

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19236 *Pleno. Sentencia 178/2011, de 8 de noviembre de 2011. Conflicto positivo de competencia 5250-2005. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Competencias en materia de asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugenio Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asúa Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5250-2005, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Pascual Sala Sánchez.

I. Antecedentes

1. Con fecha 12 de julio de 2005, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó, ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

a) Tras aludir al requerimiento de incompetencia que el Gobierno de la Generalitat dirigió al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada, solicitando su derogación, y al rechazo de dicho requerimiento, la Letrada de la Generalitat de Cataluña señala que el conflicto de competencia se plantea respecto de la integridad de la norma.

A continuación se indica que la controversia se suscita en relación con dos aspectos determinantes: el alcance de la asistencia social, que es el ámbito material en el que se inscribe la orden impugnada, y la actividad de fomento en dicho ámbito. En dicha materia de asistencia social la Generalitat ha asumido la competencia exclusiva (art. 9.25 del

Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979), al igual que las restantes Comunidades Autónomas. Puesto que la Constitución no concreta cuál sea el contenido de dicha materia, resulta necesario extraerlo de la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha realizado pronunciamientos concretos acerca de las competencias estatales y autonómicas en ese ámbito. Así, se citan las SSTC 76/1986, FJ 6; 146/1986, FJ 3; 13/1992, FJ 13 k); y 239/2002, FFJJ 3 y 5, de las que dicha representación procesal extrae las siguientes apreciaciones: a) las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de asistencia social. b) ello no excluye la actuación del Estado en este ámbito cuando asegure, mediante pensiones asistenciales un mínimo vital (STC 13/1992, FJ 14) o para paliar situaciones específicas de necesidad que requieran un planteamiento global (STC 14/1986, FJ 3). En ambos casos, la doctrina constitucional señala, no obstante lo anterior, que el debido respeto a las competencias autonómicas puede conllevar la distribución de los fondos estatales entre las Comunidades Autónomas, salvo en aquellos casos en que los programas no permitan su territorialización.

b) Examinando la Orden TAS/893/2005 recurrida, la representación procesal autonómica manifiesta que dicha orden es una manifestación clara de actuación de fomento, lo que se desprende de su propio título. También señala que el preámbulo de la orden hace referencia al Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, norma que, al atribuirle funciones en materia de servicios sociales y bienestar social, precisa que dichas funciones han de atender a las competencias estatales en tales áreas. Esta referencia al marco de las competencias del Estado también se encuentra en la orden cuando se refiere a las funciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, aunque dicha referencia no figura cuando alude a las funciones de fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y de impulso del voluntariado social.

Partiendo de lo anterior, la representación procesal del Gobierno catalán señala que la orden impugnada no se adecua al orden constitucional de competencias y discute los argumentos que el Gobierno de la Nación empleó en su rechazo al requerimiento de incompetencia que le dirigió el Gobierno de la Generalitat. Así, manifiesta que la gestión centralizada de estas subvenciones, que se inscriben en la materia de asistencia social, no puede justificarse por el exclusivo argumento de la dimensión nacional de las entidades u organismos beneficiarios, pues resulta exigible, según la doctrina constitucional [STC 13/1992, FFJJ 13 k) y 14] que el ámbito estatal de los programas que se pretenda instrumentar requiera también su gestión centralizada. Dicha representación procesal, asimismo, rechaza que dicha gestión centralizada pueda sustentarse en el art. 149.1.1 CE, pues, la doctrina constitucional (SSTC 146/1986, FJ 4 y 61/1997, FFJJ 7 y 8) ha admitido este soporte cuando se trate de pensiones asistenciales que aseguren un mínimo vital idéntico para todos los ciudadanos pero no cuando se trate de líneas subvencionales de acción social. En definitiva, el art. 149.1.1 CE sólo otorga la función de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos españoles en el ejercicio de derechos constitucionalmente reconocidos, pero no en supuestos como éste en el que no están implicadas las facultades elementales, los límites esenciales o las prestaciones básicas de un derecho fundamental. Por último, también se opone a que la orden impugnada pueda sustentarse en un precepto tan genérico como el art. 9.2 CE, citando en su apoyo la STC 146/1986, FJ 4, que rechaza el apoyo indicado y afirma que el Estado debe tener en cuenta las competencias que ostentan otros entes territoriales.

Es evidente, continúa argumentando la representación procesal autonómica que la simple autodefinición de un teórico ámbito estatal de actuación por parte de las entidades que se dedican a actividades de asistencia social no puede tener más virtualidad que el alcance territorial efectivo de los programas subvencionados, pues este planteamiento distorsionaría el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. En este sentido, manifiesta que los distintos sectores de los servicios sociales, por sus propias características diferenciales de un lugar a otro, excluyen en general actuaciones de ámbito territorial demasiado extenso, encontrando mayor eficacia en los ámbitos local y autonómico. De aquí que el Gobierno de la

Generalitat considere que los fondos de estas subvenciones deben ser repartidos entre las Comunidades Autónomas, con la única excepción de los programas que por su incidencia estatal no puedan quedar cubiertos por las competencias de las Comunidades Autónomas, teniendo escasa relevancia el hecho de que la entidad que deba desarrollar dichos programas tenga carácter estatal según sus estatutos. Por tanto, sustentar la gestión centralizada de las subvenciones, como hace la Orden TAS/893/2005, única y exclusivamente en el carácter estatal de las entidades u organizaciones no gubernamentales potencialmente beneficiarios de las ayudas, no puede reconocerse, especialmente si se considera que el propio contenido de dicha orden pone de relieve la implantación territorial de los programas a realizar (así, el art. 7 o el anexo II, punto 3 y subapartados 3.3 y 3.4).

En relación con ello, afirma dicha representación que el hecho de que una actuación afecte a varias Comunidades Autónomas no es suficiente para que, de forma automática, trascienda el interés de las mismas y se convierta en interés supracomunitario, esto es, de todo el Estado, pues el interés estatal ya fue valorado por el constituyente en el momento de establecer el reparto competencial. En consecuencia, el planteamiento de la orden impugnada resulta frontalmente contrario al orden de distribución competencial, ya que corresponde a las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo la competencia en materia de asistencia social, sin más limitación que la de que los servicios sociales correspondientes se realicen en su propio territorio. Por tanto, la competencia del Estado en esta materia debería agotarse al trazar las prioridades de política social en los presupuestos generales del Estado, asignando los recursos correspondientes, si bien canalizándolos a través de las Comunidades Autónomas, esto es, territorializándolos ya en los propios presupuestos generales del Estado y, si ello no fuera posible, en el plazo más corto.

c) A continuación, la Letrada del Gobierno de la Generalitat pone de manifiesto que la Orden TAS/893/2005 omite la exigencia de la doctrina constitucional de que los programas tengan la dimensión nacional que ha de acompañar a la de la entidad solicitante de la subvención e insiste en que las actuaciones que han de incluir los programas se plasman en ubicaciones concretas del territorio, según se desprende del anexo III de dicha orden, que incorpora el modelo de memoria explicativa del programa para el que se solicita la subvención. Por tanto, de la misma manera que, como antes señaló, el anexo II posibilita que se obvie la exigencia del carácter estatal de las entidades, el art. 15 de la orden y el anexo III posibilitan que los programas a financiar tengan carácter infraestatal. Así lo evidencia, en su opinión, el examen de las subvenciones que fueron concedidas el año 2004, año en el que se concedieron subvenciones a entidades no nacionales –que se relacionan con sus denominaciones específicas– a través de las siguientes resoluciones: de 14 de julio de 2004, del Instituto de la Mujer; de 18 de agosto de 2004, del Instituto de la Juventud; y de 17 de septiembre de 2004, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Concluye de todo ello la representación autonómica que el objetivo que persigue el Estado al dictar la Orden TAS/893/2005 es legitimar la gestión centralizada de este tipo de subvenciones, alterando la distribución competencial al posibilitar que las entidades existentes modifiquen nominalmente el ámbito de su actuación, declarándolo del ámbito estatal aunque desarrollen realmente una actividad de ámbito autonómico o local. Consecuentemente, solicita al Tribunal que dicte Sentencia que declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y la inaplicación en Cataluña de los preceptos objeto del presente conflicto.

2. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2005, el Pleno del Tribunal, Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare la citada orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Por último, acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Con fecha 14 de octubre de 2005 se registra en el Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, mediante el cual comparece en el procedimiento y solicita una prórroga de diez días en el plazo legal para formular alegaciones.

4. Por providencia de 18 de octubre de 2005, el Pleno del Tribunal, Sección Tercera, acuerda conceder al Abogado del Estado la prórroga de diez días solicitada para formular alegaciones.

5. El día 21 de octubre de 2005, se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado. En dicho escrito se expone lo que a continuación se resume.

a) El Abogado del Estado comienza su exposición señalando que la doctrina del Tribunal Constitucional determina que la *vindictio potestatis* constituye un presupuesto de la existencia de un conflicto de competencias, declarando inadmisibles los conflictos preventivos, eventuales o hipotéticos en los que la lesión todavía no ha llegado a producirse (STC 67/1983, FJ 3, entre otras que cita), pues el Tribunal no puede examinar juicios de intenciones denunciados por las partes (STC 88/1987, FJ 2).

Partiendo de ello, afirma que, dado el planteamiento de la demanda, todavía no ha existido una invasión competencial real y efectiva, toda vez que se admite por la representación procesal autonómica que el Estado pueda realizar funciones en materia de asistencia social y considera legítimas las que el Estado lleve a cabo para asegurar un mínimo vital a través de pensiones asistenciales o para paliar mediante medidas de fomento de situaciones específicas de necesidad que requieran y exijan un planteamiento global, lo que, a su vez, implica que los fondos subvencionales no se territorialicen entre las Comunidades Autónomas.

Más en concreto, la demanda, continúa aduciendo el Abogado del Estado, sitúa el motivo de su queja en que aunque se exija por la orden impugnada que las entidades u organismos beneficiarios de las subvenciones tengan carácter estatal, obvia exigir también que la naturaleza y alcance de los programas hagan necesario su gestión centralizada. Pues bien, al respecto, el Abogado del Estado opone que la orden renuncia deliberadamente a definir los elementos materiales de los programas objeto de subvención, teniendo, por tanto, un carácter meramente adjetivo, ya que define los elementos subjetivos y procedimentales de la actividad subvencional pero sin referencia a sus elementos materiales, como pone de relieve su articulado. Así, la orden remite a la convocatoria, como contenido mínimo de ésta, la definición de los programas a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades (art. 2, párrafo primero), de manera que como norma procedimental, se limita a regular el cauce por el que han de tramitarse las subvenciones que sean competencia de los organismos relaciones en el art. 1.

La demanda, sin embargo, hace un juicio de intenciones al Gobierno del Estado sobre la base de las subvenciones concedidas el año 2004 (Orden 246/2004, de 4 de febrero), afirmando su contenido esencialmente idéntico al de la orden ahora controvertida, lo que rechaza el Abogado del Estado, pues en definitiva, será, en su caso, la convocatoria de una subvención para un programa que carezca de dimensión supracomunitaria el acto que produciría la invasión competencial. Mientras tanto, el conflicto es puramente preventivo.

b) En cuanto al fondo, no se invade competencia alguna de la Comunidad Autónoma, toda vez que, puesto que la demanda reconoce que puede haber subvenciones para programas de asistencia social que sean gestionadas por el Estado por su dimensión supracomunitaria, también ostenta competencia para dictar una norma procedimental que

sirva de cauce para el ejercicio de la competencia material, no siendo exigible que el Estado incorpore a una norma procedimental una definición precisa de los programas a los que se dirige.

c) Por último, el Abogado del Estado rechaza la crítica que la demanda formula a la exigencia del carácter estatal de las organizaciones destinatarias de la subvención con el argumento de que dicho carácter resulta obviado al exigírseles la implantación en su territorio (art. 7) como criterio de valoración. A ello opone el Abogado del Estado que una cosa es que el ámbito estatal sea requisito para acceder a la subvención y otra distinta que, además, se valoren las actuaciones concretas y programas que la organización haya realizado. Por lo demás, concluye que las exigencias del anexo II se dirigen a la acreditación del carácter estatal de la organización.

6. Por providencia de fecha 7 de noviembre de 2011, se fijó para su deliberación y fallo de esta Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se interpone frente a la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Para la representación procesal de la parte promotora del conflicto —el Gobierno de la Generalitat de Cataluña— dicha orden vulnera la competencia de la Generalitat en materia de asistencia social, asumida con carácter exclusivo de acuerdo con el art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979. Por el contrario, el Abogado del Estado rechaza que se haya producido la vulneración competencial denunciada, pues considera que el Estado puede realizar legítimamente determinadas intervenciones en la señalada materia de asistencia social, argumento en el que apoya que no existe una verdadera *vindicatio potestatis* en el planeamiento conflictual, siendo éste meramente preventivo.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo que se suscita en este conflicto positivo de competencia, es necesario realizar las siguientes precisiones de orden procesal:

a) Sustentándose la reivindicación competencial del Gobierno de la Generalitat en las competencias en materia de asistencia social amparadas por el art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, hay que considerar que en la actualidad se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras), deberemos tener en cuenta la nueva regulación estatutaria, en concreto su art. 166 que atribuye competencias a la Generalitat en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias.

b) También debemos tener en cuenta que la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, objeto de este conflicto, ha sido parcialmente modificada por la Orden TAS/1556/2005, de 25 de mayo. La incidencia de las modificaciones realizadas que, como veremos, afecta a aspectos de detalle que no alteran la reivindicación competencial planteada, debe ser valorada según nuestra tradicional doctrina en las controversias de orden competencial, a cuyo tenor «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas SSTC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993, 155/1996)» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3). En este sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior «no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes ... sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos

respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio» (STC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1). De otro lado, también hemos dicho que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4, con remisión a las SSTC 87/1993, de 11 de marzo; 329/1993, de 12 de noviembre; 155/1996, de 9 de octubre y 147/1998, de 2 de julio).

A los efectos de este conflicto, la modificación más sustancial operada en la Orden TAS/893/2005 por la Orden TAS/1556/2005 se refiere a que las convocatorias de las ayudas, en lugar de ser realizadas por los Directores Generales de servicios sociales y dependencia, de familias y de la infancia, de coordinación de políticas sectoriales sobre la discapacidad y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ha de serlo por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad y por el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, de manera que ambos órganos realizan, tras la modificación, algunas funciones de carácter ejecutivo en el seno del procedimiento centralizado de tramitación de estas ayudas. Por tanto, el conflicto promovido frente a la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, permanece vivo y será el objeto de nuestro enjuiciamiento.

c) Por último, también en cuanto a la delimitación del objeto del conflicto, éste se extiende a la integridad de la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, pues así se explicita tanto en el apartado primero (objeto del conflicto) de los antecedentes del escrito de demanda como en el suplico, que solicita la inaplicación en Cataluña de dicha orden.

3. La Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, según su art. 1, «establece las bases reguladoras de concesión de las subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y de Servicios Sociales», siendo el objeto de dichas subvenciones «la realización de programas sociales dirigidos a favorecer la inclusión social y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas mayores, personas con discapacidad, familia, infancia, pueblo gitano y voluntariado». Su art. 2 prevé que las convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva mediante resoluciones de los Directores Generales de servicios sociales y dependencia, de las familias y de la infancia, de coordinación de políticas sectoriales sobre la discapacidad y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Según el mismo art. 2, en dichas convocatorias se determinará el contenido mínimo que se establece en el art. 23.2 de la Ley general de subvenciones y, en concreto, «los créditos presupuestarios a los que deben imputarse las correspondientes subvenciones y contendrá los programas a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades, pudiendo distribuir los créditos por programas y determinar los topes máximos de las subvenciones a conceder, en función de la naturaleza, características y grado de implantación social de las entidades y organizaciones solicitantes». Estas entidades y organizaciones han de tener, entre otros requisitos, «ámbito de actuación estatal, según su título constitutivo» (art. 3). Los arts. 4 a 10 establecen un procedimiento de tramitación, resolución y pago de las solicitudes de subvención que corre a cargo de las direcciones generales competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dicho régimen procedimental se completa en los restantes preceptos (arts. 11 a 17) con el correspondiente procedimiento de control y sancionador, asimismo centralizado.

La Letrada del Gobierno de la Generalitat de Cataluña reprocha a la orden impugnada el señalado régimen de gestión de subvenciones, pues considera que, tratándose de subvenciones en materia de servicios sociales, competencia asumida por la Generalitat con carácter exclusivo, los fondos subvencionales correspondientes deberían haber sido territorializados entre las Comunidades Autónomas, asignándole a la Generalitat de Cataluña la dotación correspondiente. En este sentido, rechaza que la determinación que establece la orden impugnada de que las organizaciones y entidades beneficiarias de la

subvención deban tener ámbito de actuación en todo el territorio del Estado justifique que los fondos subvencionales queden sin territorializar y sean gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pues de dicha orden, en especial de sus anexos, se desprende que los programas subvencionales se localizaran en ámbitos territoriales concretos de las Comunidades Autónomas y, por tanto, permiten su gestión descentralizada.

A este planteamiento se opone el Abogado del Estado. Considera que, habiendo reconocido la demanda que el Estado puede centralizar la gestión de subvenciones en materia de «asistencia social» cuando los beneficiarios sean organizaciones o entidades que lleven a cabo su actividad asistencial en el conjunto del territorio nacional y sus programas tengan una dimensión supracomunitaria que impide su gestión autonómica, no existe verdadera *vindicatio potestatis* puesto que la orden impugnada prevé la tramitación centralizada de unos programas que no están concretados en la propia orden, sino que han de ser establecidos, según el art. 2 de la misma, por las resoluciones correspondientes de los órganos directivos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que el propio precepto cita. Por tanto, la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible a las señaladas resoluciones de desarrollo de la orden, pero nunca a ésta. Por consecuencia, sostiene que estamos ante un conflicto meramente preventivo que no puede ser enjuiciado por el Tribunal, según su propia doctrina.

4. La resolución de esta controversia requiere, como paso previo, que encuadremos las subvenciones impugnadas en la correspondiente materia dentro del orden de reparto competencial, siendo tal encuadramiento necesario para valorar el alcance del óbice planteado por el Abogado del Estado de inexistencia de una verdadera *vindicatio potestatis*, toda vez que este planteamiento de la representación estatal se sustenta en que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podría gestionar legítimamente por sí mismo las subvenciones cuestionadas.

Las partes de este proceso coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social, criterio que hay que confirmar en razón de que el objeto de las subvenciones reguladas en la orden impugnada es la realización de programas sociales dirigidos a favorecer la inclusión social y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas mayores, personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado (art. 1) y puesto que, según nuestra doctrina, la asistencia social «aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema [de Seguridad Social] y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, con cita de la STC 76/1986, de 5 de junio, FJ 7).

Encuadradas estas subvenciones en la materia de asistencia social, se constata que dicha materia figura «en el art. 148.1.20 CE y [es] por tanto competencia posible de las Comunidades Autónomas» (STC 239/2002, FJ 5), habiendo sido efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo, de acuerdo con el art. 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, competencia ésta de la Comunidad Autónoma que «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104).

5. Para apreciar si estamos ante un conflicto meramente preventivo debemos partir de que, cualquiera que fuere la conclusión que al respecto alcancemos, resulta indudable que la orden impugnada atribuye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para gestionar subvenciones en diversas áreas —servicios sociales, familias y discapacidad— y que la Generalitat reclama para sí dicha gestión, lo que, en sí mismo, constituye un supuesto claro de reivindicación competencial. Partiendo de este dato, procede examinar si, como señala el Abogado del Estado, el hecho de que la orden impugnada no concrete el alcance de los programas a subvencionar debilita el planteamiento conflictual y lo convierte en meramente preventivo.

Abordando ya este aspecto de la cuestión, procede profundizar, en primer lugar, en el punto de partida en que se apoya este alegato del Abogado del Estado, punto de partida que no es otro que el de que el Estado puede gestionar centralizadamente las subvenciones cuando los programas asistenciales subvencionables tengan determinadas características de supraterritorialidad que impidan su gestión por las Comunidades Autónomas, recordando también que la representación estatal no sustenta la señalada competencia estatal en ningún título competencial genérico o específico.

Teniendo en cuenta nuestra reiterada doctrina, según la cual «el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, con remisión a otras), hay que señalar que en esta misma STC 13/1992, FJ 8, determinamos que, según sea el reparto constitucional de competencias en la materia de que se trate, las subvenciones estatales que se establezcan deben reconducirse a algunos de los cuatro supuestos que allí se describen, con las consecuencias en el reparto competencial que también allí se expresan.

Pues bien, puesto que estamos ante subvenciones propias de la materia «asistencia social», las mismas sólo pueden reconducirse a los supuestos primero o cuarto. Veamos las características de ambos supuestos y apreciemos en cuál de ellos deben inscribirse estas subvenciones.

a) Según la STC 13/1992, FJ 8, «[u]n primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado».

Es obvio que, en principio, las subvenciones reguladas en la orden impugnada podrían incluirse en este supuesto, pues la misma no expresa su cobertura constitucional, ni tampoco el Abogado del Estado invoca título habilitante alguno de la competencia estatal, ni genérico ni específico —la supraterritorialidad que aduce no es un título competencial— y la «asistencia social» es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña.

b) «El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado. Pero ello sólo 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» (STC 13/1992, FJ 8; en concordancia con lo señalado, entre otras resoluciones, en la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5).

Pues bien, aunque los programas asistenciales no se concreten hasta que se publiquen las resoluciones administrativas que realicen las convocatorias, es lo cierto que las subvenciones correspondientes a dichos programas no pueden subsumirse y

encontrar cobertura en este supuesto cuarto. En efecto, según la doctrina que ha quedado reproducida, las subvenciones estatales «sólo es posible [que queden incluidas en dicho supuesto cuarto] cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia» y, como ya hemos advertido, sobre la materia «asistencia social» el Estado carece de título competencial alguno, circunstancia ésta que el Abogado del Estado implícitamente asume, no aduciendo tampoco la representación estatal ningún otro título de los relacionados en el art. 149.1 CE que pudiera concurrir con el título habilitante autonómico y permitir, así, la legitimidad de la intervención del Estado con amparo en este supuesto cuarto.

Sin embargo, el Estado puede intervenir legítimamente en la materia «asistencia social», aún sin título propio específico o genérico, a través de políticas subvencionales, pero habrá de hacerlo mediante el sistema del primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que permite que «el Estado pued[a], desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores» en los que «no invoca título competencial alguno». Esta posibilidad de intervención subvencional estatal (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3), no obstante, queda sometida a límites, según indicamos en el propio primer supuesto que estamos glosando. Límites consistentes, de un lado, en que «la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad» —requisito que satisface la orden impugnada al prever en su art. 1 que el objeto de estas subvenciones se dirijan a favorecer la inclusión y a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de personas mayores, discapacitados, infancia, pueblo gitano y voluntariado; y, de otro, que los fondos subvencionales «han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica ... de manera que la asignación de fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado»— condición ésta que no respeta la orden impugnada al regular la tramitación centralizada de los fondos subvencionales del Estado.

A los efectos del examen del óbice planteado por el Abogado del Estado, es asimismo relevante, como complemento de lo anterior, atender a nuestra doctrina sobre el «instrumento técnico jurídico mediante el cual haya de llevarse a cabo dicha territorialización [de los fondos subvencionales del Estado] en aquellos casos en que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas», cuestión ésta que fue tratada con amplitud en el fundamento jurídico 9 de la STC 13/1992, al plantearse «si esa territorialización ha de llevarse a cabo dentro de los propios presupuestos generales del Estado ... o bien ... en un momento posterior».

Al respecto, manifestamos que «puede estimarse preferible ciertamente —por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza— que en los presupuestos generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes secciones, servicios y programas de los presupuestos». Pero a continuación matizamos que «incluso si tales partidas no figuran como transferencias a las Comunidades Autónomas con fijación de su destino final, sino que aparecen directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas, siempre que por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos» (STC 13/1992, FJ 9).

6. De acuerdo con cuanto se ha expuesto hasta aquí, debemos rechazar que estemos ante una reivindicación competencial de carácter preventivo o hipotético, pues es claro que, de acuerdo con nuestra doctrina, los fondos de estas subvenciones deberían haberse territorializado en los propios presupuestos generales del Estado o, en su defecto, «por normas inmediatamente posteriores o por convenio». Por tanto, la territorialización de estas ayudas, al no haberse hecho por convenio, debería haberse

realizado a través de la propia orden impugnada, la cual, por el contrario, no sólo defiere la convocatoria de las ayudas a posteriores resoluciones de desarrollo, sino que impide la territorialización de aquéllas al imponer la centralización de todo el procedimiento de gestión sin exponer justificación alguna, ni en el preámbulo ni en el articulado, del título competencial que ampararía dicha centralización. En definitiva, la Orden impugnada desconoce las competencias autonómicas, pudiendo apreciarse, incluso, que incumple el art. 17.1 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, norma ésta que —aunque no es parámetro de constitucionalidad— determina que las bases reguladoras de la subvención, entre las que sin duda han de figurar las características de los programas a financiar, se aprueben por orden ministerial.

A todo ello se añade que nuestra doctrina sobre el instrumento normativo en el que se han de contener las subvenciones estatales que se instrumenten en materias en las que el Estado ostente la competencia para dictar normas básicas ha considerado inadecuado que una vez fijado el régimen subvencional básico en norma de rango adecuado —ley o real decreto— se continúe reformulando dichas bases a través de normas de rango inferior (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Por tanto, con mayor rigor hemos de rechazar ahora la reformulación de cualquiera de los aspectos nucleares de las subvenciones —en este caso, las características de los programas asistenciales— a través de resoluciones de desarrollo de la orden ministerial en aquellas materias en las que el Estado carece de título genérico o específico de intervención, como es el caso.

Por todo lo expuesto, hemos de rechazar que estemos ante un conflicto de carácter preventivo.

7. Admitida la existencia de *vindicatio potestatis*, abordaremos a continuación el examen del articulado de la orden impugnada a partir de los criterios contenidos en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Por tanto, consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que «las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)» (STC 188/2001, de 20 de septiembre). De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- a) El art. 1 es meramente enunciativo del ámbito de aplicación y objeto de las subvenciones y no vulnera las competencias de la Generalitat.
- b) El art. 2 tampoco lo hace en cuanto a su primer inciso, que proclama el régimen de concurrencia competitiva de estas subvenciones. El resto del precepto infringe dichas competencias al deferir a las resoluciones correspondientes la realización de las convocatorias de ayuda.
- c) El art. 3, que regula los requisitos que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, tampoco vulnera las competencias de la Generalitat.
- d) Los arts. 4, 5 y 6 conculcan las competencias de la Generalitat de Cataluña al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa (solicitudes, documentación a presentar y criterios de presupuestación de los programas).
- e) El art. 7, que contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las mismas, tampoco infringe las competencias autonómicas.
- f) Los arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica y, por ello, vulneran las competencias de la Generalitat.

g) La disposición adicional primera, por su propia previsión, relativa a Ceuta y Melilla, no vulnera las competencias autonómicas. Y tampoco lo hace la disposición adicional segunda, al remitir ésta de modo genérico a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al Real Decreto 225/1993, de 17 de diciembre, Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, 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 genérica no altera la eficacia que tengan las normas señaladas sobre el presente supuesto.

h) En cuanto a los anexos, vulneran las competencias de la Generalitat, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que cuando la gestión de las ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas, no puede imponerseles modelos de impreso relativos a la tramitación de aquéllas [entre otras, STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11, con remisión a las SSTC 194/1994, de 23 de junio, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio FJ 31; y 70/1997, de 10 de abril, FJ 4].

8. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que la orden impugnada ha agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat se satisface con la declaración de que aquélla vulnera sus competencias.

FALLO

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

Ha decidido

1. Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 5250-2005, declarando que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña:

– Los arts. 2, salvo su inciso «las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 de la L.G.S.» (Ley general de subvenciones); 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16 y 17.

– Los anexos I, II y III.

2. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once.–Pascual Sala Sánchez.–Eugeni Gay Montalvo.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Firmado y rubricado.