

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2173** *Pleno. Sentencia 23/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 9881-2006. Planteado por la Junta de Castilla y León en relación con el Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para proyectos de acción social a favor de las personas mayores en situación de dependencia. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, régimen local, asistencia social y desarrollo comunitario: titularidad autonómica de la competencia (STC 13/1992).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 9881-2006 planteado por la Junta de Castilla y León en relación con el Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para proyectos de acción social a favor de las personas mayores en situación de dependencia. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 30 de octubre de 2006 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del director de los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León por el que, en la representación que ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 9881-2006, en relación con el Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para proyectos de acción social a favor de las personas mayores en situación de dependencia.

Tras dar cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, el representante procesal de la Comunidad Autónoma señala que el conflicto se dirige contra la totalidad del Real Decreto, si bien se circunscribe geográficamente a las ayudas dirigidas a ayuntamientos ubicados en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, en concreto, El Sahugo, La Robla, Quilós y Trespaderne.

El conflicto se sustenta en la vulneración de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, en los términos previstos en el art. 32.1.19 de su Estatuto de Autonomía, con el alcance que contempla el apartado 2 del mencionado precepto estatutario. A juicio del Letrado, dicha competencia determina que corresponda a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones previstas en la norma impugnada y, en consecuencia, que las partidas que se contemplan en el texto de la misma deban territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado o en un momento inmediatamente posterior, respetando los principios constitucionales y el orden de distribución de competencias.

Se pone de manifiesto que el real decreto objeto del conflicto no especifica el título competencial que ampara la regulación estatal, sin que pueda admitirse el esgrimido por el Gobierno de la Nación en el trámite de requerimiento, conforme al cual las subvenciones previstas quedarían cubiertas por la soberanía financiera del Estado, y amparadas competencialmente por lo dispuesto en los arts. 9.2 y 50 CE, así como por lo establecido en el art. 149.1.1 CE. A juicio del representante autonómico, el poder de gasto del Estado destinado a fomentar el equilibrio social no permite a éste concretar la forma en que dichos fondos han de utilizarse y los arts. 9.2 y 50 CE no constituyen títulos válidos de delimitación de competencias, y se han excedido las competencias habilitadoras que derivarían de lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, porque el texto adolece de una explicación de las razones de urgencia que lo motivan y ha obviado la aplicación de las técnicas de cooperación con la Comunidad Autónoma, exigidas por el Tribunal Constitucional.

La demanda no niega la competencia del Estado para otorgar subvenciones directas a los ayuntamientos, sino la forma en que se ha ejercido dicha competencia en el Real Decreto, excluyendo la participación de la Comunidad Autónoma en el otorgamiento, distribución y gestión de las subvenciones, e ignorando la fórmula que se ha venido utilizando en la práctica para este tipo de ayudas de carácter social y asistencial, que es la del convenio de colaboración, con expresa cita en el texto de la demanda de los convenios e instrumentos de colaboración que hasta la fecha se han concluido entre el Estado y las Comunidades Autónomas para este tipo de ayudas.

Tras traer a colación la normativa de la Comunidad Autónoma sobre esta materia, se efectúa un examen de la doctrina constitucional en relación con las ayudas o subvenciones reguladas por el Estado, con especial referencia a la contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, para considerar que en el presente caso nos encontramos en el primero de los supuestos contemplados en la Sentencia, al tratarse de una materia o sector sobre el que recae la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por lo que los fondos con cargo a los cuales el Estado pretende conceder las subvenciones directas reguladas en el Real Decreto, han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda de la Comunidad de Castilla y León, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a la Comunidad, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada.

En lo que respecta al alcance del fallo, la representación autonómica solicita que se declare la titularidad de la competencia controvertida y que se anule únicamente lo que concierne al extremo relativo al abono directo de la subvención por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los ayuntamientos ubicados en el territorio de Castilla y León que aparecen recogidos en el Real Decreto.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Primera de 23 de noviembre de 2006, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Castilla y León, acordando dar traslado de las actuaciones 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 señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el referido Real Decreto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

3. El 26 de diciembre de 2006 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

El eje central sobre el que gira la argumentación esgrimida por la Abogacía del Estado es que el carácter exclusivo de las competencias autonómicas en materia de asistencia

social no excluye las acciones de fomento, mediante dotaciones presupuestarias, para la financiación directa por la Administración del Estado en aquellos ámbitos materiales que resulten de obligada prestación por las corporaciones locales, entre los que se incluirían la prestación de servicios sociales y promoción social. Las políticas sociales implican un sobrecoste para las entidades locales que justifica la intervención estatal mediante el necesario apoyo financiero a estas políticas específicas, tal y como se justifica en el propio preámbulo del Real Decreto, y asimismo se encuadra en la posibilidad expresamente reconocida en el fundamento jurídico 13 de la STC 13/1992 de que las corporaciones locales colaboren con las Comunidades Autónomas en materias de competencia autonómica, realizando actividades propias de tales corporaciones y recibiendo para ello subvenciones del Estado. A juicio de la representación estatal el título competencial sobre régimen jurídico local (art. 149.1.18 CE) tiene un carácter específico en relación a la materia regulada, dado que la finalidad del crédito estatal es la realización de servicios municipales configurados en la legislación básica estatal como servicios de prestación obligatoria de los municipios, alegando en apoyo de esta tesis lo dispuesto en la STC 233/1999.

Subsidiariamente, y para el supuesto de que se considere como título aplicable el recogido en el art. 148.1.20 CE, se afirma que dicha competencia no es incompatible con la que deriva para el Estado de lo dispuesto en el art. 9.2 CE, en conexión con los arts. 40, 41 y 50 CE, que fundamenta con carácter general una acción positiva de los poderes públicos en orden a la consecución de fines sociales, entre los que ocupa un lugar preferente la protección social del conjunto de la población. Asimismo, las previsiones del art. 149.1.1 CE constituyen un mandato a los poderes públicos para que garanticen la igualdad, que guarda relevante conexión con el principio de solidaridad, configurado como un principio dinámico y progresivo, a través del cual se realiza la función promocional que es consustancial al Estado social que configura la Constitución. Lo anterior justifica que las subvenciones previstas en el Real Decreto 918/2006 encuentren amparo, no solo en los títulos competenciales que el Estado ostenta en la materia, sino también en la existencia de un deber constitucional de colaboración, en cuya virtud, los poderes centrales y autonómicos deben permitir o facilitar el adecuado cumplimiento de las responsabilidades que incumben a cada parte en el ejercicio de sus competencias, deber que no altera el reparto competencial, sino las modalidades de ejercicio (SSTC 80/1985, de 4 de julio, y 152/1988, de 20 de julio). Este deber general, en el supuesto de necesidades urgentes, como sería la atención a personas mayores dependientes, se convierte en una obligación jurídica, concretada en la aportación de fondos del Estado a la Administración que es competente para la gestión de los servicios sociales. De lo anterior se deduce que las subvenciones constituyen una manifestación del deber de colaboración del Estado con los entes locales, que viene a dar efectividad a los principios de suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE), principios que invisten al Estado de facultades para destinar fondos públicos que coadyuven con los de las propias Comunidades Autónomas, a la promoción del bienestar social de los españoles, y, en consecuencia, habilitan al Estado a financiar proyectos como los contemplados en el real decreto objeto del conflicto.

El representante estatal considera irrelevante que la finalidad de las subvenciones reguladas coincida con las recogidas en los convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las distintas Comunidades Autónomas, pues dicha circunstancia no puede imponerse frente al carácter directo de la presente concesión de subvenciones y la cualificación por su urgencia, rechaza la vulneración del principio de lealtad constitucional por no encontrar acomodo en un procedimiento en el que la discusión entre las partes ha de ceñirse a la reivindicación de una competencia concreta (art. 63.1 LOTC) y considera que en el ámbito definido por la STC 13/1992, la regulación contemplada encaja en el cuarto y último supuesto de los allí previstos, en el que se contempla el supuesto excepcional de gestión directa de las subvenciones por un órgano de la Administración del Estado, cuando 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», siendo así que, en el supuesto examinado, la atención urgente a las necesidades de personas mayores en situación de dependencia, subvencionando a determinados ayuntamientos a finalizar las construcciones, ampliaciones, adaptaciones o equipamientos de los centros de atención a este colectivo, constituye un problema en cuyo tratamiento se han de asegurar las condiciones básicas de igualdad de dichos mayores dependientes, sin que el Estado pueda permanecer ajeno ante esta problemática social, fomentando el equilibrio social del sector.

4. Por providencia de 29 de enero de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Junta de Castilla y León contra el Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para proyectos de acción social a favor de personas mayores en situación de dependencia.

El Real Decreto tiene por objeto regular la concesión directa de subvenciones a determinados ayuntamientos, para finalizar la construcción, ampliación, adaptación o equipamiento de centros de atención a personas mayores en situación de dependencia para proceder a su puesta en funcionamiento. Entre los municipios que figuran como beneficiarios de las ayudas se incluyen los de El Sahugo, La Robla, Quilós y Trespaderne, situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La norma impugnada contempla el procedimiento de concesión de las ayudas, las obligaciones que asumen los ayuntamientos beneficiarios, la financiación global y la cuantía individual que corresponde a cada uno de ellos, el procedimiento a seguir en supuesto de incumplimiento y el régimen jurídico aplicable a estas subvenciones.

La representación procesal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León considera que el real decreto objeto del conflicto vulnera la competencia exclusiva que contempla el art. 32.1.19 de su Estatuto de Autonomía, en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, en virtud de la cual corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones previstas en la norma impugnada. No niega la competencia del Estado para otorgar subvenciones, sino el hecho de que se haya excluido la participación de la Comunidad Autónoma en el otorgamiento, distribución y gestión de las ayudas, ignorando lo señalado por la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente en la STC 13/1992, conforme a la cual las partidas presupuestarias que se contemplan deberían haber sido objeto de territorialización en los propios presupuestos generales del Estado o en un momento inmediatamente posterior, respetando los principios constitucionales.

El Abogado del Estado sostiene, por su parte, que el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de asistencia social no excluye el ejercicio por el Estado de un poder subvencional directo, que resultaría de las competencias que en materia de régimen local le atribuye el art. 149.1.18 CE, en los supuestos en que la acción de fomento vaya dirigida a la financiación de servicios municipales configurados en la legislación básica estatal como de prestación obligatoria por los municipios. Subsidiariamente, se alegan como títulos aplicables los que derivan de lo señalado en el art. 9.2 en conexión con los arts. 40, 41 y 50 CE y en el art. 149.1.1 CE, que configuran un mandato a los poderes públicos en orden a la consecución de fines sociales de alcance general, que no altera el reparto de competencias, y que, en el supuesto de necesidades urgentes, como sería la atención a los mayores dependientes, se convierte en una obligación jurídica que se concreta en la aportación de fondos estatales a la Administración competente para la gestión de los servicios sociales. A ello se añade que las subvenciones previstas, en cuanto son manifestación del deber de colaboración del Estado con las

entidades locales, vienen a su vez a dar efectividad a los principios de suficiencia financiera de éstas (art. 137 CE), de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) y encuentran amparo en lo dispuesto en el art. 149.1.14 CE.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal.

En primer término, de acuerdo con el suplico de la demanda (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1). La pretensión ejercida tiene por objeto que se declare «que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad de Castilla y León, anulando la disposición impugnada únicamente en lo que concierne al extremo del abono directo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los ayuntamientos de El Sahúgo, La Robla, Quilós y Trespaderne, ubicados en el territorio de la Comunidad de Castilla y León».

La reivindicación competencial se limita adecuadamente a la ejercida en relación con los municipios situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que resulta acorde con el principio general de «territorialidad» de las competencias autonómicas (por todas, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5). Desde una perspectiva material, el reproche competencial se ciñe exclusivamente a la centralización de la gestión de las ayudas, esto es, al hecho de que la resolución y pago de las mismas se atribuya a un órgano estatal. No se pone en cuestión la competencia del Estado para el ejercicio de la actividad subvencional en sí misma considerada, sino los términos concretos de ejercicio de esa competencia en el supuesto que se examina, lo que está de acuerdo con nuestra jurisprudencia, según la cual, «existirá el vicio de incompetencia que constituye el objeto propio del conflicto positivo de competencia, bien si la parte actora reclama para sí la competencia ejercida por otro o bien si, en su caso, discrepa de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercerla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto» (por todas STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 3).

En segundo lugar, sustentándose la reivindicación competencial de la Junta de Castilla y León en la vulneración de sus competencias en materia de asistencia social, habrá de estarse a lo dispuesto en el vigente Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, que constituye parámetro de control del presente conflicto, en aplicación de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada). El art. 70.1.10 del vigente Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León competencia exclusiva en materia de «asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario», con especificación de que dicha materia incluye, entre otros aspectos, la «promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores» y la «prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social». En su apartado 3 señala que la atribución en exclusividad de estas competencias «se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos en la Constitución».

3. La resolución del presente conflicto exige comenzar por el encuadramiento competencial de las ayudas cuestionadas, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se ha producido o no la vulneración competencial denunciada, tomando como parámetro sustantivo la doctrina constitucional, especialmente la recogida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la que se recoge el principio de que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (FJ 4).

Las partes coinciden en afirmar que el ámbito material en el que se incardina la norma recurrida es el relativo a «asistencia social». Según una doctrina reiterada, la noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional y nuestro constituyente maneja un concepto consagrado por la práctica nacional e internacional, por lo que ha de

entenderse remitida a conceptos elaborados en el ámbito de la legislación general, que deben atraerse a la interpretación constitucional. Atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, hemos considerado que la asistencia social, en sentido abstracto, «abarca una técnica de protección situada extramuros del Sistema de 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» (SSTC 79/1986, de 5 de junio, FJ 7; 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 2; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). El examen del Real Decreto permite confirmar que las ayudas objeto de la controversia se integran sin dificultad en el ámbito de la asistencia social, puesto que, como se señala en el preámbulo, las mismas se dirigen «a atender necesidades sociales urgentes de las personas mayores en situación de dependencia», mediante una aportación financiera destinada a «finalizar la construcción, ampliación, adaptación o equipamiento de centros para poder proceder a su inmediata puesta en funcionamiento».

La materia de asistencia social figura en el art. 148.1.20 CE y es por tanto competencia posible de las Comunidades Autónomas. Ha sido efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma de Castilla y León con carácter exclusivo, en los términos previstos en el citado art. 70.1.10 del vigente Estatuto de Autonomía.

4. Expuesto el marco competencial, es preciso analizar la posible existencia de otros títulos que justifiquen la regulación efectuada por el Estado, tomando como punto de partida el hecho de que «el Estado puede asignar fondos públicos de sus presupuestos a cualquier finalidad lícita, incluso aunque implique la financiación de acciones de fomento en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pudiendo, en tales casos, fijar el destino o finalidad de política social o económica a que se deban dedicar los fondos» (SSTC 13/1992, FJ 7; 202/1992, FJ 6; 36/2012, FJ 9; y 72/2012, FJ 5). Pero, ello no excusa que el Estado deba ajustarse al orden constitucional de competencias, tanto en la programación como en la ejecución de ese gastos, lo que obligará, en definitiva, a estar «a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado, al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias, a las Comunidades Autónomas reconoce el art. 156.1 CE» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 7, con cita de la STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15).

En el supuesto que se examina, el Abogado del Estado considera que el título competencial que tiene un carácter específico en relación con la materia regulada es el contemplado en el art. 149.1.18 de la Constitución, y, subsidiariamente, lo dispuesto en el art. 9.2, en conexión con los arts. 40, 41 y 50, así como en el art. 149.1.1 CE, de los cuales se derivaría la existencia de un deber específico de colaboración del Estado con las entidades locales que justificaría, en concreto, la aportación de fondos estatales destinados a la realización de aquellos servicios municipales que se configuren en la legislación básica estatal como servicios de prestación obligatoria por los municipios, por lo que, además, considera que la competencia subvencional encontraría cobertura en lo dispuesto en los arts. 137, 138 y en el art. 149.1.14 CE.

Debemos descartar, en primer lugar, la aplicación del título competencial del art. 149.1.18 CE pues el régimen local no es una materia o sector de actividad concreto. La mera relación directa que el Estado puede entablar con las corporaciones locales no es título bastante para eliminar en todo caso la intervención autonómica en las subvenciones que se otorgan a las entidades locales [STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4 d)]. Tampoco resulta de aplicación el título competencial del art. 149.1.14 CE, pues la finalidad

de las ayudas no tiene por objeto la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales, sino la construcción y equipamiento de centros destinados a personas de la tercera edad en situación de dependencia [STC 227/2012, FJ 4 c)].

Este Tribunal ha rechazado recientemente que el art. 149.1.1 CE sea un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social, pues esta competencia no se mueve en la lógica de las bases y legislación de desarrollo, ni es un título horizontal capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento [STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a); y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)]. De ahí que, debemos descartar la competencia estatal invocada a partir de este título.

Finalmente, el resto de preceptos constitucionales invocados por la Abogacía del Estado, como son la promoción de la igualdad del individuo y los grupos que lo integran, y las previsiones de los arts. 40, 41 y 50 CE, si bien legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica, no constituyen por sí mismos «un título competencial autónomo a favor del Estado, sino un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos» (SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

5. En la STC 13/1992, el 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 y que, como recuerda la reciente STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 4, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, sigue siendo referente constante en nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. También en el supuesto que nos ocupa, el debate trabado entre las partes, una vez encuadradas competencialmente las ayudas controvertidas, se centra en determinar el supuesto que, de los cuatro que se contemplan en nuestra doctrina, resulta de aplicación a las ahora controvertidas.

El representante de la Comunidad Autónoma de Castilla y León considera que en el presente caso nos encontramos en el primero de los supuestos, contemplado en el fundamento jurídico 8 a) de la Sentencia 13/1992, al tratarse de una materia o sector sobre el que recae la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Respecto del mencionado supuesto se determina lo siguiente:

«a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.»

Por su parte, el Abogado del Estado disiente del anterior planteamiento, y considera que la regulación efectuada encaja en el cuarto y último supuesto del mencionado fundamento jurídico 8 de la Sentencia, conforme al cual:

«d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de éste dependiente, con la consiguiente gestión centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado

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

En el caso objeto de examen, las subvenciones se encuadran en el supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Al no poder justificarse título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada, o sea, 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 (STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 6). Ello implica que los fondos correspondientes a los municipios situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, deberían haberse territorializado en los propios presupuestos generales del Estado o, en su defecto, por normas inmediatamente posteriores o por convenio, siendo así que la disposición examinada impone la centralización de todo el procedimiento de gestión, resolución y pago de las ayudas, por lo que se vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere al alcance del fallo, atendiendo a lo solicitado en el texto de la demanda, que se concreta en la anulación de la disposición y a la declaración de la competencia autonómica para el «abono directo» de la subvención, y teniendo en cuenta 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; 186/1999, de 14 de octubre y 38/2012, de 26 de marzo, entre otras) la disposición impugnada ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, la pretensión de la Junta de Castilla y León ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de que haya de procederse a la anulación de los preceptos correspondientes.

#### 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 el conflicto positivo de competencia formulado y declarar que corresponde a la Junta de Castilla y León la titularidad de la competencia controvertida.

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

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