

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 21/05/2015

REC.ORDINARIO(c/d)

Recurso Núm.: 499/2013

Votación: 05/05/2015

Ponente: Excma. Sra. D^a. María del Pilar Teso Gamella

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. D^{ña}. María Josefa Oliver Sánchez

Escrito por: CGR

Nota:

Recurso contencioso administrativo. Impugnación del Real Decreto 535/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector de ámbito estatal colaboradoras con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 499/2013

Votación: 05/05/2015

Ponente Excma. Sra. D^a.: María del Pilar Teso Gamella

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

SENTENCIA

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Segundo Menéndez Pérez

Magistrados:

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Jesús Cudero Blas

En la Villa de Madrid, a veintiuno de Mayo de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso contencioso administrativo nº 499/2013 interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, contra el Real Decreto 535/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector de ámbito estatal

colaboradoras con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Han sido partes recurridas la Administración General del Estado representada por el Abogado del Estado y al Procurador de los Tribunales D. Manuel Sanchez-Puelles y González Carvajal, en nombre y representación de la Asociación "Plataforma del Tercer Sector".

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso, el día 9 de diciembre de 2013, contra el Real Decreto 535/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector de ámbito estatal colaboradoras con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 13 de julio de 2013.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda, que se presentó el día 14 de mayo de 2014. En dicho escrito, se solicita que se declare la nulidad del real decreto recurrido, con imposición de costas a la demandada. Y subsidiariamente, *“para el negado supuesto que se entienda que la invasión competencial solo debe afectar a la esfera de la Generalitat de Cataluña, entonces se fije y ordene la territorialización de cualquier convocatoria que se pretenda llevar a cabo por parte por parte de la AGE en el completo ámbito del fomento y mantenimiento de las entidades del Tercer Sector”*.

TERCERO.- Conferido traslado del escrito de demanda a las partes recurridas, el Abogado del Estado y la Asociación Plataforma del Tercer Sector, presentan los correspondientes escritos de contestación,

en los que, tras las alegaciones oportunas, suplican que se desestime íntegramente el recurso, y se declare conforme a Derecho el real decreto impugnado, con imposición de costas a la demandante por temeridad.

CUARTO.- Solicitado el recibimiento a prueba, mediante Auto de esta Sala de fecha 18 de septiembre de 2014, se acordó el recibimiento a prueba, admitiéndose la documental propuesta por la recurrente, con las incidencias procesales que constan en las actuaciones.

QUINTO.- La Sala confirió el correspondiente trámite de conclusiones, que fue evacuado por las partes en el orden procesal legalmente establecido.

SEXTO.- Se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 5 de mayo de 2015, fecha en la que comenzó la deliberación, que continuó en días sucesivos.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. **MARÍA DEL PILAR TESO GAMELLA**, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso-administrativo, la Generalidad de Cataluña cuestiona la legalidad del Real Decreto 535/2013, de 12 de julio, *por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector de ámbito estatal colaboradoras con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.*

Sostiene la Administración recurrente, en los motivos de impugnación esgrimidos en el escrito de demanda, que la Administración General del Estado no ha respetado la competencia exclusiva que la Generalidad tiene en materia de asistencia y servicios sociales. Para demostrar dicha afirmación hace una extensa cita de la doctrina del

Tribunal Constitucional sobre dicho título competencial (motivo de impugnación primero). Considera, igualmente, que se ha incurrido en un fraude de ley, porque se justifica la actividad de fomento sobre un ámbito competencial, asistencia y servicios sociales, sobre el que el Estado, insiste, no ostenta competencia alguna (segundo). También se aduce que los argumentos de la Administración General del Estado carecen de consistencia, porque no puede ser de aplicación el artículo 149.1.18ª de la CE, cuando lo que subyace es una actividad en la mentada materia de servicios y asistencia social (tercero). Añade, finalmente, que se vulneran reiteradas Sentencias del Tribunal Constitucional que tienen eficacia “erga omnes” cuando declaran que la citada materia, asistencia social, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (cuarto). A modo de conclusión, se indica que ha de ser, por tanto, declarada nula y expulsada del ordenamiento jurídico la norma impugnada (quinto).

Las recurridas señalan, en el caso del Abogado del Estado, que la pretensión esgrimida con carácter subsidiario no puede en ningún caso prosperar, y respecto del fondo, además de remitirse a la contestación del Gobierno al requerimiento de la Generalidad, alega que el Tercer Sector está integrado por organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana y social, que son entidades colaboradoras en la ejecución de políticas públicas, a los efectos del artículo 149.1.18ª de la CE. Además, se alega, que el marco jurídico del real decreto no es igual al de las órdenes ministeriales, respecto de las que se plantearon conflictos de competencia, que cita la recurrente en su demanda.

Y la Asociación recurrida, por su parte, alega que las ayudas se integran en lo que se ha dado en llamar “*Entidades del Tercer Sector colaboradas con las Administraciones Públicas*”, en relación con la aplicación del artículo 149.1.18ª de la CE, teniendo en cuenta que el real decreto impugnado es aplicación del Real Decreto Ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, que no fue impugnado por la recurrente ante el Tribunal Constitucional, y de ahí

extrae como conclusión que se está reconociendo la aplicación el artículo 149.1.18ª de la CE.

SEGUNDO.- Atendidas las posiciones de las partes que, sucintamente, hemos expuesto en el anterior fundamento, el epicentro de los reproches que la Administración de la Comunidad Autónoma recurrente formula al Real Decreto 535/2013, de 12 de julio impugnado, se centran en que el Estado no ostenta ningún título competencial que le habilite para regular la concesión de subvenciones al denominado Tercer Sector de Acción Social. Teniendo en cuenta que dicho Real Decreto regula las convocatorias, los requisitos de las entidades beneficiarias, los gastos subvencionables, el procedimiento de concesión, la compatibilidad con otras subvenciones, y las obligaciones que se derivan, entre otras materias. Estableciendo, por tanto, una regulación completa y acabada sobre este tipo de subvenciones y el procedimiento para su concesión.

Interesa, antes de nada, dejar claro que, efectivamente, la materia de *asistencia social* es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, ex artículo 148.1.20ª de la CE, que hayan asumido dicha competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía, lo que no se pone en duda, en este caso, respecto del vigente Estatuto de Cataluña, a tenor de su artículo 166.

Ahora bien, aunque la Comunidad Autónoma tenga competencia exclusiva en esta materia, ello no significa, ni impide, el ejercicio de las competencias propias del Estado, ex artículo 149.1 de la CE, cuando dichas competencias “*concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico*” (STC 31/2010, de 28 de junio). Quiere esto decir que aunque las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el artículo 149.1 de la CE, se denominen como “*competencias exclusivas*”, ello no impide el ejercicio de las competencias estatales que se relacionan en el citado artículo 149.1.

La concurrencia del título competencial previsto en el artículo 148.1.20ª, sobre *asistencia social*, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, en relación con los títulos del artículo 149.1.1ª y 13ª, de la CE, relativos a las *condiciones básicas que garantizan la igualdad* y a las *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*, ha sido reiteradamente resuelto, por la doctrina del Tribunal Constitucional, con motivo de la resolución de conflictos positivos de competencia entre las mismas partes aquí recurrentes, en relación con diversas órdenes ministeriales que establecían las bases reguladoras y competencia para la concesión de subvenciones, en programas relacionados con esa área material de la asistencia social (personas con riesgo de exclusión social, discapacitados, voluntariado y otros), considerando que los títulos competenciales previstos en los citados apartados 1 y 13 del artículo 149.1 de la CE, no eran suficientes.

Así es, en dichos conflictos de competencia, resueltos por SSTC 173/2012, de 15 de octubre, 177/2012, de 15 de octubre, 243/2012, de 17 de diciembre, y 52/2013, de 28 de febrero, el Tribunal Constitucional ha considerado que la competencia exclusiva de asistencia social es de la Comunidad Autónoma y que el Estado no invocaba ningún título competencial suficiente, ni genérico ni específico, sobre dicha materia, pues no ha conferido dicho carácter a los títulos entonces invocados, los previstos en los artículos 149.1 1ª y 149.1.13ª de la CE.

TERCERO.- Ahora no se invoca, como es natural, esos mismos títulos, artículos 149.1.1ª y 149.1.13ª de la CE, pues el preámbulo del Real Decreto Ley 7/2013, de 28 de junio, que antecede y otorga cobertura al Real Decreto impugnado, crea, según expresa en su exposición de motivos, un nueva categoría "*entidades del Tercer Sector colaboradoras con las Administraciones Públicas*", que es una "*nueva categoría de carácter básico*", que se regula en virtud de la competencia del Estado prevista en el *artículo 149.1.18ª de la CE*.

Por su parte, el Real Decreto aquí impugnado, en su disposición final segunda, señala que el mismo se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la CE, *“que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”*.

De modo que nos corresponde examinar si el título competencial que expresamente se invoca en el Real Decreto impugnado, artículo 148.1.18ª de la CE, puede servir de cobertura constitucional para que el Estado regule las bases para la concesión de subvenciones, a las entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal colaboradoras con la Secretaria de Estado de Servicios Sociales y de Igualdad.

CUARTO.- Resulta obligado, antes de continuar, aclarar que el denominado Tercer Sector surge como complemento a los dos tradicionales sectores, Sector Público y Sector Privado, y se integra por aquellas entidades que no son públicas, sino privadas, pero carecen de ánimo de lucro, y, además, realizan actividades de interés general. Son lo que se conoce como organizaciones no gubernamentales o la sociedad civil, como expresión social de una solidaridad organizada.

Ya la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aludía, en su exposición de motivos, al Tercer Sector de acción social como *“cuarto pilar del sistema de bienestar”*, y definía, en el artículo 2, a este Tercer Sector como el integrado por *“organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales”*. Esencialmente su naturaleza como entidades privadas, sin ánimo de lucro y realizando

actividades de interés general, se recoge en el artículo 4 del citado Real Decreto Ley 7/2013 y en el artículo 3 del Real Decreto impugnado.

QUINTO.- Una aproximación inicial a la cuestión esencial que ahora se suscita, esto es, si el título competencial del artículo 148.1.18ª de la CE, en concreto de los dos que regula dicho apartado el que corresponde a *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, puede servir de soporte constitucional para que el Estado establezca un régimen de subvenciones a las entidades del denominado Tercer Sector de Acción Social, nos lleva a la conclusión de que dicho título resulta también insuficiente, como lo fueron los previstos en los artículos 149.1.1º y 149.1.13ª de la CE, para establecer el régimen jurídico de las subvenciones al Tercer Sector de Acción social, en la norma reglamentaria ahora recurrida.

La razón de esta conclusión que adelantamos radica, de un lado, en que las bases del “*régimen jurídico*” de las Administraciones Públicas no pueden alcanzar a regular, de modo completo y acabado, las subvenciones, o cualquier otra medida de fomento, a entidades privadas que realizan una actividad de asistencia social a los más necesitados, al socaire de ser designadas como “entidades colaboradoras” con la Administración. Y, de otro, porque estamos ante una típica actividad de fomento, la subvención, que lo que pretende es fomentar, al amparo del robustecimiento de dicho Tercer Sector de Acción Social, la trascendental labor que realizan estas organizaciones, es decir, la asistencia social que prestan, pues sostener dichas organizaciones no es, ni puede ser, un fin en sí mismo, teniendo en cuenta la propia definición de lo que es una medida de fomento y la vertiente modal de la subvención.

Pues bien, el avance, desarrollo y profundización sobre esas dos razones que acabamos de esbozar, lejos de apartarnos de dicha consideración inicial, nos reafirma en esa precoz conclusión, en los términos que seguidamente exponemos.

SEXTO.- Con carácter general, la competencia que se atribuye al Estado en el artículo 149.1.18ª de la CE, "*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*", faculta para establecer los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, determinando los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico común. Ahora bien, esa regulación de las bases no tiene la misma intensidad cuando regulan aspectos organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y los administrados, que en los casos en que se da esta afectación, según declara la STC 50/1999.

Pues bien, en este título competencial se viene incluyendo la composición estructura y competencias de los órganos de las Administraciones Públicas (STC 32/1981), la organización de todas las Administraciones Públicas (STC 76/1983), los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones (STC 214/1989), o la organización, composición y funcionamiento de dichas Administraciones (STC 35/1982). Es decir, aquellas materias que se refieren únicamente al "régimen jurídico" de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta que el objetivo de estas bases, de ese tan llamado denominador común, sobre el régimen jurídico de la Administraciones, es garantizar a los administrados un tratamiento común.

Estos rasgos generales, sobre lo que viene incluyéndose en este título competencial de carácter limitado en la jurisprudencia constitucional, revelan que por muy laxo que sea el criterio que sigamos en la interpretación del artículo 149.1.18ª de la CE, no puede alcanzar a regular las subvenciones, en los términos que hace el real decreto recurrido, mediante la atribución, a unas entidades privadas, de la consideración como "entidades colaboradoras". Debemos insistir que se trata de entidades privadas, que se encuentran, cualquiera que sea la concepción sobre la tipología de los entes públicos seguida, extramuros de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, y

que no contribuyen ni afectan al citado objetivo de garantizar a los administrados ese tratamiento común.

SÉPTIMO.- Sin que pueda traerse a colación lo declarado en la STC 130/2013, de 4 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, respecto de las entidades colaboradoras previstas en el artículo 12.2, que se analiza en el fundamento jurídico 9.F de la expresada sentencia, pues dichas entidades colaboradoras se refieren a *“organismos y demás entes públicos, sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones Públicas...”*. Además, las entidades colaboradoras previstas en dicho artículo 12 actúan *“en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención”*.

A diferencia de aquellas, las entidades del Tercer Sector de Acción Social son entidades privadas, sin ánimo de lucro, que realizan actividades de interés general. Y aunque las subvenciones no se destinan directamente a la realización de esas actividades sociales, proyectos o programas de ayuda a personas necesitadas o desfavorecidas, lo cierto es que no se entiende que se subvencione la estructura de dichas organizaciones si no es, precisamente, en atención a la relevante función de asistencia social que desarrollan. Por ello cuando se indica que son “entidades colaboradoras”, surge la pregunta de colaboración en qué. Pues bien, no colaboran en la gestión de las subvenciones que otorga la Administración. No. La respuesta es sencilla, dicha colaboración es porque estas organizaciones del Tercer Sector de Acción Social realizan actividades propias de lo que se viene denominando asistencia social, que es lo relevante para alcanzar la subvención.

OCTAVO.- Viene al caso señalar que la materia relativa a la asistencia social se encuentra definida en la jurisprudencia constitucional *“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 del 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 esta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, sus 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 estos sean”* (STC 36/2012, de 15 de marzo).

Pues bien, si ésta es la definición constitucional de la materia de asistencia social, no parece que la finalidad de las subvenciones, previstas en el Real Decreto recurrido, tenga distinto objeto o finalidad de la que expresa la mentada sentencia, como mecanismo de protección de situaciones de necesidad. Así es, cuando se indica, en el Real Decreto recurrido, que se pretende fortalecer al Tercer Sector de Acción Social, lo que en realidad se pretende no es subvencionar estructuras organizativas porque sí, sino en atención a la importante función que desarrollan. De modo que no resulta posible desvincular la subvención de la acción social que desempeñan estas organizaciones. De modo que el objetivo de la subvención, como medida de fomento, no es estimular la creación de dichas estructuras sin más, sino precisamente impulsar la realización de actuaciones de protección a las situaciones de necesidad que se producen en la sociedad. Por ello, estas organizaciones del Tercer Sector, al carecer de ánimo de lucro, si ven satisfechos sus gastos corrientes, por la vía de la subvención, podrán destinar más recursos económicos a los programas y proyectos de ayuda a los necesitados, que es lo que se persigue y de modo indirecto se costea.

Recordemos que los gastos subvencionables, a tenor del artículo 4 del Real Decreto impugnado, son los “*directamente relacionados con el mantenimiento, funcionamiento y equipamiento de las estructuras centrales de las entidades beneficiadas*”. Dicho mantenimiento incluye “*la financiación de los gastos corrientes, derivados de los locales en los que se ubiquen las estructuras centrales de la entidad*”, y también se indica que “*el funcionamiento incluye los gastos de las actividades estatutarias y de las tareas de coordinación, asesoramiento, gestión y administración que desarrolla la estructura central de la entidad*”. Sin embargo no puede desvincularse, como venimos señalando, dicha subvención de la actividad que prestan tales organizaciones y de la finalidad que persiguen, pues las controversias que se plantean respecto de la aplicación de ayudas y subvenciones, para los diferentes sectores materiales de la actividad administrativa, han de tomar en consideración y estarse a la distribución de competencias sobre esas áreas sectoriales que se pretende incentivar.

NOVENO.- Por ello no es de extrañar que ya la STC 243/2012, de 17 de diciembre, al resolver un conflicto positivo de competencia, entre mismas partes procesales que en este recurso, sobre una orden ministerial relativa a subvenciones en materia de asistencia social, ya advirtiera que “*dado que, en principio, toda medida subvencional puede tener alguna incidencia, por leve que sea, sobre el sistema económico, la utilización de la finalidad del fortalecimiento del **tercer sector de acción social** como criterio para atribuir la competencia al Estado llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre la base de la ordenación general de la economía*”. Expansión que ahora se intenta mediante la invocación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, artículo 149.1.18ª de la CE, que no puede convertirse en un título competencial tan dúctil, que comprenda la regulación completa de las subvenciones cuyo destino material es la asistencia social.

El criterio opuesto al que expresamos nos podría llevar a desdibujar, y por qué no pulverizar, el diseño competencial que prevé la CE, en los artículos 148.1 y 149.1, mediante la interposición de determinadas organizaciones privadas a las que se atribuya el carácter de “entidades colaboradoras”, entre el Estado y una actividad material concreta que sea competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

DÉCIMO.- La explicación sobre la fórmula seguida de considerar a las organizaciones privadas, con actividad de interés general, como “*entidades colaboradoras*” con la Administración, se encuentra en el expresado Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, en cuya exposición de motivos expresa que resulta “*inaplazable*” reconocer el “*papel esencial que determinadas organizaciones y entidades sin ánimo de lucro tienen a la hora de dar respuesta a las necesidades cada vez más acuciantes de la sociedad, colaborando directamente con las Administraciones Públicas, quedando al mismo tiempo garantizada la vía de canalización de los fondos públicos imprescindibles para que las mismas puedan cumplir y desarrollar los fines que les son propios. Para ello, y por ello, se ha considerado pertinente otorgarles una especial consideración jurídica como entidades del Tercer Sector colaboradoras con las administraciones públicas*”.

Se reconoce, por tanto, que lo relevante es el desarrollo de los fines de estas organizaciones, es decir, de las actividades de asistencia social que son la esencia de su actividad. Y es, precisamente, para el cumplimiento de esos objetivos sociales, para lo que se establece la consideración jurídica de “entidades colaboradores”, pues, repárese, que esos fondos públicos de la subvención son “*imprescindibles para que las mismas puedan cumplir y desarrollar los fines que les son propios*”.

De modo que cuando el Real Decreto impugnado señala, en el preámbulo, que “*estas medidas de fomento no son finalistas, dado que no se dirigen a la atención de necesidades específicas de determinadas*

personas, sino que se circunscriben al apoyo de la estructura organizativa e institucional, pues la finalidad intrínseca de las mismas es el fortalecimiento de aquel y el apoyo al movimiento asociativo”, parece, de un lado, contradecir lo que indica el Real Decreto Ley 7/2013, y de otro, se despoja a la medida de fomento de lo que es consustancial a la misma, su finalidad, si bien luego se reconoce, como acabamos de transcribir, que hay una finalidad intrínseca de fortalecimiento del Tercer Sector, sin que se exprese si hay alguna finalidad extrínseca.

UNDÉCIMO.- No está de más añadir a lo expuesto que aunque el Estado no ostente un título competencial, que incida sobre este ámbito material de la actividad administrativa, como es la asistencia social, ello no impide que pueda financiar acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues ha señalado el Tribunal Constitucional al respecto que *“el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo II del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de un presupuesto en la acción social y económica”* (STC 13/1992, de 6 de febrero). De manera que el Estado tiene capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de su función legislativa presupuestaria.

Ahora bien, en estos casos en los que la competencia exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma y el Estado no invoca un título competencial suficiente, resulta de aplicación el apartado a) del fundamento 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, que la intervención estatal ha de hacerse *“de manera genérica o global, por sectores o subsectores entero de actividad (...) y estos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación*

de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado”.

DUODÉCIMO.- De lo anterior se infiere la estimación del recurso contencioso administrativo, por no ser el Real Decreto impugnado conforme con el ordenamiento jurídico, declarándose su nulidad.

No podemos acoger los reparos que opone el Abogado del Estado a la estimación del recurso contencioso administrativo, al señalar que si se estimara la pretensión principal, como así ha sido, *“a lo sumo podrá pedirse --cosa que no se hace-- que se declare inaplicable en el territorio de dicha Comunidad Autónoma, no el de otras Comunidades, es decir, no en el resto de España”.*

Recordemos que se trata de la impugnación de una disposición de carácter general, que hemos considerado no conforme con el ordenamiento jurídico, y en estos casos la severa consecuencia, que depara nuestro ordenamiento jurídico, es la nulidad de pleno derecho, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992.

Además, los artículos 70.2 y 71.1 de nuestra Ley Jurisdiccional declaran que el recurso se estimará cuando la disposición incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, y esa estimación comporta, naturalmente, la nulidad de la disposición.

Acorde con lo expuesto, no resulta compatible, en consecuencia, la declaración de nulidad de la disposición general, con la vigencia de dicha norma en una parte del territorio español y no en otra.

DÉCIMO TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1, tras la reforma mediante Ley 37/2011, 10 de octubre, se imponen las costas a las partes recurridas, y se determina que el importe de las costas procesales no podrá rebasar, por todos los conceptos, la cantidad de 2.500 euros, por cada una de las recurridas.

En nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución.

F A L L A M O S

Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña, contra el Real Decreto 535/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector de ámbito estatal colaboradoras con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, que se declara nulo, por no ser conforme con el ordenamiento jurídico. Con imposición de costas, con el límite impuesto en el último fundamento de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos

Segundo Menéndez Pérez

Luis M^a Díez-Picazo Giménez

M^a del Pilar Teso Gamella

José Luis Requero Ibañez

Jesús Cudero Blas

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excma. Sra. D^a Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.