

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**17883** *Pleno. Sentencia 159/2011, de 19 de octubre de 2011. Conflicto positivo de competencia 6454-2003. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Subvenciones destinadas a proyectos singulares de desarrollo local y urbano: validez de la disposición reglamentaria que no incluye el importe de esas subvenciones entre las aportaciones estatales al plan único de obras y servicios de Cataluña; vulneración de las competencias autonómicas de gestión de los fondos estatales (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 Manuel Aragón Reyes, 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. 6454-2003, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra los arts. 3.3, 22 a 32 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 30 de septiembre de 2003, la Letrada de la Generalitat de Cataluña formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra los arts. 3.3, 22 a 32 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

2. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación:

a) La Letrada de la Generalitat de Cataluña comienza su alegato señalando que el conflicto núm. 248-1990, promovido en su día por la Generalitat frente al Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, regulador también de la cooperación económica del Estado con los entes locales, constituye un precedente relevante del conflicto que ahora se plantea, pues vulneraba, en su opinión, el régimen especial vigente en Cataluña en materia de cooperación económica del Estado con los entes locales. Dicha vulneración se producía al contravenir la línea marcada por las disposiciones generales dictadas por el Estado hasta entonces, incluida la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), que reconocía que la función cooperadora del Estado con los entes locales comprendía cuantas funciones tuvieran relación con las inversiones en obras y servicios

de competencia local, debiendo aquél librar a la Generalitat el importe global de los recursos destinados a esa finalidad en Cataluña para que esta última los aplicase a la financiación de las obras y servicios incluidos en el plan único de obras y servicios de Cataluña. En definitiva, este plan constituye una especialidad a través de la cual la Generalitat ejercita su competencia de cooperación a la financiación de las obras y servicios locales, siendo ello desconocido por el dicho Real Decreto 665/1990 al dividir la financiación estatal dirigida a las obras y servicios locales en tres secciones —general, especial y sectorial— y establecer en su disposición adicional quinta que dicha financiación estatal debía canalizarse al plan único de obras y servicios de Cataluña únicamente cuando se tratase de las subvenciones dirigidas a la sección general. Se excluía, por tanto, de la integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña a las subvenciones de las secciones especial —corrección de desequilibrios intermunicipales mediante infraestructuras o servicios— y sectorial —prestación selectiva de determinadas obras y servicios locales—.

Estando pendiente de resolución por el Tribunal el indicado conflicto núm. 248-1990 sobre el Real Decreto 665/1990, el Gobierno de la Nación rectificó su postura, tras lo establecido por el art. 136 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y derogó dicho Real Decreto 665/1990, sustituyéndolo por el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto. Como consecuencia de ello, el Tribunal se dirigió a las partes planteándoles que el conflicto contra el Real Decreto 665/1990 pudiera haber desaparecido de modo sobrevenido en su objeto como consecuencia de esa derogación y por haberse dictado, además, la STC 109/1998, cuya doctrina podía resolver la controversia. Oídas a las partes, el Tribunal mediante ATC 179/1998, de 21 de julio, tuvo por desistida a la Generalitat de Cataluña.

b) Pues bien, sigue argumentando la demanda, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, objeto de este conflicto positivo de competencia, se separa del criterio contenido en el Real Decreto 1328/1997 y regula la cooperación económica local del Estado retomando los planteamientos del Real Decreto 665/1990. Así, su disposición adicional segunda distingue, como en su día hizo el Real Decreto 665/1990, tres objetivos, de manera que únicamente se encauzan a través de la Generalitat, esto es, del plan único de obras y servicios de Cataluña, las dotaciones correspondientes a los planes provinciales de cooperación con las obras y servicios de competencia municipal, mientras que el Ministerio de Administraciones Públicas gestionará directamente con los entes locales de Cataluña las otras dos modalidades, esto es, tanto las aportaciones estatales dirigidas a intervenciones comunitarias cofinanciadas, como las subvenciones destinadas a «proyectos singulares de desarrollo local y urbano». Con ello se sustrae a la Generalitat una importante parcela de sus competencias en materia de cooperación económica para la financiación de las obras y servicios locales, que aquélla realiza a través del plan único de obras y servicios de Cataluña. En este sentido, la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento formulado por la Generalitat señala que el alcance de la competencia autonómica no se extiende a cualquier tipo de obras y servicios de competencia local, sino que se limita únicamente a la cooperación en inversiones destinadas a servicios de prestación obligatoria por los municipios, pues tanto los planes provinciales como el plan único de obras y servicios de Cataluña son planes de carácter obligatorio dirigidos a asegurar la prestación de los servicios mínimos de competencia municipal establecidos en la LBRL.

Con ello se desconoce la competencia de la Generalitat, establecida en el art. 9.8 y en la disposición transitoria sexta.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979, en conexión con el traspaso preestatutario instrumentado por el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, que estableció el régimen especial de Cataluña en materia de cooperación local, en virtud del cual la integridad de las funciones de cooperación relacionadas con la financiación de las obras y servicios de competencia local quedaba asignada a la Generalitat de Cataluña.

c) A continuación, para justificar la competencia autonómica que se reclama, la Letrada de la Generalitat de Cataluña pone de relieve la necesidad de tener en cuenta los

antecedentes normativos de la cooperación económica a las inversiones en obras y servicios locales, examinando en especial los planes provinciales de obras y servicios.

Al respecto indica que el texto articulado y refundido de las Leyes de bases de régimen local de 17 de junio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 con el texto articulado de la Ley de régimen local de 16 de diciembre de 1950, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, preveía la elaboración por las Diputaciones Provinciales de planes de cooperación. A su vez, el Decreto de 13 de febrero de 1958 estableció las figuras de los planes provinciales y comarcales de obras públicas, que se sustentaban en la financiación del Estado o de organismos paraestatales.

El inicio de la configuración actual de los planes provinciales de obras y servicios se produce mediante el Decreto 1087/1976, de 23 de abril, que regula el alcance y contenido de dichos planes, cuya ejecución se encomienda a las Diputaciones Provinciales, integrando las dos anteriores modalidades en un solo instrumento, a través del cual se canaliza la financiación estatal correspondiente. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat insiste en la relevancia que tiene la integración en un solo instrumento, el plan único de obras y servicios, de toda la financiación estatal dirigida a la cooperación local (art. 9 de dicho Decreto 1087/1976 y art. 24 del Real Decreto 688/1978). La misma línea siguen las normas posteriores, singularmente el Real Decreto 1779/1978, de 15 de julio, y el Real Decreto 3418/1978, de 29 de diciembre, que ponen de relieve la importancia que adquieren las actuaciones en las llamadas «comarcas de acción especial», si bien estas últimas quedan insertas, pese a su especialidad, en los correspondientes planes provinciales de obras y servicios. Otra característica a tener en cuenta es que ni el Decreto 1087/1976, ni las normas que le precedieron en la materia fijan un límite máximo de población para la cooperación económica local del Estado, apareciendo dicho límite desde el Real Decreto 688/1978, que lo concreta en 20.000 habitantes, si bien la representación procesal autonómica insiste en que tal límite no obedece sino a la coyuntura del momento que hacía aconsejable que el Estado concentrara su actuación en los municipios de menor población que la señalada por ser los más numerosos y necesitados de infraestructuras. En suma, dicha representación sintetiza las características de los planes provinciales de obras y servicios en cuatro notas: a) ser el canal único de cooperación estatal a las obras y servicios de competencia municipal; b) protagonismo de las Diputaciones en su elaboración, aprobación y ejecución; c) inclusión en los mismos de todas las actuaciones del Estado; y d) delimitación poblacional sólo de carácter coyuntural.

d) La Letrada del Gobierno de la Generalitat incide a continuación en el régimen especial existente en Cataluña en materia de cooperación económica a las inversiones en obras y servicios de competencia de los entes locales, especialidad que cobra cuerpo con el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, disposición preconstitucional y preestatutaria que dotó de competencias a Cataluña en dicha materia. El art. 2 de dicho Real Decreto determinó que las funciones de la Comisión nacional de colaboración del Estado con los entes locales se lleven a cabo en Cataluña a través de la Generalitat, la cual confeccionará un plan único de obras y servicios para su territorio y lo ejecutará, librándole el Estado a aquélla su aportación financiera al plan. Con ello el plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye a los anteriores planes provinciales y se beneficia de la financiación del Estado correspondiente a estos últimos.

En este sentido, recuerda que la STC 32/1981, FJ 8, confirmó la competencia que el art. 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, reconoció a la Generalitat respecto al plan único de obras y servicios de Cataluña. También señala que dicha competencia se recogió en la disposición transitoria sexta, 6 EAC de 1979, complementando la competencia exclusiva autonómica sobre el régimen local (art. 9.8 EAC de 1979). Así lo determinó también la STC 109/1998, FFJJ 5 y 6 al manifestar que los planes provinciales de obras y servicios no son aplicables en Cataluña, dada la habilitación estatutaria y el carácter de «genuino traspaso de competencias» que tuvieron los Decretos de transferencia, como el Real Decreto 2115/1978, durante el régimen preautonómico. Por ello, continúa afirmando la Letrada de la Generalitat, el alcance de dicha competencia no

puede derivarse de una interpretación estática y petrificadora en el tiempo, esto es, de conformidad con la legislación vigente en el momento de realizarse el traspaso, como defiende el Gobierno de la Nación en su contestación al requerimiento de incompetencia, sino que dicho alcance ha de ser el que se deriva del principio de conservación del contenido cualitativo de dicha competencia autonómica. En este sentido, se señala que con posterioridad al Real Decreto 2115/1978, todas las sucesivas disposiciones estatales, salvo el Real Decreto 665/1990, han respetado el régimen especial de Cataluña. Así ocurre con los Reales Decretos 2705/1978, de 27 de octubre (art. 1), 3418/1978, de 29 de diciembre (disposición final), y 1673/1981, de 3 de julio (disposición final sexta), con su correlato en los presupuestos generales del Estado.

Lo sostenido hasta ahora, apunta la representación procesal autonómica, también queda confirmado por la LBRL. El art. 36 de dicha ley establece que las Diputaciones Provinciales deben aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y que las Comunidades Autónomas aseguran en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales, pero deja a salvo las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía, lo que patentiza el respeto a la especialidad catalana. Cita al respecto el debate parlamentario de dicha ley, en concreto la intervención del señor Fajardo, diputado del Grupo Parlamentario Socialista, que expresa tal reconocimiento y reitera su anterior alusión a la doctrina contenida en la STC 109/1998, FJ 5.

De lo dispuesto en el art. 36 1 a) y b) y 2 a) LBRL deduce dicha representación que la asistencia de las Diputaciones a los municipios debe dirigirse preferentemente al establecimiento y prestación de los servicios mínimos, pero se trata de un criterio de preferencia, no de exclusión (arts. 25 y 85 LBRL), por lo que la intervención de las Diputaciones no se circunscribe a dichos servicios mínimos de prestación obligatoria, sino que puede extenderse a las demás obras y servicios municipales, como reconoció la STC 159/1990. FJ 11. En definitiva, si las previsiones del art. 36 LBRL han de ser entendidas sin perjuicio del régimen especial catalán, el nivel competencial de la Generalitat en este punto no puede ser inferior al reconocido a las Diputaciones Provinciales y no se limita a las obras y servicios de prestación obligatoria por los municipios, sino que se extiende a todos los servicios de competencia local que, por tanto, pueden todos ellos ser incluidos en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

En el contexto señalado, la Generalitat ha ejercido su competencia en materia de cooperación económica con los entes locales, reconociendo al plan único de obras y servicios de Cataluña el ámbito que ha sido expuesto, como ponen de manifiesto los arts. 9 y 10 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, los arts. 91.3, 187.1 y 189.4 del texto refundido de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 8 de abril, y el art. 2.1 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del plan único de obras y servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios, criterios que también se contienen en las normas reglamentarias correspondientes.

De todo lo expuesto concluye la representación autonómica que el Estado debe aportar al plan único de obras y servicios de Cataluña todas las dotaciones presupuestarias que destine a la cooperación con los entes locales de Cataluña.

e) A continuación, la Letrada del Gobierno de la Generalitat continúa su argumentación aludiendo de nuevo al Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, objeto del conflicto en su día extinguido al que ya se ha hecho referencia, insistiendo en que dicho real decreto sólo reconocía la integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña de la financiación estatal dirigida a las obras y servicios municipales de carácter mínimo y prestación obligatoria, excluyendo, por tanto, la financiación dirigida a las restantes líneas de cooperación —secciones sectorial y especial. Al respecto, abunda en que el art. 136 de la ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado para 1997 dio nueva redacción al art. 153.2 del texto refundido de la Ley general presupuestaria, cuya regla novena dispuso que las aportaciones del Estado al plan único de obras y servicios

de Cataluña con cargo a las diferentes secciones del programa de cooperación económica local del Estado serían territorializadas anualmente en la correspondiente Ley de presupuestos. A ello siguió la derogación del Real Decreto 665/1990, realizada a través del Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, cuya disposición adicional primera reconoce sin lugar a dudas que la financiación estatal para la cooperación económica con los entes locales se habría de realizar en su integridad a través de la Generalitat, lo que confirma la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 7 de mayo de 1998 que desarrolla dicho real decreto. Entonces también recayeron las SSTC 109/1998, 172/1998, y 175/1998, que reconocieron la constitucionalidad del sistema catalán de cooperación económica local a través del plan único de obras y servicios de Cataluña, si bien preservando la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales doten separadamente otros instrumentos de cooperación que sirvan a objetos distintos, lo que no impide a que toda financiación del Estado dirigida a las inversiones en obras y servicios locales deba articularse a través de la Generalitat.

En este escenario, el Tribunal se dirigió a las partes para que alegaran sobre la eventual desaparición sobrevenida del objeto de la controversia planteada respecto del Real Decreto 665/1990. El Abogado del Estado reconoció entonces que «la nueva regulación prescinde de la división en tres secciones del programa, de manera que la totalidad de los recursos destinados a la cooperación quedan refundidos en un solo concepto». También señaló el Abogado del Estado que la reforma introducida por el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, suponía un régimen especial para Cataluña que, entre otras cuestiones, conlleva la territorialización anual de las aportaciones del Estado al plan único de obras y servicios de Cataluña, incluyendo los proyectos relativos a la red viaria local, lo que conllevó que se reconociera «íntegramente la competencia autonómica» y, tras el desistimiento de la Generalitat, la desaparición del conflicto.

Con posterioridad, el Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre, también reconoció la especialidad de Cataluña al disponer su disposición adicional primera que el régimen general no era de aplicación a Cataluña.

f) A continuación la demanda pone de relieve que la financiación propia de las inversiones en obras y servicios locales, instrumentadas a través de los presupuestos generales del Estado, tienen la naturaleza de subvenciones a favor de las entidades locales, lo que se prevé en el art. 36.2 LBRL y en el art. 128.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de la Ley de haciendas locales. Por tanto, a dichas subvenciones les son de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones, citando la STC 175/2003, de 30 de septiembre, que remite a las SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, y 13/1992, de 6 de febrero.

La demanda aduce que esta doctrina constitucional no es cumplimentada por el Real Decreto 835/2003, pues éste, aunque prevé la territorialización anual de las partidas dirigidas a asegurar «la prestación de servicios mínimos de competencia municipal» (disposición adicional segunda), establece un sistema de gestión centralizada para los «proyectos singulares de desarrollo local y urbano», vulnerando con ello las competencias de la Generalitat, que exigen la remisión a ésta de la totalidad de los recursos que el Estado y las Diputaciones destinen a la cooperación económica local, como en su día estableció el Real Decreto 2115/1978 en su art. 2.2. Al respecto, precisa que los fondos destinados a proyectos singulares de desarrollo local y urbano no pueden dirigirse por cuantías determinadas a proyectos concretos, sino que deben territorializarse para que sea la Generalitat quien los aplique a unos u otros proyectos. En conclusión, la representación autonómica sostiene que la totalidad de los fondos estatales han de librarse a la Generalitat, no justificándose la centralización de la gestión ni por las causas excepcionales previstas en la doctrina constitucional ni tampoco recurriendo a argumentos vinculados a la ordenación de la actividad económica, ni tampoco sustentándose en la naturaleza bifronte del régimen local.

g) Seguidamente, la demanda señala que el Real Decreto 835/2003 rompe el anterior sistema de cooperación, contenido en el Real decreto 1328/1997, y vulnera las competencias de la Generalitat. Así, el Real Decreto 835/2003 distingue tres objetivos de

cooperación: a) inversiones locales incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación; b) intervenciones comunitarias cofinanciadas por el programa de cooperación económica local; y c) fomento del desarrollo local y urbano promovido por las entidades locales a través de la ejecución de proyectos singulares. Respecto a estos objetivos, se mantiene la gestión directa por el Estado de las subvenciones a los «proyectos singulares de desarrollo local y urbano», esto es, para el tercero de los objetivos antes señalados, lo que vulnera las competencias de la Generalitat. En definitiva, según la demanda, el real decreto impugnado y la interpretación que del mismo hace el Gobierno de la Nación en la contestación al requerimiento planteado por la Generalitat, modifica la estructura formal de cooperación económica local del Estado vinculando, según su disposición adicional segunda, la competencia de la Generalitat —ejercida a través del plan único de obras y servicios de Cataluña— tan sólo a la función cooperadora que realizan las Diputaciones con los municipios mediante las subvenciones estatales contenidas en los planes provinciales e insulares, que se destinan a los servicios obligatorios que prestan aquéllos, mientras que quedan fuera de la competencia autonómica los «proyectos singulares de desarrollo local y urbano». Sin embargo, la propia disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, puesta en relación con el art. 3.1 a) del mismo real decreto, pone de manifiesto de forma expresa que la financiación estatal, aunque tiene como objetivo prioritario los servicios municipales obligatorios relacionados en el art. 26 LBRL, puede incluir otras obras y servicios de competencia municipal.

En suma, el real decreto impugnado altera la competencia autonómica, que ha de suponer la transferencia íntegra a la Generalitat de la financiación estatal de cooperación con los entes locales de Cataluña. Aunque el Estado, sigue argumentando la representación procesal autonómica, pueda legítimamente modificar la estructura formal de la cooperación local, no puede servirse de ello para variar el contenido material de la competencia asumida por la Generalitat, pues si así fuera las competencias autonómicas permanecerían siempre al albur de un cambio en dicha estructura formal, produciendo el efecto indeseado, criticado por el Tribunal Constitucional, de que bastaría que en la legislación estatal se ocultara artificialmente la ejecución autonómica para justificar la supresión de la misma (SSTC 106/1987, 186/1999, 190/2000, y 188/2001). Así lo hace el preámbulo del real decreto impugnado, que intenta presentar la distinción de objetivos del programa de cooperación económica local del Estado como si fueran elementos nuevos, reafirmando tal criterio la contestación del Gobierno al requerimiento de incompetencia, cuando lo cierto es que las ayudas del apartado c) del art. 3.1 del Real Decreto («proyectos singulares de desarrollo local y urbano») son también cooperación económica estatal en inversiones en obras y servicios de competencia municipal, con independencia de que respondan o no a servicios mínimos de carácter obligatorio.

En consecuencia, el art. 3.3 del Real Decreto 835/2003 no respeta las competencias de la Generalitat en cuanto prevé que las aportaciones a proyectos singulares de desarrollo local y urbano, como específica línea de ayuda integrante de la cooperación económica estatal, quede al margen de las inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y, por tanto, de las aportaciones al plan único de obras y servicios de Cataluña; otro tanto ocurre con su disposición adicional segunda, en cuanto que únicamente excepciona la aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña de las normas relativas a la elaboración, aprobación y ejecución de los planes provinciales e insulares de cooperación, sin mencionar las que regulan los proyectos singulares de desarrollo local y urbano; y también desconocen las competencias de la Generalitat los artículos 22 a 32 del propio real decreto, en cuanto que prevén que la gestión de las ayudas correspondientes a dichos proyectos singulares se reserva al Estado.

La representación procesal autonómica insiste a continuación en que no se trata de impedir, como afirma el Gobierno en su contestación al requerimiento de la Generalitat, las relaciones directas del Estado y los entes locales de Cataluña, ni tampoco que el Estado establezca la configuración y distinción que desee de sus objetivos de cooperación

con los entes locales, pues la Generalitat no pone en cuestión la competencia de cooperación económica del Estado con dichos entes y sus relaciones directas con los mismos, según ha declarado el Tribunal Constitucional. Lo que se reclama es que cuando dicha cooperación estatal se refiera a obras y servicios de los entes locales de Cataluña, se realice a través de la Generalitat y, por tanto, que los fondos correspondientes le sean librados a esta última. Abundando en este sentido, la representación autonómica aduce que la doctrina del Tribunal Constitucional afirma que la relación entre la Comunidad Autónoma y los entes locales es más natural e intensa que la relación directa entre el Estado y los entes locales (STC 214/1989, FJ 29).

Por último, se hace hincapié en que la Generalitat de Cataluña también ostenta la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica en Cataluña (art. 12.1.1 EAC de 1979), competencia que también incide en estas inversiones en obras y servicios locales, lo que asimismo determina que dichas inversiones no puedan ser gestionadas centralizadamente.

Seguidamente, la demanda realiza una síntesis de los razonamientos que han quedado expuestos y solicita del Tribunal que acuerde la inaplicación en Cataluña de los arts. 3.3, 22 a 32 y disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, así como la obligación del Estado de librar a la Generalitat de Cataluña los fondos correspondientes a su territorio concernientes a los objetivos a) y c) del art. 1 de dicho Real Decreto para que aquélla pueda gestionarlos.

3. Mediante providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 16 de diciembre de 2003, se acordó admitir a trámite el presente conflicto promovido contra diversos preceptos del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación al objeto de que en el plazo de veinte días aporte las alegaciones correspondientes y los documentos que considere convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieren impugnados o se impugnaren los preceptos del Real Decreto 835/2003 objeto de este conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión de dicho conflicto. Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

4. El día 2 de enero de 2004, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se persona en el procedimiento y solicita al Tribunal que le conceda una prórroga de diez días para presentar sus alegaciones.

5. Por providencia de 7 de enero de 2004, se tiene por personado al Abogado del Estado en el procedimiento y le concede una prórroga de diez días en el plazo para formular alegaciones.

6. El día 22 de enero de 2004 se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que a continuación se resume.

a) El Abogado del Estado comienza sus alegaciones señalando que la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalitat en relación con diversos preceptos del Real Decreto 835/2003 ha determinado que los arts. 3.2 y 19 de dicho Real Decreto, incluidos en el requerimiento, no hayan sido finalmente objeto de la impugnación formalizada ante este Tribunal, toda vez que ambos preceptos se refieren a intervenciones financieras comunitarias cofinanciadas con el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña no está comprendida en los supuestos contemplados en la normativa europea, que regula los denominados programas operativos locales.

Tras ello, el Abogado del Estado rechaza el planteamiento general que la demanda hace respecto del Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, sobre el que en su día la Generalitat de Cataluña también planteó conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, conflicto que éste determinó que había perdido su objeto tras desistir la

propia Generalitat. En este sentido, la representación del Estado rechaza que la derogación de dicho Real Decreto 665/1990 por parte del Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, haya supuesto que la regulación de este último asuma el planteamiento realizado por la Generalitat de Cataluña. El hecho de que el Real Decreto 1328/1997 prevea que toda la financiación estatal allí prevista se traslade a la Generalitat, se debe a que de las tres secciones establecidas en el Real Decreto 665/1990 —sección general, sección especial y sección sectorial— sólo permanece la sección general, mientras que desaparecen las otras dos, una vez que se han satisfecho sus objetivos, como pone de relieve el preámbulo del Real Decreto 1328/1997. En conclusión, para el Abogado del Estado, la competencia de la Generalitat de Cataluña sólo se proyecta sobre la financiación de la sección general de la cooperación económica del Estado con las entidades locales y no cabe ver en el Real Decreto 1328/1997 una rectificación del Real Decreto 665/1990 y, por tanto, un reconocimiento de la competencia reclamada por la Generalitat en el presente conflicto.

b) Seguidamente, el Abogado del Estado expresa que es incuestionable la situación singular existente en Cataluña en lo que concierne al plan provincial de obras y servicios y su diferenciación esencial con relación a las demás Comunidades Autónomas. Esta diferenciación estriba en que en Cataluña hay un solo plan para todo el territorio de la Comunidad, plan cuya aprobación, en lugar de corresponder a las Diputaciones Provinciales, corresponde a la Generalitat, según reconocen el Estatuto de Autonomía y la Ley reguladora de las bases de régimen local. Ello fue reconocido por la STC 109/1998, que determinó el carácter exclusivo y excluyente del plan único de obras y servicios de Cataluña en el ámbito territorial de Cataluña, según prevé la LBRL en su art. 36.2 a) (FFJJ 4, 5 y 6).

Sin embargo, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, objeto del presente conflicto positivo de competencia, aborda una nueva regulación de la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, nueva regulación en la que, como destaca su preámbulo, desempeña un importante papel el principio de solidaridad consagrado en el art. 138 de la Constitución, cuya realización corresponde al Estado, en cuanto constituye un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española. Así, dicho preámbulo pone de manifiesto que una vez corregidos la mayor parte de los desequilibrios intermunicipales en materia de infraestructuras y equipamientos y, en definitiva, asegurados la práctica totalidad de los servicios locales mínimos y obligatorios, y sin menoscabo de la continuidad de esta línea de cooperación, es necesario alcanzar objetivos más amplios abriendo la cooperación estatal a otros ámbitos, como es el de nuevos proyectos singulares e innovadores en materia de desarrollo local y urbano que se gestionen con la máxima eficiencia (art. 103.1 CE) a través de los procedimientos correspondientes.

De acuerdo con este planteamiento el Abogado del Estado rechaza la pretensión de la Generalitat de que toda la cooperación económica del Estado —sea cual fuere su presupuesto, ámbito y finalidad— forme parte de la competencia de la Generalitat, produciéndose una suerte de «congelación» del contenido normativo que en el momento de la asunción competencial (Real Decreto 2115/1978) tuvieron los planes provinciales de obras y servicios. Para la representación estatal, este planteamiento resulta contrario a la doctrina contenida en los fundamentos jurídicos 12 y 13 de la STC 109/1998.

c) Según la representación procesal del Estado, la competencia estatal para regular los elementos esenciales de los planes provinciales de obras y servicios tiene la naturaleza de bases de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y así ha sido recogida tal regulación en la Ley 7/1985 (LBRL), cuyo desarrollo pertenece al Estado respetando el límite de la existencia singular en Cataluña de un solo plan de obras y servicios, cuya aprobación corresponde a la Generalitat, precisando que esta regla no afecta al contenido de esos planes, pues el plan que existe para toda Cataluña es el mismo que se establece en todo el territorio nacional para los planes provinciales de obras y servicios. Así resulta claramente del art. 3.1 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, impugnado, cuyo apartado 1 establece que la cooperación económica local del

Estado está integrada por tres líneas de ayuda: a) la relativa a las inversiones en los planes provinciales de obras y servicios, b) la correspondiente a las intervenciones comunitarias aprobadas por la Comisión europea y c) las aportaciones a los proyectos singulares de desarrollo local y urbano.

Para la representación procesal del Estado, la primera y la tercera de las líneas de ayuda, que constituyen el objeto del conflicto, responden a finalidades diferentes y no puede sustentarse, como hace la demanda, que los planes provinciales incluyan ambas líneas de ayuda, esto es, tanto la primera, que constituye el contenido específico de dichos planes, como la tercera, que tiene un alcance diferente al referirse a proyectos singulares de desarrollo local y urbano y que no se integra en dichos planes provinciales. En definitiva, en su criterio, los planes provinciales son sustituidos en Cataluña por el plan único de obras y servicios de Cataluña, haciendo hincapié en que en dichos planes provinciales no se integran los proyectos singulares, pues estos últimos no son aprobados en el resto de España por las Diputaciones y responden a objetivos y ámbitos distintos, sin que ello conlleve la vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña, según se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la STC 109/1998, FFJJ 12 y 13.

En efecto, según el Abogado del Estado, en dicha STC 109/1998 se afirma que la competencia de las Diputaciones Provinciales de cooperación económica con sus correspondientes municipios no se agota en la aprobación anual del plan de obras y servicios, sino que subsisten otras fórmulas de cooperación entre las Diputaciones y los municipios, de manera que estas últimas fórmulas no son absorbidas por el plan único de obras y servicios de Cataluña (FJ 12) ya que, de no existir tal diferenciación, difícilmente podría sostenerse que las Diputaciones catalanas mantienen su función institucional de cooperación económica con sus municipios, entendida dicha función como autoresponsabilidad (FJ 13). Por tanto, la competencia de la Generalitat se refiere a la cooperación económica dirigida a financiar las inversiones en obras y servicios municipales que el Estado destina a los planes provinciales de obras y servicios.

d) Con este planteamiento se aborda a continuación el examen de los preceptos impugnados.

En primer lugar se analiza la disposición adicional segunda, que regula la aportación del Estado al plan único de obras y servicios de Cataluña y que tiene como referencia la línea prevista en el apartado 1 a) del art. 3 del Real Decreto 835/2003. A través de esta línea de ayuda el Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36 LBRL, coopera con las Diputaciones Provinciales en el apoyo a los municipios para asegurar, a través de los planes provinciales, la prestación de los servicios municipales mínimos y obligatorios, así como la asistencia y la cooperación jurídica, regulándose dichos planes provinciales en el art. 32 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. La disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003 mantiene los mismos criterios que la normativa anterior —en concreto, el derogado Real Decreto 1328/1997—, de manera que la aportación económica estatal a los planes provinciales e insulares se territorializa anualmente y, en consecuencia, la aportación económica correspondiente a Cataluña se transfiere a la Generalitat para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, dada la singularidad catalana, que se reconoce y mantiene. Por tanto, no existe, según el Abogado del Estado, la infracción competencial denunciada.

En cuanto a la impugnación del art. 3.2 y de los arts. 22 a 32 del Real Decreto 835/2003 afecta, según el Abogado del Estado, a la línea de ayuda estatal dirigida a apoyar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano. Esta línea de financiación, que constituye una novedad, pretende dinamizar a través de proyectos de inversión el crecimiento en la zona correspondiente y, con ello, el desarrollo económico y social de las entidades locales solicitantes de la subvención. De este modo, los proyectos que presenten las entidades locales potencialmente beneficiarias entrarán en concurrencia competitiva, que se resolverá según criterios objetivos, como son las circunstancias enumeradas en el art. 25 del real decreto impugnado y lo previsto en el art. 65 del texto

refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, siendo sus posibles beneficiarios los entes relacionados en el art. 3.3 del Real Decreto.

La regulación impugnada se justifica, según el Abogado del Estado, en la posibilidad de que se mantengan relaciones directas entre el Estado y los entes locales (STC 214/1989, FJ 20). Por tanto, la pretensión de la demanda de que la financiación estatal dirigida a esta línea subvencional de cooperación con las entidades locales se canalice a través del plan único de obras y servicios de Cataluña carece de fundamento por ser legítimo que esta específica financiación estatal se realice al margen de dicho plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con la justificación señalada con anterioridad.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita del Tribunal que en su día dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida.

7. Por providencia de 18 de octubre de 2011, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia ha sido planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a los arts. 3.3, 22 a 32 y disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Para la representación procesal del Gobierno autonómico, los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Generalitat en materia de régimen local [art. 9.8 y disposición transitoria sexta.6, Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979]. El Abogado del Estado, por su parte, rechaza dicha vulneración y afirma que el Real Decreto 835/2003 se adecua a las competencias que el Estado tiene atribuidas por el art. 149.1.18 CE.

2. Con carácter previo al examen del fondo de la controversia que se plantea, debemos atender a dos cuestiones de orden procesal.

a) En primer lugar, hay que tener en cuenta que con posterioridad al planteamiento de este conflicto ha entrado en vigor el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de los entes locales, constatándose que dicho Real Decreto 1263/2005 no ha sido objeto de impugnación ante este Tribunal.

El reproche competencial dirigido al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, se refiere a dos de las líneas de apoyo subvencional que el Estado presta a los entes locales, en concreto, de un lado, a las subvenciones que atienden a los llamados «proyectos singulares de desarrollo local y urbano» —arts. 3.3, 22 a 32— y, de otro, a las subvenciones a las inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en la medida que integran, en el caso de Cataluña, la aportación estatal al plan único de obras y servicios de Cataluña, plan único de obras y servicios de Cataluña —disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003—.

La modificación introducida en el Real Decreto 835/2003 por el Real Decreto 1263/2005 se refiere a la primea de las líneas de subvención a que hemos hecho referencia, es decir, a la destinada a apoyar los «proyectos singulares de desarrollo local y urbano», que ha sido suprimida, estableciéndose, en su lugar, dos nuevas líneas que apoyan, respectivamente, «proyectos de modernización administrativa local» y «proyectos con participación de la sociedad civil» (art. 3.2 y 4 del Real Decreto 1263/2005), ninguna de las cuales ha sido impugnada. En cuanto a la segunda línea subvencional impugnada del Real Decreto 835/2005 —inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal y asignadas en el caso de Cataluña al plan único de obras y servicios de Cataluña— no ha sufrido modificación.

Apreciando el alcance de los cambios normativos señalados, puede afirmarse que las modificaciones realizadas en el Real Decreto 835/2003 no conllevan la pérdida de objeto del conflicto planteado, y ello no sólo porque continúe vigente la segunda de las líneas subvencionales a que acabamos de hacer referencia, sino también porque, respecto de las ayudas suprimidas —«proyectos singulares de desarrollo local y urbano»— sigue siendo necesario nuestro pronunciamiento, pues, según nuestra doctrina, el Tribunal está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de la competencia «en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria (SSTC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; y 165/1994, FJ 2) (STC 196/1997, FJ 2)» (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2). En conclusión, «dado que la nueva normativa no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado» (STC 182/1988)» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5).

Por tanto, el proceso mantiene su objeto, según lo enunciado en el precedente fundamento jurídico 1.

b) También deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este conflicto positivo de competencia, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina (STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras), las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. Abordando las impugnaciones sustantivas del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, debemos comenzar señalando que la cooperación económica local del Estado se dirige a alcanzar una serie de objetivos que se enuncian en el art. 1 de dicho real decreto y que se instrumentan, según su art. 2, a través de créditos consignados en los presupuestos generales del Estado. Estos créditos se traducen en tres líneas de ayuda, reguladas en el art. 3 de aquél, de las cuales se impugnan las dos siguientes:

«Aportación a las inversiones incluidas en los Planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, con prioridad de aquellas necesarias para la efectiva prestación de los servicios obligatorios enumerados en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, sin perjuicio de que se puedan incluir otras obras y servicios que sean de competencia municipal, de acuerdo con lo establecido en el art. 25 de la misma ley.

Igualmente, con cargo a esta línea, podrán obtener subvención estatal los proyectos de obra de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales, con el límite del 30 por ciento de la subvención asignada al Plan de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal de la correspondiente provincia.»

«Aportación a proyectos singulares de desarrollo local y urbano.»

La correspondiente regulación subvencional objeto de impugnación se contiene en los arts. 3.3 y 22 a 32.

4. Comenzaremos nuestro examen por la impugnación atinente a la primera de las líneas de subvención antes señaladas. Importa señalar que esta línea de ayuda se impugna exclusivamente en cuanto al alcance que a la misma le otorga la disposición adicional segunda, esto es, en la traducción que la misma hace de la «aportación estatal al Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad autónoma de Cataluña». La disposición adicional segunda (aportación estatal al plan único de obras y servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña) dispone lo siguiente:

«De acuerdo con lo previsto en la regla novena del art. 153.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, en la redacción dada por el art. 136 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y con el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de interior, en relación con la disposición transitoria sexta.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales incluidas en el Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña se realizará a través de la Generalidad, en los siguientes términos:

a) Las aportaciones del Estado al Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con cargo al Programa de cooperación económica local del Estado, incluyéndose los proyectos relativos a la red viaria local, determinadas de acuerdo con lo establecido en el art. 5.2 de este real decreto, serán territorializadas anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. El crédito correspondiente se librará a la Comunidad Autónoma de Cataluña, como subvención gestionada, de acuerdo con el art. 153 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

b) No serán de aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña las normas relativas a la elaboración, aprobación y ejecución de los planes provinciales e insulares de cooperación contenidas en los arts. 8 a 15 de este real decreto.

c) La Comunidad Autónoma de Cataluña remitirá al Ministerio de Administraciones Públicas información sobre el Plan Único de Obras y Servicios una vez aprobado.

d) Compete a la Generalidad de Cataluña elaborar la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales relativa a su territorio, de la cual se suministrará información al Ministerio de Administraciones Públicas, a quien corresponde la colaboración técnica y económica en su elaboración y mantenimiento según lo dispuesto en el art. 4 de este real decreto.

e) Lo previsto en la disposición adicional primera de este real decreto respecto a la cofinanciación con cargo de los fondos estructurales comunitarios será de aplicación también al Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña.»

Para la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, como con más detalle ha quedado recogido en los antecedentes, la competencia de ésta en relación con la cooperación económica con los entes locales constituye una singularidad respecto del régimen general, singularidad que se deriva de lo determinado con anterioridad a la Constitución en el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, y de lo previsto en la disposición transitoria sexta.6 EAC 1979, que conlleva que en Cataluña los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal sean sustituidos por el plan único de obras y servicios de Cataluña. Según dicha representación procesal, el Real Decreto 835/2003 impugnado altera las señaladas atribuciones competenciales, que implicarían que la totalidad de los fondos destinados por el Estado a la cooperación con los entes locales, sea cual fuere la finalidad a que hubieran de asignarse, se entreguen a la Generalitat para que ésta los integre en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

El real decreto impugnado y, en concreto, la disposición adicional segunda, reducen el alcance de dicha competencia autonómica, desnaturalizando el sentido que tradicionalmente ha tenido en nuestra legislación la cooperación local del Estado, que incluye cualquier aportación del Estado a los entes locales y no sólo las ayudas relativas a la prestación por los municipios de los servicios obligatorios previstos en el art. 26 de la Ley reguladora de bases de régimen local (LBRL) u otras que, junto con las anteriores, se incluyen en los planes provinciales e insulares de obras y servicios elaborados por las Diputaciones Provinciales. En razón a todo ello, se impugna la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003 en la medida en que sólo prevé la remisión a la Generalitat, y consecuente integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de las ayudas previstas en el art. 3.1 a) del propio real decreto impugnado —destinadas a inversiones incluidas en los antedichos planes provinciales e insulares, comprendiéndose también las relativas a la red viaria de titularidad de las Diputaciones Provinciales—, sin recoger lo que constituye el centro del reproche, las ayudas contempladas en el art. 3.1 c) del mismo real decreto —aportaciones a proyectos singulares de desarrollo local y urbano.

Este planteamiento es rechazado por el Abogado del Estado. Para esta representación, la singularidad de Cataluña en materia de cooperación económica con los entes locales se limita a que en dicha Comunidad Autónoma los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal, elaborados y aprobados por las Diputaciones Provinciales, son sustituidos por el plan único de obras y servicios de Cataluña, con la consecuencia de que el apoyo financiero estatal a dichos planes debe transferirse a la Generalitat para su inclusión en el plan único de obras y servicios de Cataluña, pero sin que la competencia autonómica implique que este último haya de integrar cualquier otra modalidad de financiación estatal a los entes locales, en concreto, la línea subvencional que se reclama, relativa a proyectos singulares de desarrollo local y urbano, puesto que estos proyectos no son aprobados en el resto de España por las Diputaciones Provinciales y responden a objetivos diferentes de los que son propios de los planes provinciales e insulares.

5. Como ha quedado expuesto, la representación autonómica no discrepa de que la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003 prevea la remisión a la Generalitat para su inclusión en el plan único de obras y servicios de Cataluña de la financiación correspondiente a la línea de ayudas prevista en el art. 3.1 a) de dicho Real Decreto, sino que le formula un reproche negativo, cual es que no establezca también la remisión a la Generalitat, para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de la financiación estatal prevista en el art. 3.1 c) (en su relación con el art. 3.3 y concordantes), esto es, de la financiación dirigida a «proyectos singulares de desarrollo local y urbano».

Nos encontramos, pues, ante una impugnación por omisión, modalidad impugnatoria ésta sobre la que el Tribunal ha dictado ya una doctrina consolidada a la que habremos de atenernos. En efecto, respecto a la inconstitucionalidad por omisión este Tribunal «ha declarado que la misma sólo se produce cuando la propia Constitución ‘impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace’ (SSTC 24/1982, FJ 3; y 74/1987, FJ 4)» (STC 87/1989, de 11 de mayo, FJ 2). Más específicamente, «ya en nuestra STC 155/1990, ..., decíamos que ello carecía de encaje en un conflicto positivo de competencia, el cual presupone una acción positiva de invasión de la esfera competencial de la entidad que lo plantea (fundamento jurídico 2). La citada omisión —añadíamos— no constituye una *causa petendi* adecuada para que este Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre la titularidad de una competencia controvertida (fundamento jurídico 5)» (STC 178/1990, de 15 de noviembre, FJ único).

Este criterio debe ser confirmado ahora, máxime si se considera que el reproche por omisión formulado a la disposición adicional segunda no ha de quedar sin respuesta de este Tribunal, ya que igual tacha —necesaria remisión a la Generalitat de la financiación estatal destinada a los proyectos singulares de desarrollo local y urbano para su inclusión en el plan único de obras y servicios de Cataluña— es justamente la que se formula, pero

esta vez en positivo, a los arts. 3.3 y 22 a 32 del mismo Real Decreto 835/2003, que examinaremos a continuación.

Por tanto, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional segunda del Real Decreto 835/2003.

6. El Gobierno de la Generalitat impugna los arts. 3.3 y 22 a 32, que regulan el régimen de financiación de los llamados proyectos singulares de desarrollo local y urbano. A los efectos del presente conflicto, la principal característica de la financiación de este régimen subvencional es que «se realizará [por el Estado] directamente con las entidades locales solicitantes y beneficiarios de la subvención», según determina el encabezamiento del art. 3.3.

La Letrada de la Generalitat de Cataluña, con apoyo en la argumentación que ha quedado expuesta en el precedente fundamento jurídico 4, reprocha, en primer lugar, a este grupo de preceptos que mantengan centralizada la financiación estatal, pues dicha financiación debería ser trasladada a la Generalitat para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con lo determinado en su día por el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, y con las competencias de la Generalitat de Cataluña reflejadas en el art. 9.8 y en la disposición transitoria sexta.6 EAC 1979. Importa señalar que en la actualidad, tras la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, la competencia de la Generalitat ha de entenderse apoyada en su art. 160. El Abogado del Estado se opone a dicha reivindicación competencial con la argumentación recogida asimismo en el fundamento jurídico 4, sustentando la competencia estatal en el art. 149.1.18 CE.

Entrando a examinar esta primera tacha, hay que partir de que ambas partes coinciden en afirmar que la competencia que tienen las Diputaciones Provinciales para elaborar y aprobar los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal ha quedado excepcionada en Cataluña, al sustituirse en esta Comunidad Autónoma dichos planes provinciales por el plan único de obras y servicios de Cataluña, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en diversas materias, y en la disposición transitoria sexta.6 EAC 1979, que otorgó relevancia estatutaria a los servicios traspasados.

Partiendo de este dato, se trata de determinar si cualquier modalidad de cooperación financiera del Estado con los entes locales de Cataluña debe necesariamente incluirse en el plan único de obras y servicios de Cataluña para alcanzar efectividad, como sostiene la representación procesal de la Generalitat, o sólo debe encauzarse a través de él la financiación correspondiente que el Estado dirija a los planes provinciales, como sostiene el Abogado del Estado, pues es claro que en el primer caso los arts. 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto impugnado vulnerarían las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Esta cuestión ya se la planteó el Tribunal y quedó resuelta en la STC 109/1998, de 21 de mayo, pues entonces debimos «calibrar el alcance de las específicas atribuciones que, bajo la cobertura del plan único, asumió la Generalidad con base en el art. 2 del Real Decreto 2115/1978». Al respecto, señalamos que para la realización de esta tarea «es imprescindible aproximarse al régimen jurídico regulador de los planes provinciales existente en el momento de la transferencia. Hemos de partir, pues, del Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que por aquel entonces vino a proseguir el proceso descentralizador que, en materia de planes provinciales, se había iniciado con el Decreto 1087/1976, de 23 de abril. Este último, ciertamente, ya había encomendado a las Diputaciones Provinciales la tarea de estudiar, elaborar y ejecutar tales planes (art. 2.1); un conjunto de atribuciones que se amplió con el aludido Real Decreto 688/1978, al reconocerles asimismo la facultad de aprobarlos (art. 9.1). De otro lado, en el sistema diseñado en este Real Decreto, la participación estatal se concentraba fundamentalmente en contribuir, junto a las entidades locales citadas, en la financiación de los planes (art. 2); correspondiendo, consiguientemente, al Consejo de Ministros la aprobación de la distribución del crédito estatal (art. 3), y a las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales —entre otros aspectos— el control de la ejecución

de las obras y servicios en las que exista subvención estatal (art. 21)». A continuación advertimos que «este régimen, sin embargo, no llegó a tener aplicación práctica en Cataluña», pues «muy poco tiempo después de aprobarse el nuevo sistema de planes provinciales, se diseñó un específico modelo para Cataluña en el tantas veces citado Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio. Su art. 2, como ya apuntamos, para la debida coordinación de todas las Administraciones involucradas, previó, en su párrafo segundo, que la Generalidad confeccionase, aprobase y ejecutase un plan único de obras y servicios para su territorio; así como que la aportación estatal a la realización de dicho plan se librase a la Generalidad, a quien correspondería su distribución de conformidad con el plan. Y, en fin, el párrafo tercero del art. 2 transfirió, asimismo, a la Generalidad las funciones que, en relación con el número anterior, corresponden a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona .... Así pues, de cuanto se ha dicho cabe concluir, en relación con este caso, que la remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláusula sin perjuicio del art. 36.2 a) LBRL, no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos Planes Provinciales» (STC 109/1998, FJ 6).

En definitiva, aunque «el plan único de Cataluña es, sustancialmente, un instrumento de la actividad coordinadora atribuida a la Comunidad Autónoma, con el que se persigue la más adecuada armonización de la actividad de las diversas Administraciones implicadas» (STC 109/1998, FJ 11), no puede desbordar, en cuanto a la integración de los fondos financieros provenientes de las señaladas Administraciones, los límites que determinan el alcance de la competencia asumida por la Generalitat, que ha quedado delimitada, según lo expuesto, como sustitución de los planes provinciales, sin otras consecuencias complementarias. En este sentido, no hay necesidad de recordar ahora los límites, precisados en dicha STC 109/1998, que el plan único de obras y servicios de Cataluña presenta en cuanto a la integración de los fondos provenientes de las Diputaciones Provinciales, por cuanto la presente controversia tiene un alcance distinto. Centrándonos en lo que interesa a la resolución del presente conflicto, hay que indicar que —de acuerdo con el contenido que tiene la competencia autonómica derivada del Real Decreto 2115/1978 y de la disposición transitoria sexta.6 del EAC 1979, actualmente concretada en el art. 160 EAC 2006— el Estado debe remitir a la Generalitat para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, los fondos financieros que en cada momento aquél decida destinar a los planes provinciales de obras y servicios para apoyar las inversiones allí previstas. Hay que señalar también que estos fondos estatales resultan cualitativamente predeterminados por la norma básica en la materia (art. 149.1.18 CE), esto es, por el art. 36.2 a) LBRL en su doble conexión con los arts. 36.1 a) y b) y 31.2 a) de la misma LBRL. Doble conexión que determina: positivamente, que la cooperación económica que el Estado preste a las Diputaciones Provinciales a través de los planes provinciales se encauce hacia la garantía de la «prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» y a la «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los Municipios»; y, negativamente, que no sea exigible que cualquier fuente de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada deba necesariamente integrarse en los planes provinciales de obras y servicios.

De cuanto se ha expuesto se derivan dos conclusiones. De un lado, que la financiación que se canalice hacia el plan único de obras y servicios de Cataluña ha de guardar homogeneidad y equivalencia respecto a la que se encauce hacia los planes provinciales de obras y servicios en el resto de España, pues, como venimos reiterando la singularidad competencial de Cataluña sólo se cifra en que el plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales. Por tanto, el plan único de obras y servicios de Cataluña no puede acoger, en términos cualitativos o cuantitativos, más financiación estatal que la que se hubiese dirigido a los planes provinciales de obras y servicios en Cataluña en caso de que los mismos hubieren pervivido. Y, de otro lado, que nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia

objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados, las cuales no deberán incorporarse a los planes provinciales de obras y servicios ni, por consecuencia, al plan único de obras y servicios de Cataluña.

En razón a lo señalado, procede desestimar la primera tacha formulada por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat a los arts. 3.3 y 22 a 32, pues esta modalidad de cooperación económica del Estado con los entes locales no se integra en los planes provinciales de obras y servicios y, por tanto, no ha de hacerlo en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

7. La Generalitat formula a este grupo de preceptos un reparo adicional, consistente en señalar que la financiación estatal prevista en los mismos, dirigida a apoyar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano, constituye una línea de ayudas que ha de ser aplicada teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal relativa a las subvenciones, sintetizada en la STC 13/1992. Por tanto, la financiación estatal correspondiente a estos proyectos en Cataluña, debe remitirse a la Generalitat para su aplicación.

El Abogado del Estado también rechaza este planteamiento, puesto que el Estado puede mantener relaciones directas con los entes locales en razón a la naturaleza bifronte del régimen local (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20), lo que justifica la aplicación por el propio Estado de este régimen subvencional, que pretende dinamizar a través de proyectos de inversión el crecimiento en la zona correspondiente mediante la concurrencia competitiva de los proyectos que presenten los entes locales.

Como hemos señalado, los arts. 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto 835/2003 regulan la financiación del Estado a los llamados proyectos singulares de desarrollo local y urbano, entendiendo por tales aquellos proyectos que contribuyan a dinamizar el crecimiento en la zona de que se trate (art. 20). Las subvenciones pueden ser solicitadas por los municipios, Diputaciones Provinciales, cabildos, consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales, según se determina en el art. 3.3, aprobando el proyecto correspondiente (art. 22) y presentando las solicitudes de acuerdo con lo señalado en los arts. 23 y 24. La selección, resolución y demás trámites de aplicación de las subvenciones se realiza centralizadamente de acuerdo con las prescripciones contenidas en los arts. 25 a 32.

Puesto que nos encontramos ante una regulación típicamente subvencional, deberemos resolver la tacha planteada de acuerdo con la doctrina que sobre las subvenciones en general ha establecido este Tribunal, que se sustenta en que «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. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 29/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986) al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autonómico (STC 13/1992, FJ 4)» [STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 b)].

De acuerdo con este planteamiento general, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, sintetizamos cuatro supuestos a los que han de ser reconducidas las diferentes regulaciones subvencionales, supuestos que tienen como referencia las diferentes modalidades de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia en la que se inscriban las subvenciones.

De acuerdo con lo señalado, procede que encuadremos estas subvenciones en la materia de «régimen local», puesto que se trata de subvenciones a entes locales de diversa naturaleza, excepción hecha de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que las reciben, hay que entenderlo así, como consecuencia de la inexistencia en las mismas de Diputación Provincial. En esta materia el Estado tiene atribuido el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.18 CE) y la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva (art. 160 EAC 2006), competencia que, según hemos advertido, se enuncia con tal alcance «de manera impropia y no impide que sobre dichas

competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 100).

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

Siendo ésta la regla general, nuestra doctrina también acoge la posibilidad de que la misma decaiga, pues, según lo expuesto en el mismo fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, estas subvenciones «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», posibilidad que puede hacerse efectiva, según nuestra doctrina, «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).

El Abogado del Estado no fundamenta la centralización de la tramitación de las subvenciones en el criterio de este Tribunal que se acaba de reproducir, aportando las razones que justificarían dicha centralización, sino que sustenta la competencia del Estado simplemente en el carácter bifronte que tiene la propia materia de «régimen local», carácter que conlleva que los entes locales puedan relacionarse con normalidad tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas.

Pues bien, ha de tenerse en cuenta que el carácter bifronte del régimen local «es el resultado de la actividad concurrente del Estado ... y de las Comunidades Autónomas (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que [j]unto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de

entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (STC 31/2010, FJ 36). En definitiva, dado el alcance que tiene el llamado carácter bifronte del régimen local, que exige que se tengan en cuenta tanto las competencias del Estado como las de las Comunidades Autónomas, debemos examinar si las características de esta línea de subvención habilitan al Estado para, además de establecer sus condiciones básicas, retener la tramitación y resolución, pues el carácter bifronte del régimen local no le permite al Estado ignorar las competencias de las Comunidades Autónomas.

La competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención (art. 3.3) para que alcancen determinados objetivos. Este carácter materialmente básico también queda satisfecho en la norma impugnada en cuanto a las finalidades que pretenden alcanzar estas subvenciones, finalidades que se contienen en el art. 24 c) del Real Decreto 835/2003 al regular la «memoria descriptiva del proyecto y de las actuaciones que comprende»: los objetivos a conseguir con el proyecto; inclusión del mismo en un plan de desarrollo integral de la zona; forma de ejecución que contribuya a un mayor desarrollo local y urbano en el territorio afectado; sostenibilidad económica, social y medioambiental de la inversión a largo plazo; aplicación, en su caso, de nuevas tecnologías y su idoneidad para generar el desarrollo de la zona; y localización de las inversiones y relación de los municipios afectados. Es claro que todos estos criterios, que determinan la selección de los proyectos (art. 25), tienen la naturaleza propia de la normativa básica, pues, a través de ellos, puede el Estado fomentar «el desarrollo local y urbano ... a través de la ejecución de proyectos singulares» [art. 1 c)].

Apreciado el carácter básico ex art. 149.1.18 CE de las prescripciones generales que han de cumplir determinados entes locales para formular proyectos que les permitan acceder, en su caso, a la financiación estatal correspondiente, así como de las condiciones que dichos proyectos han de cumplir, debemos valorar a continuación si la regulación impugnada determina, por su propio contenido, que haya de ser el Estado quien tramite centralizadamente los fondos subvencionales correspondientes en lugar de repartirlos, según criterios objetivos, entre las Comunidades Autónomas para que sean éstas las que realicen tal tramitación.

Pues bien, teniendo en cuenta que los proyectos tienen una referencia territorial explícita de carácter intraautonómico, en razón a la delimitación básica que de los entes beneficiarios de las subvenciones hace el art. 3.3, y considerando que están también perfectamente determinados en los arts. 24 y 25 los criterios básicos que han de satisfacer dichos proyectos para ser seleccionados, no se aprecia, como exige el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, que la gestión estatal de las subvenciones «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». Hay que tener en cuenta que hemos descartado que puedan justificar la tramitación centralizada de las subvenciones determinados criterios que pudieran traerse a colación en relación con los proyectos singulares que nos ocupan: así, «la dimensión, viabilidad e interés del proyecto», su «importancia o calidad» —en definitiva, su «excelencia»— o los «índices de tecnificación considerados competitivos», pues con la admisión de dichos criterios «se produciría un vaciamiento de las competencias autonómicas en la materia afectada (STC 186/1999, FJ 10)» (STC 190/2000, de 13 de junio, FJ 10). En esta misma Sentencia y fundamento jurídico añadíamos que «la existencia [en la norma subvencional] de criterios [de concesión], al reducir la discrecionalidad e intensificar la conexión con el objetivo perseguido, hace más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones», lo que procede reiterar en este caso con igual fundamento.

En el mismo sentido, también hemos rechazado que la subvención pueda centralizarse con el argumento de que «la territorialización de los créditos crearía compartimentos estancos por cada Comunidad Autónoma, posibilitando que resulten beneficiados en

algunas de ellas quienes tuvieran peor derecho que otros posibles beneficiarios de otras Comunidades que, efectivamente, no recibieran la ayuda», puesto que «las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan. También dijimos que el argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos (STC 186/1999, FJ 10)» (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11). Y es que, en definitiva, «la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohererse con el respeto al principio de autonomía, de modo que ... las dificultades que pudieran existir... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (SSTC 106/1987, FJ 4; y 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10)» (STC 188/2001, FJ 11).

No apreciándose la existencia de ninguno de los supuestos excepcionales a que se refiere el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, las subvenciones estatales dirigidas a financiar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano han de ser aplicadas teniendo en cuenta los criterios generales contenidos en el mismo fundamento jurídico. Por tanto, los créditos correspondientes han de ser repartidos entre las Comunidades Autónomas para que éstas los gestionen de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado. En todo caso, importa dejar sentado que la remisión a la Generalitat de los fondos que le correspondan en absoluto puede suponer, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 6, la integración de dichos fondos en el plan único de obras y servicios de Cataluña y su tramitación de acuerdo a la normativa específica de éste, sino que, por el contrario, han de tramitarse de acuerdo con los principios generales y criterios establecidos en el art. 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, que regula las subvenciones estatales gestionadas por las Comunidades Autónomas y, en concreto, según su apartado 2.

8. Abordando con este planteamiento los preceptos impugnados, procede señalar:

a) El párrafo primero del art. 3.3 vulnera las competencias de la Generalitat en materia de régimen local al disponer que la cooperación económica estatal «se realizará directamente con las entidades locales solicitantes y beneficiarias de la subvención».

El resto del precepto no invade las competencias autonómicas, pues contiene la relación de los posibles beneficiarios de esta línea de ayudas, relación que, como en cualquier tipo de subvención, sin duda tiene carácter básico.

b) El art. 22.1, que prevé que los proyectos que pudieran obtener subvención sean «aprobados por el órgano competente de la Entidad Local» según las reglas de la LBRL, expresa un enunciado general de carácter básico que no vulnera las competencias de la Generalitat.

Los apartados 2, 3 y 4 del art. 22 contienen reglas de tramitación que resultarían legítimas si las subvenciones se tramitaran centralizadamente, pues prevén la intervención en dicha tramitación de órganos estatales o de órganos de colaboración del propio Estado con los entes locales. Sin embargo, «hemos declarado con reiteración 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 227/1988, de 26 de noviembre, FJ 32)» (STC 188/2001, FJ 11).

Por tanto, los apartados 2, 3 y 4 del art. 22 vulneran las competencias de la Generalitat.

c) El art. 23.1, que prevé que la solicitud de las subvenciones se dirija al Ministerio de Administraciones Públicas, conculca las competencias de la Generalitat, por cuanto se viene indicando.

Por el contrario, el art. 23.2 que contempla un plazo límite para la presentación de las solicitudes ha de ser «concebido como criterio coordinador, [que] no menoscaba competencia autonómica alguna porque puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión» [STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11 b), con cita de la STC 104/1988, de 8 de junio].

d) El art. 24 regula la documentación complementaria que debe acompañar a las solicitudes de subvención. Este precepto tiene carácter básico, pues contiene la acreditación de los aspectos nucleares que han de satisfacerse para poder acceder a la correspondiente subvención.

e) El art. 25, epígrafes a), b), c), d) y e) contiene los criterios reglados que han de tenerse en cuenta para la concesión de las subvenciones y ello ha de ser considerado básico.

De este carácter no participa el primer párrafo del precepto, pues vulnera la competencia de la Generalitat al atribuir a un órgano estatal la valoración de los proyectos.

f) También infringen las competencias autonómicas los arts. 26 y 27, que disponen que la propuesta de resolución y la resolución misma se hagan de modo centralizado.

De este criterio no participa el segundo inciso del art. 27.1, que no vulnera las competencias autonómicas por referirse a la virtualidad del silencio negativo de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo común.

g) El art. 28, que regula el plazo para la adjudicación de las obras objeto de subvención y, en caso de adjudicación fuera de dicho plazo, la pérdida de la subvención estatal, tampoco vulnera las competencias de la Generalitat, pues ha de ser entendido como un criterio de coordinación general ínsito en la competencia básica por ser necesario para su eficacia a través de la homogeneidad de este aspecto de la gestión, siempre que se considere que la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas se hace al órgano autonómico competente.

Por tanto, sólo dicha referencia al Ministerio de Administraciones Públicas invade la competencia de la Generalitat.

h) Los arts. 29, 30, 31 y 32 regulan, respectivamente el libramiento de las subvenciones, la información del ente beneficiario al Estado sobre la situación de ejecución de las obras, el plazo de ejecución de las mismas y el plazo para la justificación de la subvención. Las señaladas regulaciones tienen como referencia al Estado como gestor del procedimiento de tramitación de las ayudas, referencia que no tiene virtualidad una vez que los fondos han de transferirse a las Comunidades Autónomas en la propia ley de presupuestos generales del Estado o con carácter inmediatamente posterior [STC 13/1992, FJ 8 b) y, en su correlación, art. 86.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria] para que aquéllas las gestionen en régimen de plena autonomía, de acuerdo con lo establecido en el art. 86.2 de la propia Ley general presupuestaria, cuyas reglas desplazan a las contenidas en los preceptos ahora examinados. Por tanto, estos aspectos, como en el caso del art. 22 antes examinado, han de ser regulados por las Comunidades Autónomas con respeto de las normas del procedimiento administrativo común.

No obstante lo anterior, el plazo de ejecución de las obras, regulado en el apartado 1 del art. 31, ha de ser considerado una norma básica por ser complemento necesario del régimen sustantivo de la subvención en garantía de su eficacia. Por tanto este precepto no vulnera la competencia autonómica. Por el contrario, la intervención de carácter excepcional del Ministerio de Administraciones Públicas prevista en su apartado 2 vulnera las competencias autonómicas.

En conclusión, los arts. 29; 30; 31, exclusivamente en cuanto a la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas; y 32, vulneran las competencias de la Generalitat.

9. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que los arts. 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto 835/2003 han agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat de Cataluña se satisface con la mera declaración de titularidad competencial en los aspectos que han quedado señalados.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 6454-2003, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales y, en consecuencia:

a) Declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña, con el alcance expresado en los fundamentos jurídicos 7 y 8, los siguientes preceptos: el párrafo primero del art. 3.3; los apartados 2, 3 y 4 del art. 22; el apartado 1 del art. 23; el primer párrafo del art. 25; el art. 26; el primer inciso del art. 27.1; la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 28.1; el art. 29; el art. 30; la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 31.2; y el art. 32.

b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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