

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6652 *Sala Segunda. Sentencia 78/2014, de 28 de mayo de 2014. Conflicto positivo de competencia 10694-2009. Planteado por el Gobierno de la Xunta de Galicia con respecto a la resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de 16 de julio de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y asistencia social: convocatoria de ayudas que vulnera las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (SSTC 13/1992 y 26/2013).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 10694-2009, promovido por la Letrada de la Xunta de Galicia, en representación de su Gobierno, contra la Resolución de 16 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Enrique López y López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de diciembre de 2009 el Letrado de la Xunta de Galicia, en representación de su Gobierno, formalizó conflicto positivo de competencia contra la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Los términos del conflicto se exponen, en esencia, a continuación:

a) La representación de la Xunta alude al requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación en relación con la resolución impugnada, requerimiento que fue rechazado. A continuación, describe el contenido de la resolución objeto del conflicto. Como resulta de su título, y desarrolla el artículo 2, estamos ante ayudas para entidades locales relacionadas con programas innovadores de integración de los inmigrantes. A mayores de su objeto, considera que son características a destacar, a los efectos del presente análisis, las siguientes: 1) Ni en esta resolución (ni en la orden que recoge sus bases) existe una cita del título competencial en el que se basa el Estado para la convocatoria de estas ayudas. En la respuesta del Consejo de Ministros al requerimiento de esta Comunidad Autónoma se cita el artículo 149.1.2 CE. 2) Este libramiento de

fondos es calificado por el Estado como subvención, sometiéndola al régimen jurídico aplicable a las mismas. 3) El hecho de que los destinatarios sean entes locales denota a las claras el carácter infraautonómico, local en definitiva, de los programas a desarrollar. Expresamente se reconoce, por ejemplo, en el apartado 2 b) del artículo 2 que habla de programas en «barrios». 4) Toda la gestión se encomienda al Estado.

b) Afirma que estamos ante el poder de gasto del Estado, sobre el que el Alto Tribunal recapituló su doctrina en la STC 13/1992, señalando que el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera, asignar fondos públicos a unos fines u otros, pues otros preceptos constitucionales (singularmente los del capítulo III del título I) le legitiman para disponer de su presupuesto en la acción social o económica. Pero precisando que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias o, con otras palabras, que el poder de gasto constituye un poder instrumental que se ejerce «dentro» y no «al margen» del orden de competencias y de los límites que la Constitución fija, lo cual supone que el poder de gastar y subvencionar va unido a la competencia de la materia sobre la que se incide. En fin, para acompasar ese poder de gasto del Estado con las competencias autonómicas sobre las materias a las que afectan las ayudas, la STC 13/1992, FJ 8, establece cuatro casos: a) materias sobre las que solo inciden competencias autonómicas; b) materias en que competencias genéricas o básicas del Estado convive con otras autonómicas; c) materias en que al Estado corresponde la legislación y a las Comunidades Autónomas la ejecución; y d) materias en que, ostentando el Estado alguna competencia, se hace imprescindible que la gestión de la ayuda sea centralizada.

c) El objeto de estas ayudas, determinante de la materia cuyo reparto competencial importa, es la inclusión social del colectivo de inmigrantes. Según las reglas de deslinde competencial fijadas por el Alto Tribunal, como atender al objeto final de la actuación enjuiciada (STC 153/1985, FJ 3), el Letrado autonómico resalta que la finalidad de esta línea de ayudas es, principalmente, favorecer la inclusión social de un grupo socialmente desfavorecido como son los inmigrantes, tanto es así que los programas a subvencionar no son sólo para inmigrantes, pues incluyen colectivos que sin tener esa condición *stricto sensu*, pues son ya comunitarios, se entiende que sufren exclusión social, como son los rumanos y búlgaros [art. 3.1 d)]. En fin, dado que esta es la materia en la que inciden las presentes ayudas, hay que partir de que la Xunta de Galicia ha asumido competencia exclusiva en asistencia social en el artículo 27.23 de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EAG). Seguidamente reseña la doctrina constitucional sobre la competencia autonómica en asistencia social. Según la STC 76/1986, de 9 de junio, «la noción de asistencia social no está precisada en el Texto Constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el artículo 148.1.20 CE y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual... es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios».

Aparte de la asistencia social, considera implicada la promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG) y entiende relevante que «la Administración autonómica, como es lógico y legítimo, también tiene su Administración de servicios sociales, incluyendo la actividad de fomento, siendo esa duplicidad contraria al artículo 103.1 CE (SSTC 13/1992 y 79/1992)».

d) La Letrada de la Xunta rebate a continuación las tesis con las que el Estado intenta justificar su actuación. Considera, para empezar, que «el artículo 149.1.2 CE, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre la inmigración, debe ser objeto de una interpretación no expansiva, de manera que se rechace que cualquier aspecto

relativo al colectivo inmigrante pueda ser englobado competencialmente en ese precepto. De no aceptarse esa premisa estaríamos ante un título con una fuerza expansiva, y por tanto invasiva, de efectos muy notables, más en el momento actual donde España, y por tanto Galicia, es un país receptor. En definitiva, la invocación del artículo 149.1.2 CE debe ser reservado para núcleo de la materia de inmigración, y ... el objeto de estas ayudas –la inclusión social con carácter local del colectivo de inmigrantes– no está en el seno del mismo, por ser ubicable en la materia de acción o asistencia social». Alega también que el Gobierno, de la existencia de órganos estatales de coordinación (art. 68 de la Ley Orgánica 4/2000), extrae una conclusión absolutamente gratuita, cual es su legitimación para llevar a cabo actuaciones de fomento en todos los ámbitos materiales afectados por el fenómeno de la inmigración, con independencia de si ostenta o no en relación con ellos algún tipo de competencia.

Luego, respecto del título competencial ex artículo 149.1.1 CE, afirma el Letrado autonómico que, aparte de que alude a la igualdad de los españoles, forma parte de los títulos competenciales estatales cuya aplicación se extiende por todas las materias y donde una interpretación excesiva vaciaría las competencias autonómicas, por lo que ha de ser objeto de una interpretación estricta. Así, resalta la representación de la recurrente, conforme a la STC 61/1997, «debe ser una competencia limitada al ámbito de lo normativo (ya el artículo habla de “regulación”), sólo puede recaer sobre los derechos y libertades en sentido estricto (esto es, sólo los derechos de la Sección 1 y 2 del Capítulo II, no sobre las materias del Capítulo III del Título I de la Constitución) y su ámbito está referido al contenido primario de los derechos y siempre ligado a que sea imprescindible o necesario para garantizar la igualdad entre todos los españoles. A su juicio, así configurado este título competencial, no puede amparar la resolución impugnada, pues se refiere a ayudas a inmigrantes, que por definición no son españoles, y porque la materia sobre la que recaen estas ayudas se encuadra, no entre los derechos del Capítulo II, sino entre los mandatos del Capítulo III de la Constitución».

Tampoco el artículo 149.1.15 CE ampara la resolución impugnada, pues las ayudas buscan mejorar la integración del colectivo afectado, no la innovación en sí misma, y dado que «la innovación es solo en cuanto a que haya “actuaciones y/o metodologías nuevas”, lo cual es de difícil encaje con el término “investigación científica y técnica”, concepto que, como precisa la STC 138/2009, de 15 de junio, abarca los “proyectos de desarrollo experimental que pretendan o persigan incrementar el conocimiento científico básico”».

e) El escrito de demanda sostiene, en epígrafe separado, que el hecho de que los destinatarios finales de las ayudas estatales sean los entes locales no puede ser la excusa para que, obviando la distribución de facultades recogida en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, el Estado entregue esos fondos directamente a los entes locales, eliminando la intermediación del Estado. Este resultado no puede obtenerse invocando las competencias en materia de régimen local, puesto que esto ya ha sido descartado por la STC 202/1992, donde en unas ayudas estatales destinadas solo a corporaciones locales en relación a la defensa de consumidores y usuarios, el Tribunal excluyó la competencia estatal sobre régimen local por necesidad de atender al objeto principal e inmediato de las ayudas. Tampoco puede alcanzarse en virtud de la competencia sobre hacienda general ex artículo 149.1.14 CE, pues, según argumenta el Letrado autonómico, la STC 179/1985, FJ 1, sólo permite esgrimir este título cuando estamos ante una medida excepcional que tiene por objeto directo la relación entre la hacienda estatal y las haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad directa el saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales impida la generación de déficit que, en último término, haya de ser atendido con recursos de la hacienda estatal, supuesto al que no responden las subvenciones convocadas por la resolución impugnada.

f) Por todo lo anterior, dado que la materia subyacente se encuadra en la competencia autonómica exclusiva sobre asistencia social, sin que en ella incida competencia estatal alguna, entendemos que es aplicable el supuesto a) del fundamento

jurídico 8 de la STC 13/1992, según el cual el Estado, más allá de decidir la determinación del destino de las partidas presupuestarias, debe territorializar los fondos para que cada Comunidad Autónoma regule las bases de su concesión y realice todas las actividades gestión de las ayudas. En base a esto, concluye el Letrado autonómico, «la Resolución es inconstitucional en su conjunto, por ser la misma absolutamente incompatible con las reglas ahí recogidas».

Subsidiariamente, en caso de que se entienda invocable algún título estatal genérico u horizontal (art. 149.1.1 o 2 CE), también sería inconstitucional, por rebasar el Estado los límites recogidos en la STC 13/1992, FJ 8 b). Acoger esta pretensión subsidiaria implica, según el recurrente, la inconstitucionalidad de la resolución en su conjunto puesto que recoge una convocatoria de ayudas, que es una operación ubicada en la dimensión ejecutiva, invocando a su favor las SSTC 75/1989 y 200/2009. No obstante, si así no se entendiera, en todo caso habría invasión competencial en los siguientes artículos: artículo 1, en cuanto que convoca un centro directivo estatal, cuando la convocatoria correspondería efectuarla a la Comunidad Autónoma; artículo 2.3, pues no es compatible con el mandato de que las partidas se territorialicen en el mismo presupuesto estatal o en un momento inmediatamente posterior; los artículos 2.2, 3, 7 y 8 y el anexo V, por extralimitarse de lo que sería la mera fijación de las condiciones esenciales de la línea de ayudas; los artículos 4, 5, 9, 10 y 12, por excesiva concreción y porque el plano procedimental debe ser desarrollado por quien tiene la competencia de gestión; artículo 6, por ubicar la dimensión ejecutiva en el Estado; artículo 13, por su remisión a la Ley 38/2003 en bloque y no a la parte básica de la misma; y los anexos I, II, III y V, puesto ya hemos declarado en varias ocasiones que no son básicos los modelos normalizados de solicitud [por todas, STC 102/1995, FJ 4 h)] y, en general, por excesivo desarrollo. También el anexo IV por obviar la intervención autonómica que debe existir y a mayores los artículos que citan esos anexos, con mención específica al artículo 11 por su remisión al anexo V.

Por último, el Letrado autonómico razona que no es invocable por el Estado el apartado d) del fundamento jurídico 8 STC 13/1992 porque no estamos en un supuesto donde haya una incidencia supraterritorial que exija la gestión centralizada, pues el hecho de que los destinatarios sean los entes locales denota a las claras el carácter infraautonómico, local en definitiva, de los programas a desarrollar, apuntando que la STC 200/2009 también rechazó la gestión centralizada en unas ayudas para ayuntamientos.

2. Por providencia de 18 de febrero de 2010, el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite este conflicto; atribuir, conforme al artículo 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a la Sala Segunda su conocimiento; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante la misma estuviera impugnada la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTIC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de marzo de 2010, la Abogacía del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia del Pleno de 5 de marzo de 2010. Su escrito de alegaciones se registró en este Tribunal el día 12 de abril de 2010. En él se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación:

a) Tras sintetizar los argumentos de la Xunta de Galicia, señala la Abogado del Estado que en materia de integración de los inmigrantes el claro entrecruzamiento de títulos competenciales impide que la expresión «integración» se repute equivalente a lo que esté relacionado con la asistencia social y, por ende, excluir toda intervención que no sea de la Xunta. La competencia estatal sobre inmigración incluye necesariamente una política sobre integración de los inmigrantes por cuanto no sólo corresponde al Estado, en cuanto titular de dicha competencia exclusiva, ordenar legalmente los flujos de los inmigrantes, sino también favorecer la vía de la integración. Integración en el uso y acceso a servicios esenciales, como el educativo, el sanitario, los servicios sociales, en prevención además de posibles situaciones de conflicto, cual es la finalidad perseguida por los programas cuya financiación se pretende.

b) Más precisamente, la Abogado del Estado indica que la actuación prevista en la resolución objeto de conflicto configura un claro supuesto de potestad subvencional del Estado. A fin de precisar en cuál de los cuatro supuestos establecidos por la doctrina recogida en la STC 13/1992 han de encuadrarse las ayudas previstas ha de determinarse el título competencial que ampara dicha intervención estatal.

Alega, en primer lugar, que si la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia exclusiva estatal sobre «nacionalidad, emigración, inmigración y extranjería» (art. 149.1.2 CE) como un título horizontal de alcance ilimitado que habilita cualquier actuación pública referida a los extranjeros, imponiendo una interpretación que respete los títulos autonómicos de carácter sectorial que inciden en el fenómeno migratorio, no puede obviarse que la efectiva prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales —educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, cultura— precisa de un previo proceso de integración del que no cabe desvincular el título competencial del artículo 149.1.2 CE, y ello pese a la concurrencia de diversos títulos sectoriales materiales de las Comunidades Autónomas y amén del reconocimiento de la competencia estatal para establecer las bases, en virtud de diversos títulos del artículo 149.1 CE como educación, sanidad o régimen de seguridad social, en algunas de las materias competenciales vinculadas a la integración. Aparte de lo anterior, sostiene la Abogada del Estado, la integración de las personas que vienen a quedarse en nuestro país constituye pilar básico de cualquier planteamiento que quiera hacerse del fenómeno migratorio, lo que, en definitiva, pone de manifiesto que la imbricación entre las competencias en materia de extranjería e inmigración y de integración social de los extranjeros es inescindible. Concluye de todo ello que nada impide que el Estado, en ejercicio de sus competencias en materia de inmigración y extranjería, colabore de modo relevante en el desarrollo de la integración social.

c) La Abogado del Estado señala también que siendo la Administración local la más cercana al ciudadano, con independencia de la nacionalidad que ostente, soporta en gran medida los esfuerzos para lograr una convivencia social plena, materializando, junto a servicios como enseñanza o vivienda, las políticas propias de atención social al inmigrante, todo lo cual significa un sobre coste relevante para las entidades afectadas que hace de especial interés el apoyo financiero estatal a estas políticas específicas.

Con cita de la STC 13/1992 la Abogada del Estado afirma que el Alto Tribunal ha admitido en materia de subvenciones de actividades de educación compensatoria que los entes locales colaboren con la respectiva Comunidad Autónoma en determinada materia de competencia autonómica realizando actividades propias de tales entes y recibiendo para ello ayudas del Estado. Tal doctrina fundamentaría en este caso el otorgamiento directo de ayudas por el Estado a las entidades locales, sin la intermediación de las Comunidades Autónomas, pues la integración de los inmigrantes constituye una actividad propia de las entidades locales.

En fin, a su juicio, el responsable último de determinar un régimen competencial adecuado para los entes locales y garantizar un nivel determinado a sus servicios es el Estado, a través de su competencia básica del artículo 149.1.18 CE, pudiendo así invocarse el título competencial régimen local, al que debe atenderse por su especificidad en tanto el crédito estatal persigue la realización de unos servicios —como son los de

seguridad pública y prestación de servicios sociales y promoción y reinserción social—configurados por el propio legislador estatal, en uso de su competencia básica en esta materia (art. 149.1.18 CE), como de prestación obligatoria para los municipios [art. 25.2 a) y k)]. En este sentido recuerda el escrito de la Abogado del Estado la doctrina constitucional que reconoce al Estado capacidad regulatoria «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto ... la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE» (STC 233/1999, FJ 4).

d) En otro epígrafe la Abogado del Estado, para el caso de considerar que el único título competencial que en este caso procede invocar es el de asistencia social, alega que la doctrina de este Tribunal, pese a partir de la exclusividad de la competencia autonómica en materia de asistencia social, admite a su vez la posible intervención del Estado «en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de política social del Capítulo Tercero del Título I de la Constitución)», «en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, precisando que las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social... por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado» (STC 146/1986, FJ 5). Y de esta forma, a su juicio, «el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el artículo 149.1.2 supone una importante matización —desde la necesaria interpretación de los preceptos estatutarios a la luz de la Constitución (STC 247/2007, FFJJ 8, 9 y 10)— a la exclusividad de la competencia autonómica tanto en materia de asistencia social como de promoción del desarrollo comunitario», concluyendo de todo ello que la tarea estatal de fomento en materia social, por más que los artículos 27.23 y 24 EAG la atribuya a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra en este caso respaldada por el título competencial a que se refiere el artículo 149.1.1 y 2 CE.

Además, en su opinión, «la instrumentación a favor de los municipios de fondos específicos estatales condicionados a actuaciones en materia de inmigración se encuentra amparada, no sólo por los títulos competenciales que el Estado ostenta en la materia, sino también por el propio deber constitucional de colaboración ... En esta situación, más allá de plantear la incorporación de la atención a inmigrantes a las variables de determinación de las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas y, por tanto, al propio sistema de financiación de las mismas, el sentido positivo del deber de colaboración del Estado conlleva en este supuesto una auténtica obligación jurídica en un Estado cooperativo. El Estado no puede limitarse a ejercer su ámbito competencial específico, sino que debe prestar la colaboración a dichas Administraciones para atender al carácter sobrevenido de estos costes financieros ... Lo expuesto conduce a entender que una manifestación del deber de colaboración del Estado con los Entes Locales es el otorgamiento de subvenciones, pues es justamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia financiera de las Haciendas Locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE)».

En tal sentido, la Abogada del Estado cita la STC 104/2000, que recuerda la trascendencia del principio de suficiencia financiera para posibilitar y garantizar la autonomía de los entes locales; la STC 331/1993, según la cual «las subvenciones del Estado a los Entes Locales, con o sin vinculación específica a una acción de fomento concreta, no dejan de ser una fuente de financiación estatal a dichos Entes que, al igual que la participación en los ingresos del Estado, constituye una garantía de funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general, lo que en último término significa garantía del ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 CE). Siendo ésta la finalidad de dichas subvenciones, es claro que incumbe al

Estado la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de los mismo entre los Entes locales, con independencia de cuál sea su destino material concreto» (FJ 2); y la STC 179/1985, que declaró que «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español». Consecuentemente, excluye también la invasión competencial denunciada la necesidad de dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales, autonomía de las corporaciones locales y solidaridad (arts. 2, 137, 138.1 y 142 CE), lo que a su vez permite afirmar que la presencia de esta finalidad de salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales conduce a apreciar en este caso el ejercicio por el Estado de la competencia sobre «hacienda general» ex artículo 149.1.14 CE.

4. Por providencia de 23 de mayo de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia contra la Resolución de 16 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca para el año 2009 la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

Para el Gobierno de la Xunta de Galicia la resolución impugnada invade sus competencias en materia de asistencia social (art. 27.23 del Estatuto de Autonomía para Galicia: EAG) y de promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG). Por las razones que con detalle han sido expuestas en los antecedentes, la parte recurrente solicita que se declare que la invasión alegada es imputable a la resolución impugnada en su conjunto y, subsidiariamente, que es producida por los artículos 1, 2.2 y 3, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 y los anexos I, II, III, IV y V. Por su parte, la Abogado del Estado sostiene, al amparo de los motivos reseñados en los antecedentes, la conformidad con la doctrina constitucional de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de esas ayudas, al tratarse de uno de los supuestos en que ésta puede producirse.

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

a) Es doctrina reiterada de este Tribunal que «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar», doctrina recordada en estos términos en el conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b), y de un modo similar en el resuelto por la STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 2 b). Dado que, como indica la Abogado del Estado, el Letrado de la Xunta de Galicia alega a favor de su pretensión la competencia de promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG), pero no expone argumentación alguna que sostenga el encuadre de las ayudas controvertidas en ella, hemos de concluir que no está comprendido en el debate trabado en este proceso constitucional.

b) La Resolución de 16 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, al tener como acto que convoca las ayudas relativas a una anualidad, una vigencia temporal limitada, ya no está vigente. Sin embargo, para decidir si este conflicto de competencia se mantiene vivo frente a ella 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 [STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a) y la jurisprudencia allí recogida].

Sobre si la disputa se mantiene viva no podemos obviar que la STC 227/2012, de 29 de noviembre, decidió acerca de la conformidad con el bloque de la constitucionalidad de la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Y que la STC 26/2013, de 31 de enero, hizo lo propio respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y respecto a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

3. Procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que, según nuestra doctrina (por todas, STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3), la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debemos examinar el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto. Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de las referidas ayudas, pues mientras que la Comunidad Autónoma considera que las mismas pueden enmarcarse en el título competencial autonómico en materia de asistencia social (art. 27.23 EAG), la Abogado del Estado afirma que se fundamentan en las competencias del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), sobre inmigración (art. 149.1.2 CE); sobre hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE) y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

4. Para identificar la materia en la que inciden las ayudas controvertidas, debemos partir del contenido de la resolución impugnada, que convocaba para el año 2009 la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas, indicando que se regirían por lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio (art. 1). En sus distintos artículos la resolución regulaba aspectos relativos al objeto, programas y financiación (art. 2), a los requisitos de los beneficiarios (art. 3), a la presentación de solicitudes (art. 4), a la subsanación de errores (art. 5), a los órganos competentes (art. 6), a los criterios de valoración de los programas (art. 7), plazo de ejecución (art. 8), a la resolución (art. 9), a las obligaciones de los beneficiarios (art. 10), a los gastos subvencionables (art. 11), a la justificación económica (art. 12) y a la necesidad de tener en cuenta lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, y en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en todo lo no contemplado en la resolución (art. 13).

5. A la vista del contenido de la resolución impugnada debemos encuadrar las ayudas controvertidas en alguna de las materias que nos plantea el escrito de la Abogacía del Estado o, alternativamente, en la materia que nos plantea la representación de la

Xunta de Galicia. A tal efecto es relevante la doctrina establecida por este Tribunal en las citadas SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, y 26/2013, de 31 de enero, donde este Tribunal rechazó que las ayudas controvertidas se pudiesen fundamentar en los títulos alegados por la representación del Estado y, sin embargo, las enmarcó en el título asistencia social invocado por el gobierno autonómico recurrente. A la misma conclusión, que ha sido confirmada igualmente en la STC 33/2014, de 27 de febrero, debemos llegar ahora:

a) Así, debemos descartar que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre inmigración del artículo 149.1.2 CE, pues, dicho en los términos que utilizamos en la STC 26/2013, «[c]iertamente, en el ámbito de la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales —por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, servicios sociales o cultura— el Estado siempre podrá ejercer sus competencias específicas reservadas en los diversos títulos del artículo 149.1 CE —competencias, por ejemplo, en materia de educación, sanidad o régimen de la seguridad social—. Sin embargo, se debe excluir que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.2 CE. Así, si bien la entrada y residencia de extranjeros se inscriben en el ámbito de la inmigración y la extranjería, las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto no se corresponden con esta materia constitucional, pues el objeto de las mismas —la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiendo a estos efectos como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local según el artículo 1 de la orden objeto de conflicto— es más propio ... de la materia de asistencia social».

b) Debemos descartar también que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre hacienda general y deuda del Estado del artículo 149.1.14 CE, dado que, como dijimos en la STC 26/2013, «tal doctrina [STC 233/1999] nos ha llevado a descartar recientemente que el Estado ejercite la competencia sobre 'hacienda general' contemplada en el artículo 149.1.14 CE, cuando su regulación no tenga como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4)» y, en consecuencia, «a descartar que el Estado ejercite en este caso la competencia sobre "hacienda general" contemplada en el artículo 149.1.14 CE, pues las ayudas previstas en las disposiciones referidas no tienen como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales. Ciertamente, a través de las ayudas previstas, el Estado financia a los Ayuntamientos para que realicen programas que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia. Pero esta transferencia de recursos de la hacienda estatal a las locales persigue no tanto la financiación de las entidades locales como la integración social de la población inmigrante».

c) No podemos tomar en consideración, en tercer lugar, que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan ampararse en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), en tanto que en la citada STC 26/2013 rechazamos «la posibilidad de que el carácter bifronte del régimen local, que, entre otros extremos, permite que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales, pueda fundamentar que el Estado puede interesarse en el ejercicio de las competencias locales mediante el otorgamiento de subvenciones directas sin intervención autonómica, pues tal como dijimos entonces "este planteamiento debe rechazarse ya que no se refiere a una materia o sector de la actividad pública en concreto ..." (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4) [STC 227/2012, FJ 4 d), comillas interiores suprimidas]».

d) En fin, procede, tal como alega la Xunta de Galicia, encuadrar las ayudas controvertidas en la materia de asistencia social porque, como se dijo en la STC 26/2013, «[e]ste Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social, cuando ha afirmado que, “atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces” (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)», concluyendo que «[b]ajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia, pues tienen como objeto precisamente, tal como se recoge en su art. 1, “la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes. A estos efectos, se entiende como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local”».

6. Establecido que la materia a la que se refiere la resolución objeto de conflicto es asistencia social, corresponde examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia. La Constitución se refiere a la asistencia social en el artículo 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Galicia en el artículo 27.23 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia, su vigente Estatuto de Autonomía, que caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas.

No obstante, debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el artículo 149.1 CE, aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, no precisándose en modo alguno expresa salvaguarda de las mismas, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64).

En el presente conflicto, como en los resueltos por las SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, y 26/2013, de 31 de enero, la Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede regular las ayudas controvertidas conforme al artículo 149.1.1 CE. Sin embargo, este Tribunal en aquellas Sentencias, que enjuiciaban ayudas prácticamente iguales a las contenidas en la resolución, rechazó esta posibilidad. En la STC 26/2013, con cita de la STC 227/2012, aludimos a que «en aquella ocasión afirmamos que “nuestra doctrina sobre el artículo 149.1.1 CE afirma que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento” (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4). Así lo hemos recordado recientemente en las SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a); y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a), en las cuales rechazamos que el art. 149.1.1 CE fuese un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social. Por otra parte, debemos descartar que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex artículo 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido ni por los beneficiarios cabe apreciar conexión directa con “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el

cumplimiento de los deberes constitucionales”. En efecto, de una parte, los beneficiarios de las ayudas previstas son los municipios y las mancomunidades de municipios de población igual o superior a 5.000 personas; de otra, el objeto de las ayudas previstas es el desarrollo de actuaciones y programas innovadores por dichas entidades locales en el ámbito de sus competencias; y, por último, el objeto de las ayudas previstas es el fomento de “la integración de los inmigrantes”, esto es, tal como se precisa en el artículo 3.1 de la orden, extranjeros no comunitarios que estén empadronados en los respectivos municipios, y no se trata, por tanto, de “la igualdad de todos los españoles”; y de ello dedujimos en dicha STC 26/2013 que «en suma, resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex artículo 149.1.1 CE».

Esta doctrina ha resultado confirmada en el fundamento jurídico cuarto de la STC 33/2014, de 27 de febrero, donde hemos dicho que «es, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el artículo 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el artículo 49 CE, en relación con las personas discapacitadas. ... No obstante lo anterior, en lo que se refiere concretamente al programa 3133 sobre atención a inmigrantes y refugiados, no es posible aplicar el mismo razonamiento. En efecto, puesto que debemos descartar la posibilidad de fundamentar las ayudas para inmigrantes en los títulos competenciales reservados al Estado en los diferentes apartados del artículo 149.1 CE, en este concreto supuesto sí es posible realizar el encuadramiento de las ayudas desde el punto de vista del respeto al orden de competencias. ... Por tanto, los fondos consignados al IMSERSO, entidad gestora adscrita, al hoy Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el programa 3.133 son encuadrables, por su finalidad, en la materia asistencia social, sin que en este concreto supuesto, el Estado ostente un título competencial específico o genérico de intervención. Así lo confirmamos en la STC 227/2012, de 29 de noviembre, cuando descartamos que unas ayudas que tenían como objeto el fomento de la integración de los inmigrantes pudiesen relacionarse con el título competencial ex artículo 149.1.1 CE, pues, consideramos que no cabía apreciar conexión directa con “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” ya que, entre otras razones, al dirigirse las ayudas a la integración de inmigrantes extranjeros no se trataba de la igualdad de todos los españoles (FJ 5)» (FJ 4).

Esta doctrina nos conduce a declarar que las ayudas objeto del presente conflicto tampoco pueden fundamentarse en el título recogido en el artículo 149.1.1 CE, lo que «no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues ... el Estado tiene ... la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social» (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas.

7. Expuesto el marco competencial y los términos del debate procesal trabado entre las partes, apreciamos que, al igual que las citadas SSTC 227/2012 y 26/2013, FJ 7, «lo discutido resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la orden y la resolución objeto de conflicto. De hecho, el debate trabado entre las partes, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia asistencia social, es reconducible a la determinación del supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina, resulta de aplicación a las ahora controvertidas».

En concreto debemos pronunciarnos, como también sucedía en las mencionadas Sentencias, sobre si a las ayudas convocadas y reguladas en la Resolución de 16 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, es aplicable el

supuesto a) o d) de los sistematizados en la STC 13/1992, FJ 8. En atención a las características de las ayudas convocadas y reguladas en la Resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, que como ya hemos constatado son prácticamente idénticas a las de la convocatoria de 2009 que ahora nos ocupa, afirmamos en la STC 26/2013 que, «al no poder justificarse aquellas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la presente Sentencia, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada –que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia–, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto».

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

8. Procede declarar, a partir del razonamiento precedente, que la Resolución de 16 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca para el año 2009 la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, es inconstitucional en su totalidad, en cuanto viciada de incompetencia, por corresponder a la Comunidad Autónoma la gestión de tales subvenciones, en la que se inscribe su convocatoria. En cualquier caso, debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurre la resolución objeto de conflicto, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo, y 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), aquella ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión de la Xunta de Galicia ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

No obstante, debemos recordar nuevamente lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como afirmamos, «la lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

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 núm. 10694-2008 interpuesto por la Xunta de Galicia contra la Resolución de 16 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 9 de la presente Sentencia, que la resolución referida vulnera las competencias de la Xunta de Galicia.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil catorce.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Enrique López y López.–Ricardo Enríquez Sancho.–Firmado y rubricado.