencia contemplada en el art. 6 EAPV en orden a hacer efectivo el uso de las dos lenguas oficiales en Euskadi y los derechos lingüísticos de los ciudadanos del territorio vasco a consultar en cualquiera de las dos lenguas oficiales esta información emanada de los poderes públicos vascos, que oficialmente es objeto de publicación en una base de datos centralizada por el Estado, así como el deber de disponibilidad lingüística en ambas lenguas oficiales del resultado de la actividad administrativa pública vasca, en los términos dispuestos en el estatuto de autonomía.

La doctrina constitucional (STC 88/2017) ha reconocido el derecho de los ciudadanos a usar ambas lenguas en sus relaciones con las instituciones públicas y, junto a este se encuentra el correlativo deber de los poderes públicos de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder al resultado de sus procedimientos en las dos lenguas cooficiales; es lo que se denomina el deber de «disponibilidad lingüística» (STC 31/2010, FJ 22). En este contexto, la STC 147/1996 reconoció que los datos obligatorios en el etiquetado deberían publicarse también en lengua cooficial. Por tanto, los ciudadanos vascos así como los de aquellas comunidades autónomas con lengua cooficial tienen derecho, en cumplimiento del art. 6 EAPV, a acceder en las lenguas oficiales en su territorio a la actividad administrativa generada por sus poderes públicos, al margen de que sea una información emanada de la administración central y con exclusivas funciones de estadística y publicidad.



Se solicita pues la declaración de inconstitucionalidad del art. 6.7 del Real Decreto 130/2019, en cuanto la BDNS no garantiza la publicación en lengua cooficial de la actividad administrativa de los poderes públicos vascos.

2. Por providencia del Pleno de 17 de septiembre de 2019, a propuesta de la Sección Tercera, se acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. Por escrito registrado en este tribunal el día 30 de septiembre de 2019, el abogado del Estado se personó en las actuaciones y solicitó una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para formular alegaciones.

El Pleno, mediante diligencia de 1 de octubre siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del abogado del Estado, a quien se le tiene por personado y se le prorroga en diez días el plazo concedido por la anterior providencia, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

4. En fecha 5 de noviembre de 2019 tuvo entrada en este tribunal escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que solicita se tenga por evacuado el trámite y, en su día, se dicte sentencia en la que se desestime íntegramente el conflicto planteado.

a) Comienza señalando el representante estatal que, como resulta del certificado del acuerdo adoptado por el Gobierno vasco, entre los preceptos incluidos en el requerimiento de incompetencia formulado, no se encuentra el art. 10.1 del Real Decreto 130/2019, que sin embargo sí es objeto de impugnación en la demanda que formaliza el conflicto positivo de competencia. Siendo así, la falta de voluntad impugnatoria del art. 10.1, debidamente expresada por el órgano colegiado ejecutivo superior de la comunidad autónoma (art. 60 LOTC), implica que este precepto debe quedar fuera del objeto del proceso (STC 68/2018, FJ 2). Y si bien, de conformidad con la doctrina constitucional, cabe extender los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados (art. 39.1 LOTC), ello es prerrogativa del tribunal, sin que pueda ser objeto de pretensión de parte. Por todo ello, el art. 10.1 quedaría al margen del objeto del presente conflicto constitucional.

b) Se refiere a continuación al encuadramiento competencial del conflicto planteado recordando que, a tenor de la disposición final segunda, el Real Decreto se aprueba al amparo de lo dispuesto en los arts. 149.1.13, 149.1.14 y 149.1.18 CE. El título competencial prevalente, de conformidad con la doctrina constitucional, es el previsto en el art. 149.1.18 CE, que es el que permite al Estado establecer un régimen jurídico común sobre la relación subvencional. Se cita en apoyo lo señalado en las SSTC 130/2013, FFJJ 6 y 8 y 33/2018, FJ 7.

c) Con carácter previo al examen de fondo se realizan dos consideraciones de carácter general. En primer lugar, considera el abogado del Estado que, por no referirse a un controversia competencial, debe quedar fuera del ámbito del conflicto el presunto *ultra vires* en que según la demanda podría incurrir el Real Decreto 130/2019, por exceso en el desarrollo del art. 20 LGSUB, pues el control de legalidad de las normas reglamentarias es competencia propia de los órganos judiciales de la jurisdicción ordinaria (STC 9/1995, FJ 2, y art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En segundo término, y tras hacer referencia a la doctrina constitucional relativa a la naturaleza y

objeto del conflicto positivo de competencia (SSTC 143/1985, FJ 6, y 88/1989, FJ 2), considera que carece de contenido constitucional la alegación relativa a la indebida extensión de los sujetos, objeto y funciones de la BDNS, sobre la base de la que se afirma inexistente obligación de atender a las exigencias europeas contenidas en una serie de normas de derecho derivado. Lo alegado en este punto carece de conexión con los preceptos impugnados en el conflicto y con la propia argumentación contenida en la demanda para sustentar la controversia suscitada.

d) En relación al art. 5 señala el abogado del Estado que la demanda solo argumenta la impugnación del apartado 1 de este precepto, que prevé el suministro de información a la BDNS a través del sistema que determine la Intervención General de la Administración del Estado. Adicionalmente, el apartado 2 a) del art. 5 puede considerarse conexo con el art. 6.3 del Real Decreto, y en tal sentido, admitirse su impugnación. Sin embargo, respecto del art. 5.2 b); 5.3 y 5.4 la demanda no cumple con su carga de alegar, por lo que ha de estarse a la reiterada doctrina de este tribunal, conforme a la cual, no cabe reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes, cuando estas no se aportan en su recurso (STC 85/2016, FJ 2). Lo que lleva a la conclusión de que únicamente en el apartado 1 del art. 5 concurre la carga argumental mínima exigible, en relación con la vulneración de las competencias autonómicas.

Respecto de dicho apartado, se reclama al tribunal por la vía del conflicto, la inclusión de una cláusula de salvaguarda expresa de la garantía de la foralidad y del régimen del concierto económico, al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución; cláusula que sería similar a la contenida en la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Al efecto, recuerda el abogado del Estado que la demanda aporta como documento, una carta dirigida a la Intervención de la administración vasca por la que el interventor general de la administración del Estado llama a una reunión de la comisión mixta, a fin de acordar los términos del suministro de datos por la administración vasca a la BDNS. En estos términos, y ante la inexistencia, puesta de manifiesto por el propio escrito de demanda, de una actuación del Estado que implique un menoscabo competencial, efectivo y real, el conflicto trabado sobre este precepto tiene un carácter meramente preventivo y cautelar, por lo que resulta procedente su desestimación, de conformidad con la doctrina contenida en la STC 120/2012, FJ 8. Subsidiariamente, apela a la jurisprudencia constitucional que ha recordado que la ausencia de una reserva expresa de las competencias del Estado o de las comunidades autónomas no determina la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, toda vez que la incorporación expresa de cláusulas de salvaguarda de las competencias no es exigible en términos constitucionales (STC 228/2016, FJ 4).

Desde otro punto de vista, el establecimiento de un sistema nacional de publicidad de subvenciones y el subsiguiente deber de las administraciones y entes públicos vascos de comunicar la información que contempla el Real Decreto 130/2019 a la BDNS, no afecta al régimen foral entendido como «garantía institucional», tal y como argumenta el escrito de demanda. A estos efectos, la limitación del régimen foral a lo tributario, y no a toda la actividad financiera pública, ya se proclamó en las SSTC 11/1984, FJ 5, y 203/2016, FJ 4. Considera el representante estatal, que, detrás del conflicto que esgrime el Gobierno vasco, se puede observar la pretensión de expandir interpretativamente el ámbito específico de la relación Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, derivado de los órganos del concierto económico, a un ámbito material que excede, en realidad, del alcance establecido en la regulación actualmente vigente de dicho concierto económico y el garantizado por la disposición adicional primera de la Constitución.

Afirma así que en la propia regulación del concierto económico no se encuentra apoyo para establecer un régimen específico y propio para el País Vasco en materia de base de datos nacional de subvenciones, debiéndose rechazar, en consecuencia, la pretensión de la comunidad. El alcance material de los aspectos financieros del concierto

no puede considerarse abierto a un marco genérico de relaciones financieras, sino que queda acotado al concreto contenido material regulado en el art. 62 de la propia Ley del concierto que, a su vez, debe mantener la debida conexión con la disposición adicional primera de la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional.

e) Se analiza a continuación la impugnación dirigida contra el art. 3.1, último párrafo, recordando primariamente que los órganos constitucionales del Estado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas están obligados a proporcionar información a la BDNS en virtud del art. 20.4 LGSUB. Por su parte, según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las asambleas legislativas de las comunidades autónomas están vinculadas a la misma respecto de su actividad sujeta a derecho administrativo. En este sentido, resultan de aplicación a dichas asambleas aquellos aspectos de los arts. 6, 7 y 8, que abordan las obligaciones de publicidad activa, y que puedan insertarse en la noción de «actividad sujeta a Derecho administrativo». Asimismo, el art. 8.1 c) de la Ley de transparencia prevé que los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, en el que pueden considerarse incluidas las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, están obligados a publicar «las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios». Esta obligación legal ha de completarse con lo fijado en la disposición adicional octava de la propia Ley de transparencia, según la cual, las asambleas legislativas de las comunidades autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta ley.

En definitiva, a juicio del abogado del Estado, existiendo una disposición con rango de ley que obliga a las asambleas legislativas a la publicidad activa, suministrando información sobre las subvenciones que convoquen, el precepto impugnado se limita a recoger esta obligación, sin perjudicar la autonomía organizativa y reglamentaria de la Cámara a la hora de cumplir con el suministro de información.

f) A continuación, y en relación con el art. 6.3, considera el representante estatal que dicho apartado pretende cumplir la STC 33/2018, respecto del papel de la BDNS como intermediaria en el procedimiento de convocatoria de las subvenciones. Este precepto reconoce a las comunidades autónomas la posibilidad de optar por dirigirse directamente a su diario oficial sin que intermedie la BDNS; ahora bien, tal y como se prevé en el art. 20.8 LGSUB, la información sobre las convocatorias se recoge en la base para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento; es decir, el ciudadano debe conocer las convocatorias a tiempo para poder optar a solicitar la subvención, si es que le resulta de interés.

La exigencia contenida en el art. 6.3, de registrar la información a incluir en la BDNS acompañada del texto de la convocatoria, una vez que esta haya sido aprobada, y con antelación suficiente para que los interesados puedan presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido, es una exigencia de mínimos para que la base sirva de instrumento de publicidad *ex ante* y, por lo tanto, para que los interesados puedan presentar su solicitudes en plazo. En estos términos, la disposición persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la administración y facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, dando así a conocer actuaciones administrativas concretas que interesan a un grupo determinado, los posibles beneficiarios de la subvención. Desde este punto de vista de protección mínima de los intereses de terceros y de asegurar la publicidad general, ninguna tacha cabe imputar al precepto, respecto de su adecuación al art. 149.1.18 CE.

Aún más, el precepto cumple expresamente con la doctrina constitucional, al haber señalado la STC 33/2018 que la competencia para establecer las normas de procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE comprende la de señalar los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos. Comunicada la convocatoria, una vez aprobada y con antelación suficiente para su resolución, como exige el principio de lealtad constitucional, es ya responsabilidad del Estado y de la base de datos, en aplicación del mismo principio, asegurar su publicidad general.



g) Finalmente, y en relación al art. 6.7 del Real Decreto, afirma el abogado del Estado que este precepto es concreción en su ámbito material del art. 15.3 de la Ley 39/2015, conforme al cual, la administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efectos fuera del territorio de la comunidad autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos fuera del territorio de una comunidad autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción.

Considera que la BDNS muestra un absoluto respeto por las lenguas oficiales en las respectivas comunidades autónomas y prueba de ello es que el portal del sistema nacional de publicidad de subvenciones y ayudas públicas además de poder consultarse en lengua española, puede visualizarse también en catalán, gallego y euskera. Asimismo, la publicidad de las convocatorias que promueven las administraciones del País Vasco garantiza los derechos lingüísticos de los ciudadanos de esa comunidad autónoma, en cuanto pone a su disposición el texto íntegro de la convocatoria tanto en lengua española como en euskera, tal y como resulta del artículo impugnado y como se puede comprobar si se accede a la web indicada.

De conformidad con el art. 15.3 de la Ley 30/2015, para que la convocatoria aprobada por cualquier administración pública sea publicada en el sistema nacional de publicidad en español y en la lengua cooficial en el territorio autonómico correspondiente, la administración pública convocante debe registrar en la BDNS el texto íntegro de la convocatoria tanto en español como en la lengua cooficial; una vez registrada, el sistema proporciona de forma automática la información suministrada. Por tanto, el responsable de garantizar el derecho de opción lingüística de los ciudadanos es la administración convocante.

En otros términos, conforme al principio de territorialidad, la información debe registrarse en castellano, y el sistema de la BDNS ofrece la posibilidad de que los textos íntegros de las convocatorias puedan mostrarse en ambas lenguas, pero es la administración convocante la que decide si ejerce o no esa opción y registra la información según su propia decisión. Además, para fortalecer el derecho de acceso a la información plurilingüe, el art. 6.7 ofrece a las administraciones públicas remitentes la posibilidad de registrar también el título de la convocatoria en español y en la lengua cooficial. Si la administración pública remitente opta por cumplimentar el campo de descripción de la convocatoria en una lengua cooficial, el sistema nacional de publicidad publicará esta información en ambas lenguas para facilitar las búsquedas a los ciudadanos en ambas lenguas. Procede, en consecuencia, la desestimación del conflicto también en este punto.

5. Por providencia de 16 de febrero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se interpone por el Consejo de Gobierno del País Vasco en relación con: el art. 3.1 *in fine* en conexión con el art. 10.1; art. 5, y art. 6, apartados 3 y 7 del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

Como de forma más detallada se expone en los antecedentes, la demanda argumenta que: (i) el art. 3.1 en la mención que efectúa a los «órganos legislativos autonómicos», en conexión con el art. 10.1, supone una vulneración del principio de autonomía parlamentaria consagrado en el art. 71.2 CE, de las funciones propias del órgano legislativo vasco (art. 15 EAPV) y de su autoorganización (art. 10.6 EAPV), así como una infracción del art. 20.4 LGSUB y de la disposición adicional octava de la Ley 19/2013; (ii) el art. 5, en cuanto omite una previsión expresa que garantice el carácter paccionado de la forma en que desde el País Vasco ha de remitirse la

información financiera a la BDNS, vulnera los derechos históricos de los territorios forales contemplados en la disposición adicional primera de la Constitución, en el desarrollo dado por el apartado 4 del art. 4 de la Ley 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con la comunidad autónoma del País Vasco, así como la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y la disposición final vigésimo segunda de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones; (iii) el art. 6.3 incide en el mismo vicio de inconstitucionalidad anulado por la STC 33/2018; y iv) el art. 6.7 no respeta la competencia autonómica en materia de cooficialidad lingüística contemplada en el art. 6 EAPV.

El abogado del Estado rechaza las vulneraciones denunciadas y solicita la desestimación íntegra del conflicto planteado, en los términos que se recogen en los antecedentes.

2. Con carácter previo al examen de fondo es preciso efectuar una serie de consideraciones, a fin de delimitar con precisión el objeto y alcance del presente conflicto:

a) La demanda se inicia con dos reproches de carácter genérico, que preceden al concreto análisis de las tachas de naturaleza competencial que se alegan para fundamentar el conflicto. Ambos reproches deben ser rechazados por carecer de contenido competencial y por no figurar en el suplico de la demanda, que es donde se expresa la voluntad impugnatoria de los recurrentes.

Se afirma, en primer término, la concurrencia de un *ultra vires* del Real Decreto por exceso de desarrollo reglamentario de las previsiones del art. 20 LGSUB; alegación que abarcaría a la totalidad de la norma, que no va acompañada de argumentación específica alguna, y que resulta en todo caso ajena a este proceso constitucional, en la medida en que lo que pretende es propiamente un control genérico de legalidad de la norma, que constituye competencia propia de los órganos de la jurisdicción ordinaria. En segundo término, se formulan determinadas críticas al contenido del preámbulo, que se concretan en lo que se considera una «incorrecta invocación y justificación en el derecho de la Unión» de la norma controvertida. A tal efecto, y como hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente, las pretensiones de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de párrafos o apartados del preámbulo deben ser rechazadas *a limine*, pues los preámbulos o las exposiciones de motivos carecen de valor normativo y no pueden ser objeto propio de un proceso competencial (por todas, STC 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6).

b) La impugnación dirigida contra el art. 3.1 *in fine*, se contrae con carácter exclusivo al inciso referido a «órganos legislativos» autonómicos, habida cuenta de que el argumento que la sustenta es únicamente la inclusión de las asambleas o parlamentos autonómicos entre las entidades obligadas a suministrar información a la BDNS.

c) Debe quedar excluida del presente conflicto la impugnación dirigida contra el art. 10.1 del Real Decreto, que se efectúa por conexión a lo dispuesto en el art. 3.1. Este art. 10.1 no fue incluido en el texto del requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación por acuerdo del Gobierno Vasco de 28 de mayo de 2019.

De conformidad con una jurisprudencia constante de este tribunal, el art. 63.3 LOTC exige que el requerimiento de incompetencia especifique con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte. La finalidad de esta exigencia es que el gobierno al que se imputa la extralimitación competencial pueda conocer la invasión denunciada y, en su caso, corregirla. Por eso, el art. 63.3 LOTC obliga a entender que el conflicto competencial no se ha planteado respecto de los preceptos no mencionados en el requerimiento previo [por todas, STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 a), a la que se remite la STC 100/2019, FJ 2]. En consecuencia, se inadmite el conflicto en relación con el art. 10.1.

d) Respecto del art. 5, el suplico de la demanda dirige el conflicto contra la totalidad del precepto, pero el texto de la misma únicamente argumenta su reivindicación competencial respecto de su apartado 1, esto es, sobre el procedimiento previsto para el suministro de información a la BDNS a través del sistema que determine la Intervención General de la Administración General del Estado, sin que se haga mención al contenido de los restantes apartados. Se incumple así la carga argumental que resulta exigible a quien postula la declaración de inconstitucionalidad de un precepto, lo que determina que no proceda pronunciarse sobre los restantes apartados (por todas, STC 63/2018, de 7 de junio, FJ 4). Debe tenerse en cuenta, además, que si bien dicho precepto no aparece tampoco expresamente mencionado en el texto del requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación, cabe no obstante entender que es en el mismo en el que puede subsumirse la pretensión formulada en el requerimiento de incompetencia que, literalmente, solicita la «incorporación de una mención expresa a que los términos del suministro de información sobre ayudas desde Euskadi al Estado se concretarán en el marco de una comisión mixta del concierto o en la correspondiente comisión bilateral».

e) Finalmente, en relación con el art. 6.3, y en términos análogos a los que acaban de señalarse en el apartado c), la voluntad impugnatoria, concretada en el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno Vasco y reiterada en el texto de la demanda, se limita al inciso final del precepto «y con antelación suficiente para que los interesados puedan presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido»; y es por tanto a este al que deberá contraerse nuestro pronunciamiento.

En consecuencia el presente conflicto ha de entenderse planteado en relación a lo dispuesto en el art. 3.1 *in fine*, en la mención que realiza a los órganos legislativos autonómicos; art. 5.1; art. 6.3, inciso final, y art. 6.7 del Real Decreto 130/2019. Los preceptos impugnados disponen literalmente lo siguiente:

«Artículo 3. *Ámbito subjetivo de la BDNS.*

1. [...]

La BDNS recogerá igualmente la información que suministren, según lo previsto en este real decreto, los órganos constitucionales del Estado, los órganos legislativos y de control autonómicos y demás órganos y entidades de derecho público.»

«Artículo 5. *Procedimiento para el suministro de información.*

1. El suministro de información se realizará a través del sistema de información que determine la Intervención General de la Administración del Estado, utilizando un certificado electrónico reconocido de acuerdo con lo previsto en la normativa europea y española en materia de identificación electrónica y servicios de confianza para las transacciones electrónicas, y de acuerdo con las especificaciones y formato que se establezcan en cumplimiento de lo previsto en este real decreto, en colaboración, en todo caso, con las Administraciones Públicas y entidades afectadas.»

«Artículo 6. *Tramitación de la convocatoria. [...]*

3. En aquellos casos en que las comunidades autónomas opten por prescindir de la intermediación de la BDNS para la publicación en su diario oficial, únicamente se deberá registrar la información a incluir en la BDNS acompañada del texto de la convocatoria, una vez que esta haya sido aprobada y con antelación suficiente para que los interesados puedan presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido. [...]

7. A efectos de permitir su tratamiento homogéneo y su consulta por todos los ciudadanos, la información a incluir en la BDNS se cumplimentará en castellano, si bien el título y el texto de la convocatoria y de sus extractos se podrán remitir, además de en castellano, también en otra lengua cooficial.»

3. Con el fin de situar en su contexto la norma aquí controvertida, conviene recordar que el Real Decreto 130/2019 viene a regular la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, en desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la normativa europea en materia de ayudas de Estado y ayudas de mínimos. El reglamento de la Ley general de subvenciones fue inicialmente aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, regulación que ha sido parcialmente sustituida por la disposición que ahora se examina.

En el preámbulo de la norma se afirma que el modelo de publicidad de las subvenciones y ayudas públicas se ha instrumentado a través de la BDNS para dar respuesta a una doble finalidad: mostrar a través de un único punto de información la totalidad de las subvenciones y ayudas públicas concedidas por todas las administraciones públicas y reforzar la integridad del contenido de la base de datos. Los objetivos que se pretenden lograr con el rediseño de la BDNS se citan también en el preámbulo del Real Decreto: 1) Poner en común en un único punto todas las convocatorias de subvenciones y ayudas públicas cuyo plazo de solicitud esté abierto para cada momento determinado, permitiendo su consulta a todos los posibles interesados; 2) Extender su ámbito objetivo a todo tipo de ayudas, avanzando más allá del contenido anterior centrado fundamentalmente en las subvenciones; 3) Extender el ámbito subjetivo de la base a todas las administraciones públicas y a sus entidades vinculadas o dependientes, sea cual sea su naturaleza, pública o privada, siempre que concedan subvenciones o ayudas públicas. Además, a partir de la generalización de los principios recogidos en las leyes 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, se extiende el deber de publicidad de la BDNS a todas las subvenciones y ayudas que concedan los órganos constitucionales del Estado, los órganos legislativos y de control autonómicos y demás instituciones de derecho público; 4) Dar respuesta a los requerimientos de información establecidos por la Unión Europea en materia de ayudas de estado; y 5) Servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, para la mejora de la gestión y para la lucha contra el fraude.

El Real Decreto, en su disposición final segunda, señala que el mismo se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13, 14 y 18 CE, salvo el apartado 2 del art. 6; el apartado 5 del art. 10 y el art.11.

4. El examen de fondo del presente conflicto exige comenzar con una referencia general al encuadramiento competencial de la materia regulada, a partir de la mención que efectúa la ya citada disposición final segunda del propio Real Decreto, donde se afirma que la norma se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1. 13, 14 y 18 CE. Si bien en el texto de la demanda no entra a examinar esa delimitación competencial, sí lo hace el abogado del Estado, cuyas afirmaciones en este punto pueden suscribirse, cuando señala que, de conformidad con la doctrina constitucional, el título competencial prevalente que ampara la regulación que realiza el Real Decreto controvertido, es el atribuido al Estado en el art. 149.1.18 CE.

Así se afirma en la STC 33/2018, de 12 de abril, que tuvo ocasión de pronunciarse sobre las modificaciones introducidas en la Ley general de subvenciones por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, y, en concreto, sobre la regulación que el art. 20 de dicha ley efectúa de la BDNS, y que el Real Decreto hoy controvertido viene a desarrollar. Afirma la sentencia que «el genérico deber de comunicar a un órgano del Estado ciertos datos relativos a las subvenciones gestionadas por la comunidad autónoma [...] encuentra perfecto acomodo en el deber general de coordinación entre administraciones y en el servicio al ciudadano impuestos por el art. 103.1 CE y, desde la perspectiva

estrictamente competencial, en el título del art. 149.1.18 CE, de acuerdo con lo razonado en las SSTC 99/2012, FJ 8, y 103/2013, FJ 6» (FJ 9).

Reitera más adelante el mismo fundamento jurídico 9, que «el establecimiento de la obligación de las comunidades autónomas y resto de administraciones u organismos sujetos a la Ley general de subvenciones de comunicar al Estado las convocatorias de subvenciones y demás datos mencionados en el art. 20, apartados segundo y octavo, de la Ley general de subvenciones [...] encaja con naturalidad y sin esfuerzo en la doctrina general comentada. Se trata solamente, como dice el art. 20.8 de la Ley general de subvenciones, de instituir un "sistema nacional de publicidad de las subvenciones" [...] para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia", algo para lo que el Estado tiene competencia al amparo del art. 149.1.18 CE».

El Real Decreto que se examina, en la medida en que constituye una norma de desarrollo de lo dispuesto en el citado art. 20 LGSUB, participa de idéntica cobertura competencial, por lo que la competencia para dictarlo ha de encuadrarse en los títulos competenciales que ostentan, respectivamente, el Estado (art. 149.1.18 CE) y la Comunidad Autónoma del País Vasco (arts. 10, apartados 2, 4 y 6, y 15 EAPV), sobre cuyo alcance hemos de remitirnos, con carácter general, a lo señalado en las SSTC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 4, y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4.

Delimitados así los términos generales de la controversia competencial, procede entrar en el examen de los concretos preceptos sobre los que se ha trabado el conflicto, siguiendo para ello el orden lógico de la propia norma controvertida.

5. El conflicto se dirige en primer lugar contra el art. 3.1, en la medida en que dispone que la BDNS «recogerá la información que suministren, según lo previsto en este real decreto [...] los órganos legislativos [...] autonómicos». Se cuestiona por los recurrentes la inclusión del Parlamento vasco entre los órganos o entidades obligados a suministrar información a la base de datos estatal.

La representación autonómica afirma que dicha previsión vulnera el principio de autonomía parlamentaria (art. 71.2 CE), la competencia del País Vasco para, mediante ley, crear y organizar su propio parlamento (art. 15 EAPV) y las competencias autonómicas en materia de autoorganización (art. 10.6 EAPV); e infringe lo dispuesto en el art. 20.4 LGSUB y en la disposición adicional octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ambas de naturaleza básica. El abogado del Estado considera, por el contrario, que las asambleas legislativas autonómicas están obligadas a suministrar información en virtud de lo previsto en el art. 20.4 LGSUB y en la Ley 19/2013, por lo que el precepto impugnado se limita a recoger esta obligación, sin perjudicar la autonomía organizativa y reglamentaria de la Cámara a la hora de cumplir con el suministro de información.

Sobre una cuestión análoga a la presente, planteada también por el Gobierno vasco, hemos tenido ocasión de pronunciarnos en la STC 100/2019, FJ 8 b), donde afirmamos, en referencia a las asambleas legislativas autonómicas, que «[e]l Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.18 CE para establecer una regulación básica relativa a sujetos que no son administración pública en sentido clásico o formal, como las cámaras de comercio (STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3), los colegios profesionales (por todas, STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5), las personificaciones instrumentales de Derecho privado vinculadas a una administración territorial [SSTC 54/2017, FJ 6, y 132/2018, FJ 10.a)] o los particulares que manejan fondos públicos (STC 130/2013, de 4 de junio, FFJJ 4 y 5). No obstante, en el caso de la actividad materialmente administrativa de los citados órganos constitucionales, legislativos o de control, el Estado está obligado a respetar su autonomía constitucional o estatutariamente reconocida».

A partir de ese reconocimiento general de la competencia estatal para establecer la regulación básica en la materia, es preciso examinar, siguiendo lo señalado en la citada sentencia, dos cuestiones diferenciadas: por un lado, si a través de una norma reglamentaria como el real decreto, puede efectuarse una regulación como la enjuiciada;



es decir, someter a las asambleas legislativas autonómicas al deber de comunicación al registro estatal de las subvenciones y ayudas públicas que otorguen; y, en segundo lugar, si respeta la autonomía estatutariamente garantizada la previsión de que dicha comunicación ha de seguir el cauce «previsto en este real decreto», tal y como contempla el precepto enjuiciado.

De acuerdo con la citada STC 100/2019, FJ 8 b), «ninguna de las excepciones que ha llegado a justificar la doctrina constitucional (sistematizadas en las SSTC 45/2015, FJ 4, y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 8) alcanza a que el Estado pueda regular mediante real decreto la actividad administrativa de los parlamentos territoriales, por más que el contenido material de la disciplina establecida pueda respetar la autonomía que tienen estatutariamente reconocida. De modo que la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases, en conexión con el reconocimiento de la autonomía parlamentaria (arts. 15, 25 y 27 EAPV), prohíbe que los reglamentos estatales impongan a las cámaras autonómicas regulaciones como la enjuiciada».

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «legislativos y», del art. 3.1 *in fine* del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo.

6. En relación con el art. 5.1 alega la representación autonómica que la imposición por real decreto de un estricto régimen de comunicación financiera desde la Comunidad Autónoma del País Vasco al Estado, infringe la naturaleza pactada de la forma en que ha de suministrarse la información financiera desde el País Vasco al Estado, vulnerando lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, en el desarrollo dado por el art. 4 de la Ley 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; así como señalado en las normas básicas contempladas en el apartado segundo de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación a su art. 9; y en la disposición adicional vigésima segunda de la LGSUB.

El abogado del Estado considera que no deriva del precepto un menoscabo competencial efectivo y real, por lo que el conflicto tienen un carácter meramente preventivo y cautelar; recuerda que la doctrina constitucional ha rechazado la necesidad de inclusión de cláusulas expresas de salvaguarda de las competencias estatales y autonómicas, y considera que el precepto no afecta al régimen foral, que únicamente prevé ese carácter paccionado en el ámbito tributario, sin que resulte extensivo a toda la actividad financiera pública.

Resulta necesario, en primer término fijar con precisión la reivindicación competencial aquí planteada, pues si bien en el suplico de la demanda se solicita la declaración de inconstitucionalidad del art. 5 del Real Decreto, en el texto de la misma se argumenta exclusivamente en relación con lo señalado en el apartado 1 del precepto, a lo que cabe añadir que la reivindicación competencial se concreta en la demanda en los siguientes términos: «la garantía legal de la salvaguarda de la disposición adicional primera de la Constitución y, por ende, del concierto económico, debe reflejarse mediante la inserción de una cláusula similar a la de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»; y en otro pasaje se alude a que «es precisamente la ausencia en el reglamento de una previsión expresa para garantizar el carácter paccionado de la forma en que desde el País Vasco se remitirá la información financiera», lo que se invoca «como vulneración a los derechos históricos de los territorios forales consagrado en la disposición adicional primera de la Constitución».

La dicción literal de estos pasajes revela con claridad que la pretensión que se sustancia no es otra que la de inclusión en el texto del precepto de una cláusula expresa de reconocimiento de las peculiaridades competenciales derivadas del régimen foral vasco, exceptuando la aplicación del precepto en el territorio de la Comunidad Autónoma; esto es, que «declare la inconstitucionalidad de la aplicación del art. 5 del Real Decreto en el País Vasco, toda vez que el suministro de la información relativa a las subvenciones y ayudas deberá enmarcarse en un régimen concertado entre ambas

instituciones». Esta pretensión coincide, como ya se ha señalado, con la formulada en el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno vasco.

Para dar respuesta a la concreta pretensión planteada, conviene comenzar recordando que, de acuerdo con el art. 63.1 LOTC, «el órgano ejecutivo superior de una comunidad autónoma» podrá promover el conflicto de competencia cuando estime «que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra comunidad o del estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito». Recuerda la STC 100/2019, FJ 2 b), que «la doctrina constitucional es flexible a la hora de interpretar este precepto; admite que hay pretensión de incompetencia, no solo cuando el promotor del conflicto reclama para sí la competencia ejercida por otro, sino también cuando denuncia que el ejercicio de una competencia lesiona, perturba o desconoce el ámbito propio de atribuciones (STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 3). Ahora bien, el objeto de este proceso constitucional ha de ser, en todo caso, una pretensión o vicio competencial (STC 195/2001, FJ 3)».

No se dan en el presente caso ninguno de los dos presupuestos que configuran la naturaleza de este proceso, pues la Comunidad Autónoma del País Vasco no reivindica para sí la competencia para determinar la forma en que haya de efectuarse el suministro de información a la BDNS; y tampoco afirma con carácter positivo que la regulación que efectúa el art. 5.1 suponga un menoscabo efectivo y real de su ámbito competencial propio. La infracción constitucional que sustenta deriva únicamente de la omisión en este precepto de una cláusula expresa de salvaguarda de las competencias estatutarias derivadas del régimen foral vasco, en el desarrollo dado por la Ley que aprueba el concierto económico con el País Vasco.

Es por ello que para desestimar esta queja basta con la mención a la doctrina de la STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 9, en la que descartamos de plano una tacha similar, afirmando que «la queja, centrada en la falta de mención de la eventual normativa autonómica en esta materia, no puede ser estimada pues el hecho de que no se recoja en el precepto una cláusula de salvaguarda como la reclamada no lo vicia de inconstitucionalidad dada la innecesariedad de la previsión expresa de este tipo de cláusulas». Este pronunciamiento no hace sino recoger una reiterada y constante jurisprudencia constitucional que ha venido señalando que este tipo de tacha de inconstitucionalidad no puede ser estimada, pues resulta innecesaria, dado que «la ausencia de una reserva expresa de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas no determina la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados» y que «la incorporación expresa de cláusulas de salvaguarda de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales» (por todas, STC 228/2016, FJ 4).

Sentado lo anterior, no resulta ocioso, sin embargo, efectuar algunas precisiones adicionales.

En primer término, la disposición adicional vigésimo segunda de la LGSUB afirma expresamente que: «En virtud de su régimen foral, la aplicación de esta ley a la Comunidad Autónoma del País Vasco se realizará con respeto a lo establecido en su estatuto de autonomía y en la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local». Y en esta última norma se contiene una expresa garantía de respeto a las peculiaridades forales que, de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución y con el estatuto de autonomía, resultan de aplicación a los territorios históricos del País Vasco. Esta específica previsión, contenida en la norma de rango legal que presta cobertura al desarrollo reglamentario que efectúa el Real Decreto 130/2019, garantiza de manera expresa y de forma suficiente el respeto al régimen foral vasco que deriva de la disposición adicional primera del texto constitucional, haciendo innecesaria su inclusión reiterativa en el texto de la presente norma reglamentaria.

En términos similares, la alegada disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se limita a señalar que, «en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del

País Vasco de lo dispuesto en esta ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del concierto económico». Tampoco en este punto, y por las razones ya expuestas, puede aceptarse la pretensión autonómica, que se limita a solicitar la inclusión en el Real Decreto de una cláusula de salvaguarda, similar a la contenida en dicha ley, afirmando literalmente que: «la garantía del régimen foral deba reflejarse mediante la inserción de una cláusula similar a la de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

En segundo lugar, se alega la infracción de lo dispuesto en la Ley estatal 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. En relación con ello, y como ya señalamos en la STC 119/2016, FJ 3, «no puede fundarse la inconstitucionalidad de la norma impugnada, cual pretende el Gobierno vasco, en el hecho de que se haya omitido en la norma impugnada “una referencia que salvaguarda las particularidades que derivan del Concierto Económico”, pues el pretendido vicio de la norma no puede fundarse, en modo alguno, en la existencia o no de esa referencia, sino en la obligación o no, en su caso, conforme a las normas que integran el bloque de constitucionalidad [art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], de la activación de los correspondientes mecanismos de coordinación o cooperación».

Y esa activación de los mecanismos de cooperación se ha producido en el presente caso, y así lo reconoce la propia demanda, que acompaña una carta dirigida al servicio de Intervención de la Administración vasca, por el Interventor General de la Administración del Estado, en la que llama a una reunión de la comisión mixta del concierto a fin de acordar los términos del suministro de datos por la Administración vasca a la base de datos nacional de subvenciones, y en la que se apela a la celebración de un acuerdo en la comisión mixta del concierto para la efectividad del suministro de información previsto en el Real Decreto 130/2019; lo que no cabe sino entender como un explícito reconocimiento del carácter pactado, en el seno de la citada comisión, del suministro de información que aquí se controvierte.

Procede, en consecuencia, rechazar la impugnación dirigida contra este precepto.

7. El art. 6 regula la tramitación de la convocatoria de las ayudas y subvenciones, y, en su apartado 3 dispone que, para el supuesto de que las comunidades autónomas opten por prescindir de la intermediación de la BDNS para la publicación de la convocatoria de las ayudas en su diario oficial, «únicamente se deberá registrar la información a incluir en la BDNS acompañada del texto de la convocatoria, una vez que ésta haya sido aprobada y con antelación suficiente para que los interesados puedan presentar sus solicitudes en el plazo establecido».

Afirma la demanda que el inciso final del precepto («y con antelación suficiente para que los interesados puedan presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido») es inconstitucional, en cuanto supone la injerencia del Estado en un procedimiento administrativo de competencia de la comunidad autónoma, que perturba el funcionamiento de la administración convocante, en términos ya rechazados en la STC 33/2018, ocasionando un retraso en la publicidad de la convocatoria y una subordinación y dependencia de la administración convocante a una actuación que ha de realizar el Estado. Afirma, pues, que el precepto excede de las competencias estatales que amparan el procedimiento subvencional común (STC 130/2013) y menoscaba las competencias autonómicas, creando un trámite de comunicación en procedimientos administrativos que es contrario a la reserva de ley exigida por el art. 2.2 LPACAP, con efectos determinantes en la validez del acto administrativo de convocatoria.

El abogado del Estado entiende, por el contrario, que el precepto viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 20.8 LGSUB y a lo señalado en la parte expositiva del propio Real Decreto, mediante la previsión de una exigencia de mínimos, con el objeto de que la BDNS sirva de instrumento de publicidad *ex ante* y permita a los interesados presentar sus solicitudes en el plazo establecido, haciendo posible asegurar el interés público, favorecer la transparencia y facilitar el conocimiento de la gestión de

los fondos públicos; y, finalmente, que el precepto se acomoda a lo señalado en la STC 33/2018.

Como ya se ha señalado, el fundamento jurídico 9 de la STC 33/2018 vino a confirmar la constitucionalidad de la obligación a las comunidades autónomas y resto de administraciones u organismos sujetos a la Ley general de subvenciones, de comunicar al Estado las convocatorias de subvenciones y demás datos mencionados en el art. 20, apartados segundo y octavo de la Ley general de subvenciones. El apartado 8 del art. 20 de esta ley determina que la BDNS opera como un «sistema nacional de publicidad de las subvenciones», para «garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia», a cuyo efecto, y según dispone su apartado a), «las administraciones concedentes comunicarán a la base de datos nacional de subvenciones el texto de la convocatoria y la información requerida por la base de datos».

El objeto de esta comunicación es garantizar la publicidad y transparencia de las ayudas que se concedan por todos los organismos públicos obligados, con la finalidad de facilitar el conocimiento y acceso a las mismas, en condiciones de igualdad, de cualesquiera interesados en todo el territorio nacional, permitiéndoles presentar sus solicitudes dentro del plazo establecido. Así se señala también en el preámbulo del Real Decreto 130/2019, al afirmar unos de los objetivos que se pretende lograr con el rediseño de la BDNS es: «1. Poner en común en un único punto todas las convocatorias cuyo plazo de solicitud esté abierto para cada momento determinado, permitiendo su consulta a todos los posibles interesados».

En el presente caso, el adecuado cumplimiento del objetivo previsto en la norma, esto es, la garantía del conocimiento generalizado de la convocatoria, justifica que su publicación en la base estatal se produzca con un margen temporal suficiente para permitir a todos los interesados el acceso y conocimiento de la misma. Es esta una previsión de mínimos que, en los términos señalados en la STC 33/2018, FJ 11, no «condiciona en exceso» ni llega a «paralizar» el ejercicio de la acción administrativa autonómica para la regulación en detalle de este procedimiento especial.

La propia STC 33/2018 viene a reconocer expresamente la constitucionalidad de la regulación contenida en el inciso impugnado, afirmando que «la competencia para establecer las normas de procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE comprende la de “señalar los requisitos de validez y eficacia” de los actos administrativos (STC 227/1988, FJ 32, de constante referencia y otras muchas posteriores en el mismo sentido antes citadas). Comunicada la convocatoria, una vez aprobada y con antelación suficiente para su resolución, como exige el principio de lealtad constitucional al que constantemente alude este tribunal como “soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” [así, entre otras, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4 A) y las allí citadas], es ya responsabilidad del Estado y de la base de datos nacional de subvenciones, en aplicación del mismo principio, asegurar su publicidad general».

En virtud de lo expuesto, se rechaza la inconstitucionalidad del art. 6.3 del Real Decreto, en el inciso objeto de la presente impugnación.

8. La última de las impugnaciones formuladas se dirige contra el art. 6.7, en el que se contempla que la información a incluir en la BDNS «se cumplimentará en castellano, si bien el título y el texto de la convocatoria y sus extractos se podrán remitir, además de en castellano, también en otra lengua cooficial».

Considera la demanda que el precepto vulnera lo dispuesto en el art. 6 EAPV e infringe lo señalado en el art. 15.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP), en cuanto no garantiza el deber de disponibilidad lingüística en ambas lenguas oficiales del resultado de la actividad administrativa vasca. Recuerda que la doctrina constitucional (SSTC 88/2017 y 31/2010, FJ 22) ha venido a reconocer el derecho de los ciudadanos a usar ambas lenguas en sus relaciones con las instituciones públicas, y el correlativo deber de los poderes públicos de hacer efectivo ese derecho; y, en el presente caso, ello

se traduce en el derecho de los ciudadanos situados en el territorio vasco a acceder en las lenguas que son oficiales en su territorio, a la actividad administrativa generada por los poderes públicos autonómicos, aun cuando dicha actividad se concrete en una información emanada de un órgano estatal, y con exclusivas funciones de estadística y publicidad.

El abogado del Estado sostiene, de contrario, que el precepto contempla un sistema que garantiza los derechos lingüísticos de los ciudadanos vascos, en la medida en que pone a su disposición el texto íntegro de la convocatoria en ambas lenguas oficiales, y así se puede comprobar en el portal del sistema nacional de publicidad de las subvenciones y ayudas públicas ([www.infosubvenciones.gob.es](http://www.infosubvenciones.gob.es)). Añade que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15.3 de la Ley 39/2015, la administración convocante debe registrar en la base el texto íntegro de la convocatoria en ambas lenguas, en cuyo caso, el sistema proporciona automáticamente la información en dichas lenguas, siendo pues la propia administración convocante la responsable de garantizar el derecho de opción lingüística. Y si la administración convocante, conforme a lo señalado en el art. 6.7 opta por registrar el título de la convocatoria en español y en la lengua cooficial, el sistema publica esta información en ambas lenguas para facilitar la búsqueda a los ciudadanos en ambas lenguas.

El art. 6.7 del Real Decreto contempla expresamente que tanto el título como el texto de la convocatoria puedan remitirse a la base estatal, además de en castellano, en la otra lengua que sea oficial en la comunidad autónoma respectiva, previsión que se acomoda a lo dispuesto con carácter general en el art. 15.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas («La administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos o partes de los mismos que deba surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma»).

Cumplido lo anterior, la garantía del derecho de disponibilidad lingüística ha de permitir el acceso de los ciudadanos a esa información tanto en castellano como en la lengua que sea oficial en su respectivo territorio, posibilidad esta que el precepto no recoge expresamente pero tampoco excluye.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal, «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la inconstitucionalidad de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6; 62/2017, de 25 de mayo, FJ 4, y 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3]. En el presente supuesto, cabe sin duda una interpretación conforme del art. 6.7, que permite entender que la previsión contenida en el mismo tiene por objeto, precisamente, hacer posible el acceso a la información en la lengua que, junto con el castellano, sea oficial en el respectivo territorio.

Esa interpretación resulta deducible «de forma natural y no forzada, de la disposición impugnada» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), si se toma en consideración que, en la práctica, ha venido a hacerse efectiva a través del sistema digital de consulta a que hace referencia explícita el abogado del Estado, pues el portal del sistema nacional de publicidad de las subvenciones y ayudas públicas, permite a todos los ciudadanos el acceso y consulta de las convocatorias en cualquiera de las lenguas que son oficiales en los respectivos territorios. El derecho de opción lingüística ha quedado así efectivamente garantizado, sin que se produzca la alegada vulneración de las competencias autonómicas previstas en el art. 6 EAPV.



## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, y, en consecuencia, declarar que:

- 1.º El inciso «legislativos y», del art. 3.1 *in fine*, es inconstitucional y nulo.
2. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.