

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10532 *Sala Segunda. Sentencia 150/2013, de 9 de septiembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 5045-2010. Planteado por la Xunta de Galicia respecto de diversos preceptos de la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME, y la resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME. Competencias sobre ordenación general de la economía; responsabilidad social de las empresas: disposiciones estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (STC 13/1992).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Francisco José Hernando Santiago, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5045-2010 interpuesto por la Xunta de Galicia contra la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME y contra la resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de junio de 2010, el Letrado de la Xunta de Galicia, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, promueve conflicto positivo de competencia contra la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME y contra la resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME.

2. El conflicto se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) El Letrado de la Xunta de Galicia, tras hacer referencia al cumplimiento de los trámites preceptivos para el planteamiento del conflicto, comienza señalando que la impugnación conjunta de ambas disposiciones se justifica porque en las dos se plantea el mismo debate de fondo, sin que de la respuesta del Consejo de Ministros al requerimiento de incompetencia se pueda deducir la aceptación de la pretensión ejercitada en el requerimiento, como era la anulación de las disposiciones objeto del requerimiento y su ajuste a lo dispuesto en la letra b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero.

Describe a continuación el contenido de las dos disposiciones cuestionadas, comenzando por la Orden ITC/404/2010, indicando que, según la disposición final primera, el título competencial habilitante de la norma es el artículo 149.1.13 CE, siendo su objeto el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas para la promoción, implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas (PYMES), entendiéndose como tal la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores, con la finalidad de incentivar la implantación y desarrollo de buenas prácticas en materia de responsabilidad social en las estrategias empresariales de las pequeñas y medianas empresas con el objetivo de mejorar su competitividad. Las actuaciones reguladas se desarrollan sobre PYMES, entidades, por su dimensión, de marcado carácter local o autonómico, y por lo tanto, son las Comunidades Autónomas las Administraciones más cercanas y que habitualmente interactúan mediante sus políticas con estas entidades. En cuanto a los beneficiarios de las ayudas, son organizaciones y asociaciones empresariales y otros organismos intermedios, entendiéndose por tales, las entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, que de forma habitual presten servicios de apoyo a las PYMES para la integración de la responsabilidad social en sus prácticas empresariales así como aquellas otras entidades con participación mayoritaria de capital público que presten servicios empresariales de apoyo a la responsabilidad social de las PYMES, sin perseguir en dicho proyectos la obtención de beneficios. Las actuaciones objeto de la ayuda son la elaboración de informes/memorias de sostenibilidad a un número determinado de PYMES, que deberán aparecer identificadas en la solicitud de ayuda; la creación o adaptación de metodologías y herramientas específicas para la elaboración de los citados informes/memorias; la implantación de sistemas de gestión de responsabilidad social a un número determinado de PYMES; la creación o aplicación de metodologías y herramientas específicas para la implantación de un sistema de gestión de responsabilidad social dentro de las PYMES y la organización de congresos, seminarios, jornadas, y otras actividades de naturaleza similar. Para estas actuaciones se financian los gastos relativos a la adquisición de herramientas a utilizar en la elaboración de los informes/memorias, y sistemas de gestión de responsabilidad social de las empresas, así como la adaptación de estas o creación y desarrollo de otras nuevas para ese mismo fin; los del personal técnico directamente involucrado en los planes de actuación presentados y los derivados de sus viajes y alojamiento, los costes de colaboraciones externas y gastos generales, que no podrán superar el 10 por 100 del presupuesto subvencionable. Las ayudas revisten la forma de subvenciones que se otorgan en régimen de concurrencia competitiva mediante un procedimiento de concesión completamente centralizado en órganos estatales que no deja ningún tipo de participación a las Comunidades Autónomas.

b) El escrito de interposición señala que el problema planteado tiene que ver con el poder de gasto del Estado central examinado ya en la STC 13/1992, poder de gasto que ha de ejercerse dentro del orden constitucional de distribución de competencias y no al margen del mismo, con respeto a los límites que la Constitución establece, entre los que se encuentra la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los artículos 2, 137 y 156 CE. En definitiva, para el letrado

autonómico, «el poder de gastar y subvencionar va unido a la competencia de la materia sobre la que se incide; el Estado no puede llevar la regulación de las subvenciones a tal grado de concreción que impida a las Comunidades Autónomas sus propias políticas; y la regla general es la gestión autonómica». Alude así a la doctrina de la STC 13/1992 y a los conocidos cuatro supuestos de su fundamento jurídico 8, señalando que el problema se centra en determinar en cuál de los cuatro se inserta la actuación controvertida, para lo que hay que partir de determinar la materia competencial que nos ocupa. En ese sentido considera correcto que el Estado configure estas ayudas bajo el amparo del artículo 149.1.13 CE, por cuanto su objetivo final es, según se recoge expresamente en la Orden ITC/404/2010, mejorar la competitividad de las PYMES, por lo que «la responsabilidad social de las empresas, en estas ayudas, no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la mejora de la competitividad de las PYMES, esto es, un objetivo de mejora de la economía, a través del desarrollo de la competitividad de las PYMES». Eso reconduce la cuestión, según el Letrado de la Xunta de Galicia, a la relación del artículo 149.1.13 CE que atribuye la competencia exclusiva al Estado en la materia de bases y coordinación general de la actividad económica, con el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia, que establece que de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, le corresponde a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13, de la Constitución, la competencia exclusiva en una serie de materias de evidente contenido económico.

c) El Letrado autonómico estima que nos encontramos ante unas ayudas encuadrables en el denominado segundo supuesto de los cuatro contemplados en la STC 13/1992, según el cual el Estado podría especificar el destino de las ayudas y regular sus condiciones esenciales de otorgamiento pero dejando a las Comunidades Autónomas su desarrollo así como su gestión, previa territorialización de los fondos. Considera al respecto que «en absoluto se muestra ni demuestra por el Estado que estemos ante un supuesto de los que se permite la excepcional posibilidad de redireccionar las facultades de gestión al Estado, a efectos de centralizarlas.» Recuerda, en tal sentido, la doctrina constitucional según la cual la supraterritorialidad no implica de forma automática la exclusión de las competencias autonómicas de ejecución (con cita entre otras de la STC 223/2000, FJ 11), pues las posibles disfuncionalidades que se produzcan han de ser salvadas mediante el uso de técnicas de coordinación, coordinación aquí garantizada por el hecho de que el Estado puede fijar las condiciones esenciales de las ayudas, por lo que no está justificado desposeer a las Comunidades Autónomas de la gestión. De hecho considera que nos encontramos ante un supuesto similar al examinado en la STC 190/2000, de 13 de julio, pues en estas ayudas no hay tal supraterritorialidad, sino todo lo contrario, pues buscan el desarrollo de la responsabilidad social de las PYMES, y no es discutible que el campo de actuación de éstas es, principalmente, local o autonómico. Reconoce que son ayudas destinadas no tanto a las PYMES como sector empresarial abstractamente consideradas, sino a concretas PYMES. Reflejo de ello no sólo es que el artículo 4 hable de actuaciones en relación «a un número determinado de PYME» a lo que se llega, incluso, a añadir «que deberán aparecer identificadas en la solicitud de ayuda», sino que el artículo 14, cuando trata de los criterios de evaluación, lo que se requiere es que sean actuaciones que se proyecten sobre empresas concretas, perfectamente identificables, no sobre la globalidad de las PYMES, como tal. En virtud de ello, nada impide que, con base en las condiciones esenciales que puede fijar el Estado, luego el desarrollo y adaptación a las necesidades de cada territorio sea realizado por las Comunidades Autónomas, a las que les correspondería la gestión, lo que se corrobora si se observa que los gastos subvencionales son gastos concretos y determinados en los que está ausente la nota de la excepcionalidad requerida para la gestión centralizada.

d) Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto el escrito de interposición defiende la inconstitucionalidad de la totalidad de la Orden ITC/404/2010, pues su configuración en ningún modo responde a la directriz de que el Estado se debe limitar a especificar el destino de las ayudas y regular sus condiciones esenciales de otorgamiento,

pero dejando a las Comunidades Autónomas su desarrollo y toda la dimensión de la gestión, junto con la previa territorialización de los fondos. Subsidiariamente a dicha petición, el escrito de interposición considera inconstitucionales los siguientes artículos: 4, 8, 9, 10 y 13 a 24, a los que reprocha su excesiva concreción y exceder de la limitación de mera fijación del destino y condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas; 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 21 y 22, por atribuir expresamente aspectos de la gestión a centros y autoridades estatales; séptimo, por no responder al criterio de la previa territorialización de los fondos; 13, 19, 15 y disposición adicional, por citar normas que no son básicas en su conjunto. Por otro lado, el escrito de interposición sostiene la inconstitucionalidad de la totalidad de la resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME, puesto que se trata de una convocatoria de ayudas, actuación que corresponde al titular de la competencia ejecutiva.

Por todo ello, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Galicia solicita que se dicte Sentencia en la que se declare que se han vulnerado las competencias de dicha Comunidad, con la anulación de la Orden ITC/404/2010 o, en su caso, de sus artículos 4 y 7 a 25, ambos incluidos, y la disposición adicional, así como de la resolución del 22 de marzo de 2010, y disponiéndose que ese libramiento de fondos se debe ajustar a lo recogido en la letra b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, unido a la necesaria territorialización de los fondos.

3. El Pleno, a propuesta de la Sección Tercera acordó, mediante providencia de 14 de julio de 2010 admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa «RSE-PYME» y la resolución de 22 de marzo, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa «RSE-PYME»; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el artículo 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante las mismas estuvieran impugnadas o se impugnaren la citada Orden ITC/404/2010 o la resolución de 22 de marzo de 2010, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

4. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 26 de julio de 2010 solicitando una prórroga del plazo concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que fue concedida por providencia de la Sala Segunda de 28 de julio de 2010.

Las alegaciones del Abogado del Estado se registraron el día 28 de septiembre y en ellas insta la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos extractados:

a) Tras señalar que el objeto del conflicto son dos disposiciones relativas a la denominada responsabilidad social de las empresas indica que el conflicto no puede resolverse adecuadamente sin hacer una referencia al fenómeno de la llamada responsabilidad social corporativa destacando el denominado Libro Verde para fomentar

un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas (presentado por la Comisión el 18 de julio de 2001), el cual define la responsabilidad social de las empresas como «la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores». Esta responsabilidad social de las empresas tiene una vertiente interna que alude a la gestión de recursos humanos, a la salud y seguridad en el lugar del trabajo, a la adaptación al cambio en casos de reestructuración y a una adecuada gestión del impacto ambiental y de los recursos naturales. Desde una perspectiva externa, según el citado Libro Verde, la responsabilidad social de las empresas comprende los siguientes ámbitos de actuación: códigos de conducta en materia de condiciones laborales, derechos humanos y aspectos medioambientales, dirigidos en particular a sus subcontratistas y proveedores y atención a los problemas ecológicos mundiales. Indica también el Abogado del Estado que en los últimos años ha crecido el interés por trasladar esos planteamientos a las PYMES. En definitiva, según el Abogado del Estado, cuando las disposiciones impugnadas en este conflicto aluden a la responsabilidad social de las empresas están contemplando todas las líneas de actuación que se recogen en el Libro Verde. Más concretamente, tanto la Orden como la resolución tienen por objeto incentivar la implantación de buenas prácticas en materia de responsabilidad social en las estrategias empresariales de las PYMES.

b) El Abogado del Estado, antes de examinar el fondo del conflicto, formula una objeción de orden procesal relacionada con lo que entiende indebida acumulación de pretensiones pues en el suplico se pide (i) la total anulación de las dos disposiciones estatales impugnadas; y (ii) que el «libramiento de fondos» se ajuste a la doctrina sentada en «la letra b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, unido a la necesaria territorialización de los fondos». Sobre esta pretensión indica que «parece evidente la incompatibilidad de las pretensiones de territorialización de las previsiones de las disposiciones impugnadas y de la simultánea anulación total de las mismas. La “territorialización” en la jurisprudencia del Tribunal presupone la validez de unas reglas en cuyo desarrollo o ejecución, según los casos, se colocan o subrogan las Comunidades Autónomas por imperativo del orden constitucional de competencias. Sin tales presupuestos faltaría la sustancia normativa que haría posible el despliegue de las competencias de ejecución o desarrollo. Resulta contradictorio aspirar a una competencia supuestamente nacida de la entrada en vigor de las disposiciones que se impugnan y al tiempo rechazar la validez global de esas mismas disposiciones». De ahí el Abogado del Estado deduce que la demanda habría incurrido en una indebida acumulación de pretensiones en los términos del artículo 71.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

c) Seguidamente, el Abogado del Estado se refiere a la doctrina constitucional aplicable al caso, así como a la necesidad de enunciar un planteamiento general del mismo que justifique la conformidad con la Constitución de la regulación contenida en la Orden y de la asunción estatal de la gestión de las ayudas previstas en la resolución. En cuanto a lo primero hace referencia a la doctrina del Tribunal sobre el poder de gasto sistematizada en los cuatro supuestos de fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992. De dicha doctrina se deduce que la potestad subvencional puede extenderse hasta donde alcance la competencia material, salvo que concurra el supuesto excepcional señalado por la doctrina del Tribunal que justifique la gestión centralizada de la subvención. Menciona también las consecuencias que la supraterritorialidad puede tener sobre el ejercicio de determinadas competencias, pues si bien, en principio, la supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, el Tribunal Constitucional legitima el ejercicio estatal de las competencias ejecutivas en supuestos de supraterritorialidad «cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo pueda asegurarse mediante atribución de un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas» (con cita, entre otras, de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 64).

d) Por lo que respecta a la defensa de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas el Abogado del Estado alude a tres cuestiones: la diversidad de ámbitos materiales en los que incide la responsabilidad social de las empresas; la supraterritorialidad objetiva y subjetiva de las ayudas tal y como están diseñadas en las disposiciones impugnadas; y la inviabilidad de una territorialización de los fondos estatales previstos para las ayudas en cuestión.

En cuanto a lo primero defiende que la diversidad de ámbitos materiales en los que incide la RSE hace que «difícilmente puede integrarse, ni siquiera de forma prevalente, en alguno de los clásicos títulos competenciales que Constitución y Estatutos manejan para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». El Abogado del Estado reconoce que es cierto que la disposición final primera de la Orden señala que se dicta «al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». No obstante, a su juicio, este título competencial sólo serviría para explicar una de las líneas de actuación de las políticas de fomento de la responsabilidad social de las empresas, en particular, las que tienen que ver con las estrategias de personal y de empleo socialmente responsable, sin que el eventual error en la identificación del título competencial vincule al Tribunal Constitucional. En suma, estima el Abogado del Estado que el título competencial del artículo 149.1.13 CE solamente incluye una dimensión parcial de la responsabilidad social de las empresas, que, por su carácter multidisciplinar, supone la concurrencia de varios títulos competenciales, concurrencia puesta de manifiesto por la propia inconcreción de la demanda y en la que no es posible determinar el título prevalente, dado que en la responsabilidad social de las empresas confluyen actuaciones que conciernen a competencias muy dispares. Así indica que, en una primera aproximación podría parecer que la responsabilidad social de las empresas, en cuanto tiene por destinataria a la empresa podría incluirse globalmente en el título del artículo 149.1.13 CE pero, a juicio del Abogado del Estado, resulta difícil encuadrar en este título competencial aspectos esenciales de la responsabilidad social de las empresas como el fomento de buenas prácticas medio ambientales, la cooperación al desarrollo o la seguridad y salud en el lugar de trabajo. Por ello estima que la responsabilidad social de las empresas es una materia que se resiste al encuadramiento en las clásicas categorías competenciales, lo que determina que resulte de aplicación el artículo 149.3 CE, precepto que tiene por finalidad evitar que alguna materia pueda quedar fuera del sistema de reparto competencial, lo que resulta ahora de aplicación a la responsabilidad social de las empresas en cuanto que se trata de una nueva materia que no resulta naturalmente reconducible a las recogidas en las normas del llamado bloque de la constitucionalidad.

Subsidiariamente, para el supuesto de que no se considere aplicable el artículo 149.3 CE y, por tanto, se haga el ejercicio de reconducir la responsabilidad social de las empresas a alguna de las materias a que alude la Constitución, entiende el Abogado del Estado que la supraterritorialidad de las ayudas justifica la asunción estatal de las competencias ejecutivas. Señala que, desde la vertiente subjetiva de los destinatarios de la subvención, ésta no se dirige a las PYMES, sino a organizaciones intermedias que actúen con un número significativo de PYMES y, por tanto, tengan un ámbito supraautonómico. Es así el elemento subjetivo de las disposiciones impugnadas el que exige de un ámbito supraterritorial de actuación del beneficiario, en el caso de las entidades privadas, mientras que, en el caso de las entidades públicas, «no cabe duda de que el Estado puede destinar fondos propios a subvencionar la actividad del sector público estatal».

Desde una perspectiva objetiva, nuevamente la resolución concreta la definición general del objeto que realizaba la Orden. El artículo 4 de la resolución identifica las «actuaciones objeto de ayuda» distinguiendo las dirigidas con carácter general a todas las PYMES [apartados b), d) y e)] y las que tienen por destinatarias un «número significativo de PYMES» identificadas [apartados a) y c)]. En definitiva, toda solicitud de ayuda debe contener actuaciones dirigidas a fomentar la responsabilidad social de las empresas, al menos, en un número significativo de PYMES. Esta vinculación objetiva de

la subvención al número significativo de PYMES, sólo puede interpretarse, en la línea de la respuesta del Gobierno al requerimiento, como la exigencia de que el objeto de la subvención también tenga un carácter supraautonómico. Así, para el Abogado del Estado, «significativo utilizado en una disposición estatal sólo pueden interpretarse como relevante en el ámbito estatal y, por tanto, con una evidente dimensión supraautonómica».

También alude a la inviabilidad de una territorialización de los fondos estatales previstos para las ayudas en cuestión, dada su escasa cuantía, que exigiría la gestión centralizada de las mismas «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». Teniendo en cuenta lo limitado de los fondos destinados a las subvenciones previstas en las disposiciones impugnadas, no puede desconocerse que, de antemano, resulta imposible saber qué concretos proyectos se presentarán para recibir las ayudas, por lo que difícilmente podrá determinarse cuáles sean los más interesantes desde una perspectiva nacional, de forma que puedan territorializarse los fondos entre las diversas Comunidades Autónomas. Es más, según el Abogado del Estado, «resulta lógico suponer que existan intereses contrapuestos de las Comunidades Autónomas, en cuanto cada una habrá de estar interesada en la financiación prioritaria de aquellos proyectos que mayor incidencia tengan en la propia Comunidad». La conciliación de tales intereses y su confluencia en la máxima satisfacción del superior interés de la responsabilidad corporativa desde una perspectiva nacional, son, para el Abogado del Estado, los fines a que atienden las disposiciones impugnadas cuando atribuyen al Estado la gestión y decisión del concreto destino de las ayudas. A su juicio, la conciliación de esos diversos intereses territoriales, consiguiendo a un tiempo el objetivo de respetar los límites cuantitativos máximos, sólo puede llevarse a cabo desde una perspectiva estatal y mediante una gestión centralizada de las ayudas.

e) Finalmente, el Abogado del Estado se ocupa de la contestación a los concretos argumentos de la demanda, remitiéndose a lo ya expuesto en torno al ámbito supraterritorial de las ayudas, tanto desde una perspectiva subjetiva como objetiva. En cuanto a los reproches referidos a concretos preceptos de las disposiciones impugnadas, el escrito rector de este proceso no contiene respeto de tales preceptos la necesaria justificación argumental que permita a esta parte conocer los motivos por los que llega a esa conclusión. Por tanto, a su juicio, no levanta la carga de alegar que le corresponde. En cualquier caso, considera que la mayoría de los preceptos específicamente impugnados son simple consecuencia de asumir el Estado la gestión directa de las ayudas objeto de la Orden y la resolución, por lo que estas singulares objeciones habrían quedado ya contestadas, pese a lo cual hace referencia a algunos de ellos. Así, en cuanto al artículo 4 se estima básico en cuanto que define el ámbito subjetivo y objetivo de las ayudas, dejando margen suficiente para decidir entre diversas opciones, con respeto a los criterios generales recogidos en el precepto. En cuanto a los artículos 8 y 9 niega el excesivo desarrollo que les imputa la demanda pues el artículo 8 contribuye a definir el objeto de la subvención –ámbito propio de lo básico– y el 9 a establecer la regla general de que la subvención no supere el coste de la actividad ni vulnere la normativa comunitaria. El artículo 10 recoge una normativa de carácter general sobre las entidades colaboradoras de las subvenciones, en la línea de lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Los artículos 13 y 15 se limitan a especificar el procedimiento para el otorgamiento de las subvenciones, mientras el 14 regula una cuestión típicamente básica como es el establecimiento de criterios de adjudicación. Los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24 aluden a elementos esenciales de la normativa subvencional: la posibilidad y requisitos para modificar la actuación objeto de la ayuda; el pago de la subvención; la justificación de la aplicación de las cantidades a los destinos previstos, las actuaciones de comprobación encaminadas a verificar dicha aplicación; y las consecuencias del incumplimiento del destino de la subvención y el procedimiento de reintegro. Todas ellas son cuestiones que atañen a la normativa básica en la materia y que la Orden disciplina desde una perspectiva absolutamente general.

5. Por providencia de 5 de septiembre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia contra la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME y la resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Xunta de Galicia considera que las disposiciones impugnadas, en cuanto que establecen un sistema de gestión centralizada de las ayudas que regulan y que no deja ningún tipo de participación a las Comunidades Autónomas, vulneran las competencias autonómicas y contradicen la consolidada doctrina constitucional (por todas, STC 13/1992, de 6 de febrero) según la cual el poder de gasto del Estado no constituye un título atributivo de competencias sino que, por el contrario, el poder de gastar y subvencionar va unido a la competencia de la materia sobre la que se incide. Siendo el objeto de estas ayudas la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la Xunta admite la posibilidad de que el Estado pueda intervenir al amparo del artículo 149.1.13 CE pero estima que nos encontramos ante unas ayudas encuadrables en el denominado segundo supuesto de los cuatro contemplados en la STC 13/1992, según el cual el Estado podría especificar el destino de las ayudas y regular sus condiciones esenciales de otorgamiento, dejando a las Comunidades Autónomas su desarrollo así como su gestión, previa territorialización de los fondos. Dicha queja se formula contra la totalidad de las dos disposiciones impugnadas en el presente conflicto, pero se singulariza respecto a determinados preceptos de la Orden ITC/404/2010 y la totalidad de la resolución de 22 de marzo de 2010.

El Abogado del Estado, tras señalar la incompatibilidad de las pretensiones procesales de la Xunta de Galicia, pues, por un lado, solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones mencionadas y, a la vez, la territorialización de los fondos que en ellas se regulan, defiende la competencia estatal para dictar ambas disposiciones al amparo del artículo 149.3 CE, ya que, a su entender, el carácter pluridisciplinar de la responsabilidad social de las empresas impide que pueda encuadrarse en las clásicas categorías competenciales. Para el caso de que dicho argumento no fuera acogido por este Tribunal, ha defendido la procedencia de la gestión centralizada de las ayudas discutidas por afectar a un ámbito supraautonómico, tanto desde el punto de vista de los beneficiarios de la subvención como de las iniciativas a financiar, así como por la escasa cuantía de las mismas que impediría su territorialización.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, debemos previamente despejar dos cuestiones: el óbice procesal planteado por el Abogado del Estado respecto a la indebida acumulación de las pretensiones planteadas por la Xunta de Galicia en el escrito de interposición del conflicto, así como el hecho de que una de las disposiciones controvertidas, la resolución de 22 de marzo de 2010, haya agotado sus efectos.

En cuanto a lo primero, para el Abogado del Estado no resultaría posible solicitar la total anulación de las dos disposiciones impugnadas y que el libramiento de los correspondientes fondos se ajuste a la doctrina de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b), pues ambas pretensiones serían incompatibles entre sí. Tal óbice no puede ser aceptado, dado que no es posible apreciar la incompatibilidad que se denuncia pues lo que la Comunidad Autónoma sostiene es que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales y nulas por establecer un sistema de gestión centralizada incompatible con el orden de distribución de competencias en los términos de la doctrina constitucional

que entiende de aplicación, el denominado segundo supuesto de los cuatro que contempla el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero. Por tanto, lo que reclama la Xunta de Galicia es que las resoluciones impugnadas, al centralizar en el Estado la gestión de las ayudas que en ella se establecen, invadieron las competencias autonómicas, siendo nulas por esa razón, nulidad de la que se sigue la necesidad de que tales fondos sean territorializados pues como señala la invocada STC 13/1992, FJ 8 b) en tales casos, «se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias». No hay, pues, incompatibilidad o contradicción alguna entre ambas pretensiones, sino que la segunda es consecuencia o corolario de la primera.

Además, conviene advertir que, como es obvio, la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución que la Xunta de Galicia entiende aquí vulnerada deriva de su reconocimiento en el correspondiente Estatuto de Autonomía y no, como parece dar a entender el Abogado del Estado cuando alude a una competencia «nacida de la entrada en vigor de las disposiciones que se impugnan», de lo que dispongan unas normas estatales relativas a la convocatoria de unas ayudas o subvenciones públicas que habrán, en todo caso, de ajustarse al orden constitucional y estatutario de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo que a lo segundo respecta, aunque la resolución impugnada haya agotado sus efectos, «no cabe sino igualmente afirmar que el conflicto de competencia mantiene, también, frente a ella vivo su objeto, pues lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias. Cabe, igualmente, trasladar a los supuestos de resoluciones que convocan ayudas para un año concreto y que agotan, así, sus efectos, nuestra doctrina dictada en relación con la vigencia de las leyes de presupuestos, a cuyo tenor 'excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos 'sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional» (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1, y 26/2013, de 31 de enero, FJ 2, con cita de la STC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2).

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 Galicia, se ha producido o no la vulneración competencial denunciada, tomando como parámetro sustantivo la doctrina constitucional 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».

Como ya se ha expuesto, las partes discrepan respecto al encuadramiento competencial de las ayudas previstas en las disposiciones objeto del presente conflicto, pues mientras el Letrado de la Xunta de Galicia, admitiendo la aplicación al caso del artículo 149.1.13 CE, no ha concretado, más allá de la referencia a diversos epígrafes del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia, el encuadramiento competencial de la cuestión controvertida, el Abogado del Estado ha defendido que la diversidad de ámbitos materiales en los que incide la responsabilidad social de las empresas hace que no pueda encuadrarse en ninguno de los títulos competenciales que Constitución y Estatutos manejan para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, razón por la que estima aplicable el artículo 149.3 CE, pues considera que, dado su

carácter novedoso, la responsabilidad social de las empresas no resulta naturalmente reconducible a las materias recogidas en las normas del llamado bloque de la constitucionalidad.

Señaladas así las posiciones de las partes enfrentadas en el presente conflicto, hemos de indicar, en primer lugar que este Tribunal no se halla vinculado por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 77/2012, de 16 de abril, FJ 3). Por tanto, a fin de identificar la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones controvertidas en el presente conflicto, examinaremos el contenido concreto de la Orden ITC/404/2010, pues la resolución impugnada no es sino aplicación de las previsiones de aquella.

En ese sentido, la Orden persigue como objetivos la incorporación del enfoque de la responsabilidad social a la gestión de las pequeñas y medianas empresas, entendiendo por tal, en términos de su artículo primero, «la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores». La difusión de este enfoque, para lo que se utiliza a las organizaciones y asociaciones empresariales, así como otros organismos intermedios en razón a la relación que mantienen con las PYMES, responde a la necesidad de sensibilizarlas y acompañarlas en la implantación y desarrollo de buenas prácticas en este terreno, así como para proporcionarles la información y el asesoramiento necesario acerca de las potenciales ventajas competitivas que conlleva. A tal efecto se diseña un sistema de ayudas en forma de subvenciones públicas tendentes a que los organismos citados apoyen a las PYMES en ámbitos distintos.

Las actuaciones objeto de la ayuda son, en la forma prevista en el artículo 4 de la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, las siguientes: a) La elaboración de informes/memorias de sostenibilidad a un número determinado de PYMES, que deberán aparecer identificadas en la solicitud de ayuda. b) La creación o adaptación de metodologías y herramientas específicas para la elaboración de los citados informes/memorias. c) La implantación de sistemas de gestión de responsabilidad social en un número determinado de PYMES. d) La creación o aplicación de metodologías y herramientas específicas para la implantación de un sistema de gestión de responsabilidad social dentro de las PYMES, y e) La organización de congresos, seminarios, jornadas, y otras actividades de difusión de naturaleza similar. Para estas actuaciones se financian los gastos subvencionables, previstos en el artículo 8 de la Orden, relativos a: a) La adquisición de herramientas a utilizar en la elaboración de los informes/memorias, y sistemas de gestión de responsabilidad social de las empresas, así como la adaptación de estas o creación y desarrollo de otras nuevas para ese mismo fin; b) Los del personal técnico directamente involucrado en los planes de actuación presentados así como los derivados de sus viajes y alojamiento; c) Los costes de colaboraciones externas y gastos generales, que no podrán superar el 10 por 100 del presupuesto subvencionable.

Tales ayudas, otorgadas en régimen de publicidad, transparencia, objetividad y concurrencia competitiva, se tramitan centralizadamente por un órgano estatal, la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, para lo cual se regula el procedimiento de gestión de las ayudas, siendo competente para su resolución el Ministro de Industria, Turismo y Comercio. La Orden incluye también una disposición adicional relativa a la aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como dos disposiciones finales referidas al título competencial al amparo del cual se dicta la orden, el artículo 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la entrada en vigor, respectivamente.

4. Examinado el contenido de la Orden ITC/404/2010 podemos ya abordar la cuestión de su encuadramiento competencial, respecto al que han discrepado las partes en los términos que ya hemos expuesto. Al respecto no podemos compartir el planteamiento con el que el Abogado del Estado defiende la aplicación del

artículo 149.3 CE, pues en él late una cierta confusión entre la institución de la responsabilidad social de las empresas, cuyo carácter pluridisciplinar no se puede negar, con lo aquí discutido que es algo mucho más concreto, el encuadramiento competencial de la acción pública dirigida a promover la responsabilidad social en las PYMES, para lo que debemos indagar acerca de las razones que llevan a los poderes públicos a fomentar la implantación de la responsabilidad social en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. En ese sentido no está de más recordar ahora que, como afirma el preámbulo de la orden impugnada, «La Iniciativa RSE-PYME está dirigida a acercar el concepto de Responsabilidad Social Empresarial de manera específica a las pequeñas y medianas empresas, sensibilizarlas acerca de la importancia de incorporarlo en sus prácticas empresariales así como hacerles llegar las ventajas competitivas derivadas de esta integración cuando se gestiona de manera estratégica». De hecho, como se desprende de lo transcrito, la Iniciativa «RSE-PYME» es un programa de ayudas mediante el cual el Ministerio de Industria, Energía y Turismo pretende difundir el concepto de responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas, para que sean conscientes de su importancia a efectos de incorporarla en su actividad por los efectos beneficiosos que, en términos de ventajas competitivas, se derivan de la aplicación de este enfoque. En suma, la finalidad última de esta iniciativa de ayudas es un objetivo de carácter económico, mejorar la competitividad de las PYMES, para lo que se sirve de un medio concreto, incentivar la incorporación de la responsabilidad social en sus estrategias empresariales. Se trata, en definitiva, de la elaboración y aplicación de políticas de apoyo y promoción de la actividad de las PYMES, encaminadas a la mejora de la competitividad de éstas.

Por ello, el indiscutible carácter multidisciplinar de la responsabilidad social de las empresas, en la que el Abogado del Estado ha basado su argumentación acerca de la falta de un título competencial prevalente en el que encuadrar la actividad controvertida, no puede ser de utilidad a tales efectos, pues lo determinante es el objetivo que estas ayudas persiguen, objetivo que, en cuanto relacionado con la mejora de la competitividad de las PYMES, presenta un marcado carácter económico que lo vincula con la tarea pública dedicada al fomento del desarrollo económico, en este caso, mediante el apoyo a un concreto tipo de empresas para que mejoren su posición y adaptación en el mercado usando para ello la implantación de la responsabilidad social de las empresas.

En suma, desde el punto de vista de las competencias estatales, fomentar la responsabilidad social en las PYMES es, con independencia de la calificación competencial que merezca la responsabilidad social de las empresas en sí misma, una actuación que, en la medida que persigue incrementar la competitividad de las PYMES y ajustarlas a los requerimientos del mercado a través de la implantación de buenas prácticas en materia de responsabilidad social de las empresas, puede encontrar su legítimo acomodo en el artículo 149.1.13 CE, tal como, por otra parte, han considerado tanto la Xunta de Galicia como la propia Administración del Estado y ello no sólo en la aprobación de la Orden cuestionada como en la contestación al requerimiento de incompetencia formulado por la Xunta de Galicia. Esta competencia estatal debemos entenderla relacionada con la autonómica, pues, respecto al fomento y planificación de la actividad económica en Galicia, el artículo 30.1.1 del Estatuto de Autonomía dispone: «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13, de la Constitución».

5. Una vez expuesto el marco competencial aplicable, de los términos del debate procesal trabado entre las partes podemos apreciar que la controversia entre las mismas versa, en realidad, en torno a la aplicación al caso concreto de la doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, donde establecimos un esquema de delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en relación al ejercicio de la potestad subvencionadora.

De acuerdo con el mismo, cuando la materia afectada sea de la exclusiva competencia estatal, el Estado podrá regular y gestionar completamente las subvenciones correspondientes; mientras que, por el contrario, cuando las Comunidades Autónomas tengan atribuidas competencias en la materia de que se trate, el reparto competencial habrá de reconducirse a uno de estos cuatro supuestos generales que siguen siendo de referencia obligada en nuestra doctrina: a) aquellos supuestos en los que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia en exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno; b) aquellos en los que el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aunque ésta se califique de exclusiva; o bien el Estado tiene competencias sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia correspondiendo a las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución; c) aquellos en los que el Estado tiene competencia legislativa sobre una materia y la Comunidad Autónoma la de ejecución y, finalmente, d) aquellos supuestos en los que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas excepcionalmente por la Administración del Estado o un organismo dependiente siempre que se cumplan las condiciones que allí expresamente se mencionan [STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 a), b), c) y d)].

Más específicamente, el debate trabado entre las partes se reconduce a la determinación de qué supuesto de los cuatro que nuestra doctrina sistematizó en la STC 13/1992 resulta de aplicación al presente caso. La representación procesal de la Xunta de Galicia entiende que nos encontramos en el denominado segundo supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992. Por su parte, del escrito del Abogado del Estado se deduce que, descartada la aplicación del artículo 149.3 CE, aboga por la aplicación de la doctrina recogida en el denominado cuarto supuesto del fundamento jurídico 8 d) de la misma STC 13/1992, que faculta no sólo para la regulación completa de las ayudas sino también para su gestión centralizada por el Estado. Debemos entonces pronunciarnos sobre cuál de estos dos supuestos –el segundo [b)] o el cuarto [d)]– es de aplicación a la orden objeto del presente conflicto.

El denominado segundo supuesto de la STC 13/1992 contempla el caso en el que el Estado «ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias» [FJ 8 b)].

Por su parte «[e]l cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial,

genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» [FJ 8 d)].

6. Así centrados los términos de la cuestión, para su resolución habremos de comenzar analizando las razones aducidas para justificar la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de asunción centralizada de las competencias de regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de las ayudas, esto es, la aplicación del fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, pues nos encontramos ante un caso en el que la potestad de fomento del Estado se hace patente en un ámbito material en el que ostenta competencias básicas ex artículo 149.1.13 CE en el sentido expresado en la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b), esto es, entendidas como «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2)».

Centrado el debate en estos términos conviene analizar tanto las razones expresadas en las disposiciones controvertidas como las aducidas a favor de la gestión centralizada de las ayudas en cuestión por el Abogado del Estado para determinar si la centralización era necesaria para alcanzar las finalidades perseguidas por las ayudas en cuestión ya que ambas disposiciones no contienen mención expresa alguna sobre esta cuestión, por lo que la ausencia de esta justificación sobre la centralización de la gestión administrativa de las ayudas que, como regla general, ha de corresponder a las Comunidades Autónomas, es una exigencia que ha de considerarse no sólo formal sino material [SSTC 13/1992, FJ 8 d), y 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11] y podría llevar ya a desechar tal hipótesis (en el mismo sentido, STC 89/2012, de 7 de mayo, FJ 7).

No obstante, teniendo en cuenta que el Abogado del Estado sí ha argumentado en torno a la necesidad de la gestión centralizada, valoraremos las razones que aporta en este sentido. A favor de su tesis el Abogado del Estado, aporta dos argumentos: la supraterritorialidad de los beneficiarios y de las iniciativas a financiar y la escasa cuantía de las subvenciones.

Ambos argumentos van ser examinados a continuación:

a) Respecto de la supraterritorialidad de los beneficiarios, las consideraciones del Abogado del Estado en este punto no pueden ser compartidas, pues, no acierta a discernirse porqué la consecución de los objetivos de fomentar la responsabilidad social en las PYMES mediante las concretas actuaciones subvencionadas requieren de un tratamiento centralizado y no puede ser alcanzada a través del sistema constitucional de distribución de competencias, tomando como punto de partida los principios de cooperación y colaboración y teniendo en cuenta que las condiciones esenciales de estas ayudas se pueden contemplar de forma unitaria en sus bases reguladoras. Así, conviene advertir que tal supraterritorialidad ni siquiera se afirma como tal en la Orden ITC/404/2010, que no alude al carácter supraterritorial de la actividad de los beneficiarios ni tampoco de las PYMES sobre las que éstos actúan.

Por lo demás, esta posibilidad ya ha sido descartada reiteradamente por nuestra doctrina, pues como indica la STC 89/2012, de 7 de mayo, FJ 7, «[c]onviene recordar, en este punto, que la incidencia supraautonómica de las ayudas no constituye en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión. Y no sólo porque la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5), sino porque existen otros modelos distintos al de la actuación directa del Estado para diseñar una política de ayudas que, aun partiendo de elementos territoriales concretos,

proyecte sus efectos a la generalidad del territorio. La adopción de una solución basada en la decisión unitaria, con la consiguiente exclusión de la competencia autonómica, por el mero hecho de que los efectos del sistema de ayudas previsto puedan tener efectos supraautonómicos no es compatible con la Constitución (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9; y 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5). Aceptar tal premisa significaría obviar nuestra doctrina según la cual “la limitación de la eficacia territorial de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello, a esos órganos en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación (SSTC 37/1981, FJ 1)” (STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9)».

Tampoco el hecho de los beneficiarios de las ayudas sean entidades que actúen en el ámbito supraautonómico proporcionaría cobertura o justificación a la centralización. De acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal «ésta no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas. El criterio territorial del radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. Por tanto, el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vengán desarrollando su actividad, o lo tengan previsto en su título constitutivo, en distintas Comunidades Autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquéllas» (STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 6, con cita de la STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5). Además, en el presente caso, ya hemos indicado que el ámbito de actuación supraautonómico de los potenciales beneficiarios ni siquiera viene establecido por las disposiciones reguladoras de la ayuda en cuestión. El artículo 3 de la Orden ITC/404/2010 únicamente indica que los beneficiarios serán organizaciones y asociaciones empresariales y otros organismos intermedios que desarrollen actuaciones en el ámbito de la responsabilidad social para PYMES, sin que el hecho de que algunas de ellas puedan tener participación mayoritaria de capital público altere dicha conclusión. Tampoco al regular, en el art. 4, las actuaciones objeto de ayuda, se deduce esa supraterritorialidad alegada por el Abogado del Estado pues, en el mejor de los casos, letras a) y c), dicho precepto se limita a exigir que esas actuaciones se refieran «a un número determinado de PYMES» sin mayores especificaciones.

Por tanto, «el carácter supraautonómico de las ayudas “no justifica la competencia estatal, ya que la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución” [STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 6 b)]» (STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 8).

b) La segunda de las razones aportadas por el Abogado del Estado en pro de la centralización de las cuestionadas ayudas tiene que ver con la escasa cuantía de las mismas. Tampoco esta segunda razón puede ser admitida. En primer lugar, conviene advertir que solamente sería predicable de la resolución de 22 de marzo de 2010 («BOE» de 5 de abril de 2010) que ha sido impugnada, que es la que establece, para el año 2010, el crédito disponible para financiar las ayudas convocadas en la misma; y así, en el artículo 5 se fija, en el apartado segundo, la cuantía máxima de cada subvención concedida, que no podrá superar los 50.000 euros anuales, pero nada aporta para justificar el procedimiento de gestión centralizada de las subvenciones que viene determinado, con carácter de permanencia en tanto que base reguladora para la concesión de ayudas, en la orden impugnada, la cual quedaría, en todo caso huérfana de esta segunda justificación. En segundo lugar, la cuestión del reducido importe de las ayudas presupuestadas para el año 2010, más que para justificar la gestión centralizada,

podría llevar, en su caso, a plantearnos si unas ayudas de cuantía reducida pueden encontrar amparo en el artículo 149.1.13 CE en cuanto que no supondrían una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (en el mismo sentido, SSTC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 3; 243/2012, de 17 de diciembre, FJ 2, y 70/2013, de 14 de marzo, FJ 5). Sin embargo, en este caso, es posible considerar que, más allá de la concreta cuantía, la finalidad perseguida, promover la implantación de la responsabilidad social en las PYMES para incrementar su competitividad puede encontrar amparo en el artículo 149.1.13 CE y así lo ha considerado también la Xunta de Galicia en el escrito de interposición del conflicto. Ahora bien, señalado lo anterior, es preciso también precisar que el mayor o menor importe de los fondos públicos destinados, en un concreto ejercicio presupuestario, al fomento de una determinada finalidad no es sino un elemento puramente coyuntural vinculado a las disponibilidades presupuestarias y a la soberanía de las decisiones estatales sobre su propio presupuesto, el cual no puede erigirse, precisamente por su carácter coyuntural, en criterio delimitador de las competencias estatales y autonómicas en relación con las ayudas y subvenciones públicas. En caso contrario, bastaría que una determinada política pública de fomento de una determinada actividad se dividiese o fragmentase en diversas líneas de ayudas de reducida cuantía para eludir con ello el cumplimiento de los criterios generales que derivan de la doctrina constitucional.

Por ello, este segundo motivo no puede ser aceptado, sin que concurren aquí otras circunstancias excepcionales que hagan imprescindible la entera regulación, convocatoria, concesión y gestión directa por parte del Estado.

7. Rechazada, pues, la concurrencia de esas circunstancias excepcionales que, según nuestra doctrina, justificarían la centralización de la gestión de estas ayudas, debemos ahora analizar las resoluciones impugnadas, en especial la Orden, a los efectos de determinar qué apartados de la misma suponen el reflejo de la competencia estatal en virtud de un título genérico de intervención y cuáles, por suponer una extralimitación del ejercicio de dicha competencia, invaden las competencias de la Xunta de Galicia, teniendo en cuenta que ésta en sus alegaciones ha identificado como especialmente problemáticos los artículos 4, 8, 9, 10 a 25 y la disposición adicional de la Orden.

Dado que nos encontramos en el segundo de los supuestos previstos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 conviene partir del principio de que el Estado tiene competencias sobre las bases y la coordinación general en las materias concernidas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y ejecución. Conforme con ello los aspectos centrales o esenciales del régimen subvencional –entre los que se encuentran el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica y los requisitos esenciales de acceso– pueden ser regulados por el Estado en ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.13 CE.

Sobre la base precedente debemos proceder al examen individualizado de los distintos preceptos de la Orden ITC/404/2010.

De acuerdo con ello se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El artículo 1, que establece el objeto de las ayudas, no vulnera las competencias autonómicas y tampoco lo hacen los artículos 2, 3 y 4, que regulan la finalidad que persiguen las ayudas, los beneficiarios y las actuaciones a financiar, respectivamente. Lo mismo sucede con los artículos 5, 6, 7, 8 y 9, relativos a la forma de subvención que revisten las ayudas; su otorgamiento en régimen de publicidad, transparencia, objetividad y concurrencia competitiva; su financiación y el régimen de concurrencia con otras subvenciones. Todos ellos regulan aspectos centrales de las subvenciones que pueden ser establecidos por el Estado.

b) El artículo 10, relativo a las entidades colaboradoras, no vulnera las competencias autonómicas, en la medida en que es trasunto del artículo 15 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, cuya constitucionalidad, respecto a los incisos a) y b) del artículo 15.1 hemos afirmado en la STC 130/2013, de 4 de junio, [FJ 9 F, b) y fallo]. La única excepción es el inciso «[p]odrán actuar como entidades colaboradoras

únicamente las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales», pues excede de la determinación de las funciones concretas a realizar por la entidad colaboradora que pueden ser determinados por las bases reguladoras de las correspondientes ayudas.

c) Los artículos 11 a 24 regulan todos ellos aspectos relativos a los órganos competentes para instruir y resolver el procedimiento, convocatoria de las ayudas, plazo de presentación y formalización de solicitudes, instrucción, resolución, publicidad de las ayudas concedidas, notificaciones, modificaciones, pago, justificación de gastos, actuaciones de comprobación y control, criterios de graduación de posibles incumplimientos y procedimiento de reintegro, que son de competencia autonómica y, por ello, su atribución a órganos estatales vulnera las competencias autonómicas. Las únicas excepciones a lo anterior son el artículo 14, exclusivamente en lo relativo a los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, no así en cuanto al baremo correspondiente a aplicar a cada uno de ellos que, en extracto, son los siguientes: a) número de empresas a las que se va a realizar el informe/memoria (de 0 a 40 puntos); b) grado de elaboración del plan (de 0 a 25 puntos); c) experiencia acreditada (de 0 a 20 puntos) y d) grado de cofinanciación del plan (de 0 a 15 puntos). Estas últimas concreciones infringen las competencias autonómicas en la medida en que rebasan lo que conforme a nuestra doctrina constituyen aspectos centrales del régimen subvencional (STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 7) y, por ello, cercenan el margen necesario para que la Xunta de Galicia pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento. Igualmente conforme con el orden competencial resulta el artículo 17, sobre publicidad de las ayudas concedidas, [al respecto SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 f) h) e i) y 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8], excepto su apartado 2, que supone una concreción del régimen de publicidad de las ayudas que excede de las bases que el Estado puede legítimamente establecer, al excluir de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» los importes de ayudas concedidas de cuantía inferior a 3.000 euros.

Tal motivo de inconstitucionalidad debe extenderse a los apartados 3 y 4, ya que en cuanto al primero de ellos, porque establece que en todo tipo de publicidad deberá mencionarse al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio como entidad financiadora, lo cual está conectado con la función gestora de las ayudas que se atribuye a dicho Ministerio a lo largo del capítulo II de la Orden. Declarada inconstitucional la función gestora, debe obtener dicha declaración también la mención del apartado 3, que es consecuencia de la misma. La entidad financiadora será en cada caso la que corresponda de cada Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que se haga con cargo a los presupuestos generales del Estado. El mismo pronunciamiento debe hacerse en cuanto al apartado 4, que contempla una función netamente ejecutiva que, además, tiene su base en las solicitudes que habría de recibir el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de acuerdo con el artículo 13, solicitudes que ya no recibirá dicho Ministerio al declararse inconstitucional esa actividad de gestión que le reservaba la Orden.

d) El artículo 25 no vulnera las competencias autonómicas al remitirse de modo genérico al régimen sancionador de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; al Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley General de Subvenciones, pues dicha remisión se efectúa a los aspectos básicos del régimen sancionador establecido en la Ley 38/2003, conforme establece su disposición final primera. 1.

e) Finalmente tampoco incurre en infracción competencial alguna la disposición adicional al remitirse de modo genérico a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley general de subvenciones, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues dicha remisión se efectúa en términos genéricos y con respecto a normas de carácter predominantemente básico, que son, por tanto, aplicables, en esos términos al conjunto de las Administraciones públicas [en un sentido similar, STC 40/2013, de 14 de febrero, FJ 7 h)]. Esta ausencia de vulneración competencial es también predicable de

la disposición final primera, relativa al título competencial, pues la queja que se dirige contra esta disposición no es autónoma, en cuanto que con la misma se pretende poner de manifiesto la falta de cobertura competencial que se reprocha a los restantes preceptos de la Orden ITC/404/2010 y que han sido examinados en los términos expuestos. Por último, la disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma y por ello no vulnera las competencias autonómicas.

En lo que se refiere a la Resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME («BOE» de 5 de abril de 2010), lo que procede es la declaración de inconstitucionalidad de la disposición en su totalidad, en cuanto que como acto de ejecución que originó el conflicto está «viciado de incompetencia» [art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] por corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia para realizar la convocatoria de las subvenciones.

8. Antes del fallo, debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren la Orden ITC/404/2010 y la resolución que la desarrolla para el año 2010.

En primer lugar, con respecto a los preceptos de la Orden ITC/404/2010 que hemos estimado contrarios al orden constitucional de distribución de competencias no cabe duda, según se desprende de su contenido, que la disposición recurrida pretende establecer el marco de referencia a partir del cual y en desarrollo del mismo han de efectuarse las correspondientes convocatorias anuales. De esta forma la norma controvertida no ha agotado, por dicha razón, todos sus efectos, sino que, por el contrario, ha sido dictada con vocación de permanencia, lo cual determina que, de acuerdo con las facultades que a este Tribunal otorga el artículo 66 LOTIC, nuestra decisión, además de declarar la titularidad de la competencias discutidas en el proceso, haya de apreciar también la nulidad de pleno derecho de los preceptos que hemos estimado contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, pues la cobertura competencial en la que han pretendido ampararse y de la que carecen es la misma en cualquier parte del territorio del Estado sin que tampoco, como hemos comprobado, se trate de preceptos que regulen medidas temporales ya agotadas en el momento de dictarse la presente resolución, dado que los mismos son susceptibles de ser aplicados en sucesivos ejercicios presupuestarios (en el mismo sentido, STC 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 8).

Cuestión distinta de la anterior es la de la eventual extensión de la declarada nulidad a la resolución de 22 de marzo de 2010 que desarrolla y aplica en un ejercicio presupuestario las ayudas previstas en la Orden ITC/404/2010, al haber sido dictada con vigencia temporal limitada y ha agotado sus efectos. Por dichas razones, la necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación afectaría a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce en este caso, en aplicación del ya citado artículo 66 LOTIC, a que la declaración de nulidad antes apreciada no implique la de la citada resolución en cuanto a los referidos actos, por lo que la pretensión de la Xunta de Galicia ha de estimarse satisfecha, en este punto, mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

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 núm. 5045/2010 interpuesto por la Xunta de Galicia contra la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se

establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME y contra la resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME, y, en consecuencia:

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos de la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME: el inciso «Podrán actuar como entidades colaboradoras únicamente las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales» del artículo 10; los artículos 11; 12; 13; 14, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable; 15; 16; 17, en sus apartados 2, 3 y 4 y 18 a 24.

2.º Declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico octavo de la presente Sentencia, que la resolución de 22 de marzo de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: iniciativa RSE-PYME, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a nueve de septiembre de dos mil trece.—Adela Asua Batarrita.—Francisco José Hernando Santiago.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.