

**Suplemento****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**15760** *Pleno. Sentencia 226/2012, de 29 de noviembre de 2012. Conflicto positivo de competencia 7046-2005. Planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales. Competencias sobre fomento de la investigación científica y técnica y asistencia social: preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (STC 13/1992). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 7 de octubre 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/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen sumariamente a continuación.

a) Comienza la representación de la Generalitat aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Consejo Ejecutivo de la Generalitat dirigió al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada, en el que se solicitaba su derogación por invasión de la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social. Requerimiento que fue rechazado.

A continuación, prosigue el escrito de la Letrada de la Generalitat de Cataluña señalando que recientemente su Gobierno ha planteado otro conflicto positivo de competencia en materia de subvenciones para fines de asistencia social. Conflicto frente a la Orden TAS/893/2005, cuya argumentación resultaría extrapolable a la presente controversia. En ambos casos, el conflicto se plantea, se afirma, después de que en el

año 2004 el Gobierno de la Nación se hubiese comprometido a restringir sus convocatorias de ayudas futuras al ámbito de aplicación de aquellos programas que correspondería gestionar al Estado.

Señalado lo anterior, examina el escrito de la Letrada de la Generalitat la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social y, en concreto, sobre la actividad de fomento en dicha materia competencial.

Se destaca que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de asistencia social, si bien, al tiempo, se recuerda que el Tribunal Constitucional habría reconocido la posibilidad de que el Estado intervenga en aquélla bajo determinadas condiciones. Así, se refiere el escrito de la representante de la Generalitat de Cataluña a las SSTC 76/1986 y 146/1986 en las que, tras afirmar que la «asistencia social» es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, se estableció que no obstante, el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Igualmente, se hace referencia a la doctrina sentada en las SSTC 13/1992 y 239/2002 que permitiría al Estado actuar en materia de asistencia social mediante medidas de fomento, pero siendo la intervención estatal en la gestión directa de la concesión de ayudas sólo legítima en la medida en que los programas correspondientes no puedan territorializarse en su gestión, esto es, cuando el ámbito estatal de su naturaleza y efectos hagan imposible la consecución del objetivo previsto sin esa gestión centralizada. Distingue el escrito de la representante de la Generalitat estas medidas de fomento de aquellas otras como las pensiones asistenciales que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, sí se podrían justificar en el artículo 149.1.1 CE.

b) Una vez examinada la doctrina constitucional en la materia, procede la representante del Gobierno de la Generalitat a analizar el amparo constitucional que el Gobierno de la Nación pretende para la Orden TAS/1948/2005.

Para ello, examina, en primer lugar, la propia Orden TAS/1948/2005 que tiene por objeto fijar las bases reguladoras y convocar para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales.

La orden no tiene por objeto fomentar la realización de concretos programas de acción social, sino que pretende incentivar la incorporación de técnicas novedosas en la prestación de servicios sociales en tres grandes ámbitos de actuación: dependencia, lucha contra la pobreza y medio rural. La representante legal del Gobierno de Cataluña no objeta la finalidad de las ayudas, la colaboración con el tercer sector potenciando el desarrollo de técnicas novedosas en la acción social, sino que el Estado pretenda realizarla al margen de la distribución de competencias pues no se produce en el supuesto una excepción a la obligación de territorialización de los fondos y de la gestión.

La centralización de la gestión que realiza la disposición impugnada, que deja en manos de órganos estatales la recepción de solicitudes, así como la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento –sin exigir a las entidades solicitantes ninguna de las condiciones que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido exigiendo para considerar procedente tal centralización, por ejemplo, que el ámbito de actuación de las mismas sea estatal– vulneraría, según el escrito de la representación de la Generalitat, el marco de competencias que en materia de asistencia social ha reconocido el Tribunal Constitucional al Estado.

A continuación se examina en el escrito de la representación del Gobierno de la Generalitat el acuerdo de 8 de septiembre de 2005 por el que el Consejo de Ministros rechaza el requerimiento de incompetencia formulado en relación con la orden ahora impugnada. En aquel Acuerdo el Gobierno de la Nación justificó, con cita de la STC 146/1986, FJ 5, la regulación y la convocatoria estatal en el hecho de tratarse de una intervención en tres grandes áreas de actuación, dependencia, lucha contra la pobreza y medio rural, que pretende abordar problemas que exceden el ámbito de la Comunidad Autónoma y presupone en su concepción y gestión un ámbito supracomunitario. Igualmente se justificó la actuación estatal en el título recogido en el artículo 149.1.1 CE, así como en el

carácter supraautonómico que se derivaría de estar vinculados a una serie de planes nacionales acordados en el ámbito de la conferencia sectorial de asuntos sociales.

c) Una vez examinadas las razones por las que se trata de justificar la actuación estatal, el escrito de planteamiento del conflicto entra a rebatir los argumentos aducidos por el Gobierno de la Nación en el acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2005 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia.

En primer lugar, la representación de la Generalitat considera incoherente y confuso que en el acuerdo se fundamente la gestión centralizada en el carácter supraautonómico de los proyectos innovadores a desarrollar y luego afirme que no se excluye la participación de entidades de inferior ámbito territorial, por entender que la capacidad de innovación de las entidades y organizaciones es independiente del ámbito en que desarrollen sus actuaciones.

A continuación recuerda que el Estado pretende encontrar amparo en la competencia recogida en el artículo 149.1.1 CE, sin embargo, de acuerdo con el escrito de la Letrada de la Generalitat, dicho título que ha dado cobertura a la concesión por el Estado de pensiones asistenciales, nunca ha sido invocado, alega la representación de la Generalitat, por el Tribunal Constitucional para amparar el establecimiento de líneas de subvención para programas de acción social, pues el artículo 149.1.1 CE de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal «no puede operar como una especie de título horizontal» pues dichas cláusula se refiere a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos), de acuerdo con la STC 61/1997, FFJJ 7 y 8.

Habida cuenta de la definición del objeto de las subvenciones impugnadas no nos hallaríamos ante un supuesto en el que se vean implicadas las facultades elementales, los límites esenciales, o las prestaciones básicas de un derecho fundamental. En consecuencia, de la propia doctrina constitucional, resultaría excluida la pretensión de amparar en el artículo 149.1.1 CE la gestión centralizada de la concesión de subvenciones.

Tal gestión únicamente sería legítima, señala el escrito de la representación de la Generalitat, en el supuesto de concurrencia de la doble dimensión de los programas a subvencionar: tanto el ámbito estatal de sus objetivos, alcance y efectos; como el ámbito estatal de actuación de las organizaciones beneficiarias, sin que la simple autodefinición de un teórico ámbito de actuación estatal sea, en sí mismo, definitivo.

Sin embargo, la orden que nos ocupa olvida la exigencia de esa doble condición, requiriendo sencilla y únicamente que los programas innovadores que las entidades participantes pretendan llevar a cabo se inscriban en alguno de los tres ámbitos que se indican (dependencia, lucha contra la pobreza y medio rural). Se incumple así una vez más, se afirma, la doctrina del Tribunal Constitucional.

Prosigue el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña afirmando que en el ámbito de la asistencia social se excluyen en general actuaciones de ámbito demasiado extenso, pues éstas son más eficaces en los ámbitos más próximos. La propia naturaleza y características de la materia asistencia social determinan la necesidad de territorializar las ayudas reservándose la excepción para aquellos programas que excepcionalmente tienen una incidencia estatal.

Para la representación de la Generalitat de Cataluña, en materia de asistencia social, sólo en supuestos de emergencia ante grandes catástrofes o con respecto a determinadas campañas de sensibilización, estudios, conferencias o congresos se podría justificar una actuación a nivel estatal. Y es evidente, según el escrito de la Letrada de la Generalitat, que entre ellos no pueden contarse aquellos que incorporan técnicas novedosas, porque lo que define el ámbito estatal de los programas es el alcance efectivo de su ejecución, no los medios o técnicas que se empleen para llevarlos a cabo. Ni tampoco los concretos ámbitos materiales de actuación en los que tengan lugar.

A continuación niega el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña que la orden objeto de conflicto pueda considerarse vinculada al desarrollo de concretos planes supraautonómicos, como afirma el acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2005 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia, pues ninguna

referencia a ello hace la orden objeto de conflicto. Igualmente se rechaza que en sede de la conferencia sectorial de asuntos sociales se acordará la gestión centralizada de los mismos.

Denuncia el escrito de la Letrada de la Generalitat que el acuerdo de 8 de septiembre de 2005 reconoce que la Orden TAS/1948/2005 no exige la doble dimensión reclamada por la doctrina del Tribunal Constitucional, y aquel acuerdo sorprende señalando que tal omisión no supone la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Continúa el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña señalando que incluso el hecho de desarrollar la actividad subvencionada en el territorio de más de una Comunidad Autónoma no significa que automáticamente las competencias correspondan al Estado. La propia Constitución ha establecido cauces como el de los convenios de colaboración a través de los cuales las Comunidades Autónomas pueden gestionar programas que se realicen en más de una Comunidad Autónoma. 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.

Para la representación de la Generalitat de Cataluña, el papel del Estado en materia de asistencia social debería agotarse al trazar prioridades en la ley de presupuestos, sin embargo, los recursos deberán ser territorializados en la propia ley de presupuestos o cuanto antes se pueda, pues aquéllos han de ser canalizados a través de las Comunidades Autónomas que son las que ostentan la competencia material en exclusiva. El escrito de conflicto denuncia que el Gobierno pretende recuperar una competencia que el constituyente le negó forzando la interpretación de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Concluye la representación de la Generalitat de Cataluña recapitulando sus principales argumentos y solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña, y se declare igualmente la inaplicación en Cataluña de los preceptos objeto del presente conflicto.

2. Mediante providencia de 8 de noviembre de 2005 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Por escrito de 21 de noviembre de 2005 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de 22 de noviembre de 2005. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el día 27 de diciembre de 2005. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación:

a) Comienza la Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales. Tras sintetizar los argumentos de aquélla recuerda que el Gobierno en su reunión celebrada el 8 de septiembre de 2005, contestó al requerimiento estimando que las subvenciones objeto de regulación y convocatoria en la orden impugnada lejos de incidir en la ejecución ordinaria en materia de asistencia social, pretenden primordialmente promover la introducción de procedimientos y técnicas

novedosas en la atención social por parte de las organizaciones del tercer sector que operan en el ámbito supraautonómico, y que, como tal, no son susceptibles de distribución territorial. Lo que le lleva a poner en cuestión el encuadre competencial que realiza el representante de la Generalitat de Cataluña.

b) En efecto, a continuación considera el Abogado del Estado que las actuaciones contempladas en la orden objeto de conflicto configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado y procede en primer lugar a determinar el título competencial que ampararía dicha intervención estatal. Considera que teniendo la orden objeto de conflicto como finalidad esencial favorecer la innovación en las actividades y programas que desarrollen las organizaciones no gubernamentales, las ayudas previstas en la misma se fundamentan en el título competencial estatal relativo a la investigación y desarrollo científico y técnico (art. 149.1.15 CE), considerando desacertada la exclusiva vinculación de los proyectos a desarrollar con el título alegado por la representación autonómica, asistencia social.

La Abogado del Estado considera que del examen del preámbulo de la orden se desprende que el objetivo, directo e inmediato, de los proyectos a desarrollar tiene un componente claramente investigador en cuanto que se trata de medidas dirigidas a «impulsar los servicios sociales, atendiendo a las competencias estatales en las áreas de bienestar social y el fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales» promoviendo métodos y técnicas, que, una vez implantadas y contrastadas, puedan ser utilizadas posteriormente para lograr una mejora en los servicios sociales ya que el concepto de investigación incluye no sólo el apoyo de actividades directamente conducentes a descubrimientos científicos o avances técnicos, sino que también la divulgación de los resultados obtenidos es sin duda un medio de fomentar y coordinar la investigación.

De acuerdo con el escrito de la Abogado del Estado, altamente reveladores del referido componente investigador resultan los artículos 1, 8 y 15 de la orden, en los que se define el objeto de las subvenciones, se establecen los criterios de valoración que se tendrán en cuenta para llevar a cabo la adjudicación (carácter innovador de la actividad propuesta), y se impone la obligación de la presentación de una memoria explicativa en la que consten las conclusiones extraídas de las innovaciones experimentadas. Se trata de la obtención de unos resultados tras un proceso de investigación, mediante la experimentación y su posterior evaluación constituyendo la finalidad de las ayudas la búsqueda de nuevas alternativas y fórmulas que permitan informar la elaboración de futuros planes integrales de actuación.

Al encuadrarse las ayudas en la competencia recogida en el artículo 149.1.15 CE sobre fomento y coordinación de la investigación científica y técnica nos encontraríamos en el cuarto supuesto de la STC 13/1992 que permite la gestión centralizada de las ayudas para garantizar su plena efectividad.

Según la Abogado del Estado lo decisivo para el acceso a tales subvenciones no puede ser la Comunidad Autónoma en la que actúen las entidades beneficiarias, sino la capacidad para desarrollar proyectos innovadores, por lo que no se vulnera la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.

c) Examina, a continuación, el escrito de la Abogado del Estado el alcance que le ha dado la doctrina del Tribunal Constitucional al título competencial recogido en el artículo 149.1.15 CE.

Señala que de acuerdo con el artículo 149.1.15 CE el Estado ostenta plenas potestades, normativas y ejecutivas, en relación con el fomento de la investigación, sin que ello impida la competencia autonómica para establecer medidas de fomento de idéntica naturaleza. Y considera que la investigación no puede tener unos fines que no se conecten a un sector material de actividad concreta pues si la competencia de fomento de la investigación hubiera de descartarse siempre que se advirtieran fines ulteriores acabaría por vaciarse de contenido. Recuerda la Abogado del Estado la doctrina del Tribunal que establece que «la competencia relativa al fomento de la investigación científica y técnica es proyectable sobre cualquier sector material, sin que, por tanto,

considerando la investigación como contenido inherente a la competencia exclusiva sobre determinada materia, pueda pretenderse la exclusión del ejercicio de la competencia para el fomento de la investigación en los ámbitos materiales cuya titularidad no corresponda a quien ejercita dicha competencia».

Asimismo, señala la Abogado del Estado que es una competencia la de fomento de la investigación de contenido muy amplio pues incluye «todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras» (STC 90/1992). Y considera que también la divulgación de resultados es un medio de fomentar y coordinar la investigación.

Puesto que los programas a desarrollar previstos en la orden tienen como actividad principal y predominante la investigación, el Estado puede regular al amparo del artículo 149.1.15 CE las condiciones de otorgamiento de subvenciones correctamente ordenadas al fomento de la investigación y desarrollo de innovaciones técnicas (incluidas las normas procedimentales), así como asumir la tramitación administrativa de dichas subvenciones (STC 175/2003).

Por las razones reproducidas la Abogado del Estado solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado.

4. Mediante providencia de 27 de noviembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña la orden objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en materia de asistencia social derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dicha disposición centraliza en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas referidas, ignorando de este modo la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero). Por el contrario, la Abogado del Estado sostiene que las subvenciones establecidas en la orden objeto de conflicto encuentran cobertura en la competencia estatal en materia de fomento de la investigación científica y técnica prevista en el artículo 149.1.15 CE, de manera que el Estado puede realizar la regulación completa de su convocatoria y concesión y también las funciones de mera ejecución necesarias para ello, sin que ello prejuzgue la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer medidas de fomento de idéntica naturaleza.

2. De acuerdo con nuestra doctrina (por todas, la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3) la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual habremos de examinar el contenido concreto de la orden objeto de conflicto. La resolución del presente conflicto exige, por tanto, la realización del encuadramiento competencial de las subvenciones cuestionadas, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se ha producido la vulneración competencial denunciada.

Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de las referidas ayudas pues mientras que la Comunidad Autónoma considera que las mismas son enmarcables en el título competencial autonómico en materia de asistencia social, la Abogado del

Estado afirma que se fundamentan en la competencia del Estado sobre el fomento de la investigación científica y técnica, recogida en el artículo 149.1.15 CE.

Se hace preciso, pues, examinar, en primer lugar, el objeto y finalidad de la disposición impugnada a fin de determinar la incardinación material de la regulación objeto de conflicto y los efectos que se desprenden de tal incardinación en relación con las competencias alegadas.

El objeto de la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio es el establecimiento de las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2005 de «la concesión de subvenciones destinadas a colaborar en la financiación de proyectos desarrollados en el ámbito de los Servicios Sociales del área de actuación de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad que por su singularidad y novedad puedan contribuir al estudio de sus ámbitos preferentes de actuación» (art. 1). Las subvenciones se conceden a entidades u organizaciones no gubernamentales que cumplan los requisitos de constitución, fines, medios y cumplimiento de obligaciones que se señalan en el artículo 4, excluyéndose las entidades de Derecho público, las universidades, los partidos políticos, los colegios profesionales y otras entidades con análogos fines específicos y naturaleza que los citados. La orden se completa con la determinación de la financiación estatal disponible para la concesión de las ayudas (art. 2) y la regulación de los siguientes aspectos: el procedimiento de concesión (art. 3); la forma y plazo de presentación de solicitudes (art. 5); la presupuestación de los programas presentados (art. 6); competencia, tramitación y resolución (arts. 7, 9 y 10); los criterios de evaluación (art. 8); el abono de la subvención (art. 11); las variaciones en los programas subvencionados y la modificación de la resolución de la concesión de la subvención (art. 12); las obligaciones de las entidades beneficiarias (art. 13); la justificación de los gastos (art. 14), la memoria justificativa y explicativa de la realización del proyecto subvencionado (art. 15); la responsabilidad y el régimen sancionador (art. 16); los reintegros (art. 17); así como una disposición adicional referida al régimen jurídico de aplicación supletoria, y una disposición final relativa a la entrada en vigor.

Pues bien, a la vista del contenido de la orden objeto del conflicto, debemos examinar a continuación si las subvenciones que se convocan en la misma se encuadran en la materia alegada por la Abogado del Estado o, en su caso, en la que invoca la Generalitat de Cataluña en el escrito iniciador del presente procedimiento.

De acuerdo con nuestra doctrina, «la antedicha operación debe tener en consideración, como principio, que la “investigación científica y técnica” es una materia que concurre con otras materias específicas de carácter sectorial y que, por tanto, adquiere su sentido en la medida en que ello es así. Sin embargo, la cuestión a dilucidar no es la de la posible concurrencia entre materias, que es un hecho, sino la determinación de la materia que está más específicamente afectada como consecuencia de dicha concurrencia, pues ya hemos indicado en ocasiones anteriores que el ámbito del artículo 149.1.15 CE, por su propia naturaleza, debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre (por todas, STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 6), por lo que no es suficiente una relativa conexión con la naturaleza investigadora de las medidas controvertidas para que éstas sean configuradas como “investigación”, sino que dicha naturaleza debe ser nítida y preponderante, con el fin de no producir un vaciamiento de los títulos sectoriales» (STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3).

Puntualizado lo anterior debemos señalar que el encuadramiento propuesto por la Abogado del Estado en el presente asunto no puede ser acogido ya que no nos encontramos aquí ante proyectos de investigación en sentido estricto, pues de la tipología de proyectos que, conforme a la orden impugnada, van a ser objeto de financiación podemos deducir, en razón a su finalidad primordial, que se trata de actuaciones con una evidente incidencia social antes que actuaciones dirigidas al perfeccionamiento del conocimiento científico en cuestiones relacionadas con la asistencia social.

El carácter innovador de las actividades a financiar junto con la previsión del uso de las conclusiones a las que se llegue una vez se han desarrollado aquéllas para la

elaboración de futuros planes por el Estado, características que se desprenden de la orden objeto de conflicto, no suponen, por sí mismas, que la naturaleza investigadora sea, en este concreto caso, la preponderante, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal «no toda actividad de innovación en el turismo o en cualquier otra materia puede calificarse como investigación, pues la innovación en un sector determinado puede consistir, simplemente, en la aplicación al mismo de los resultados de una investigación ya realizada», de manera que «no puede reconducirse a la materia investigación científica y técnica cualquier aplicación tecnológica ya existente, por novedosa que fuere para el área en que se implante, pues el artículo 149.1.15 CE debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos habilitantes con los que concurre» [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 14 a).]» (STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 7).

En suma, a la vista de la doctrina constitucional sobre la materia de investigación científica y técnica, que mantiene una concepción estricta sobre el artículo 149.1.15 CE a fin de evitar el vaciamiento de otros títulos habilitantes con los que concurre, y atendiendo al propio contenido de la disposición impugnada, debe descartarse que la materia «investigación científica y técnica» sea precisamente el objetivo y finalidad que determinan la concesión de las ayudas previstas. En absoluto se aprecia de forma inequívoca que la «naturaleza nítida y preponderante» (STC 138/2009, FJ 3) de la regulación contenida en la orden controvertida sea la investigación.

El ámbito material en el que debe incardinarse la orden cuestionada es, por tanto, el relativo a la asistencia social, pues de acuerdo con el artículo 8 de la orden objeto de conflicto las subvenciones persiguen financiar proyectos en los ámbitos de actuación preferente de la Secretaría de Estado de servicios sociales, familias y discapacidad relativos al área de la dependencia, a la lucha contra la pobreza y a desarrollar en el medio rural.

Este Tribunal ya ha tenido la ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que «atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Bajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia.

3. Una vez identificada la materia a la que se refiere la disposición objeto de conflicto, asistencia social, hemos de examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La Constitución se refiere a la asistencia social en el artículo 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su vigente Estatuto de Autonomía. Debemos señalar que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones, y no a las estatutarias vigentes en el momento de formalizarse el recurso, habremos de atenernos de acuerdo con nuestra doctrina según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del

bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada).

El artículo 166 del vigente Estatuto de Autonomía caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas; no obstante, como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex artículo 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). Al respecto, debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el artículo 149.1 CE, aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional. Por tanto, y como ya tuvimos ocasión de afirmar en relación, precisamente, con el artículo 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, «el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios.» (STC 31/2010, FJ 104).

Descartado que concurra en el presente supuesto la competencia alegada por la Abogado del Estado sobre el fomento de la investigación científica y técnica, recogida en el artículo 149.1.15 CE, ello no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues hemos afirmado que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). El Estado tiene, por tanto, la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

En la STC 13/1992 este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, continúan siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. Dichos supuestos generales concilian la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado, por otro. Así, la regla general sobre el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado en aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva y el Estado carece de título competencial alguno, tanto genérico como específico, indica que la intervención estatal debe limitarse a «decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores ... de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad», y que «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» [STC 13/1992, FJ 8 a)].

No obstante, en materia de asistencia social debemos tener presente además nuestra reciente doctrina sobre el alcance de la potestad subvencional estatal en ese campo, según la cual, aun tratándose de una materia incluida en el primero de los cuatro supuestos sistematizados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, hemos afirmado que «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» (SSTC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8; doctrina aplicada posteriormente en las SSTC 72/2012, de 16 de abril, FJ 4; 73/2012, de 16 de abril, FJ 4; 77/2012, de 16 de abril, FJ 4; 173/2012, de 15 de octubre, FJ 7; y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 7).

4. Una vez expuesto el marco competencial, la controversia versa, en realidad, en torno a la aplicación al caso concreto de la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en la STC 13/1992. Así, lo discutido resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la orden objeto de conflicto. De hecho, el debate trabado entre las partes, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia asistencia social, se reconduce a la determinación de qué supuesto de los cuatro que nuestra doctrina sistematizó en la STC 13/1992 resulta de aplicación al presente caso.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat parece entender que nos encontramos en el denominado primer supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 a) de aquella, pues considera que el papel del Estado en materia de asistencia social debería agotarse al trazar prioridades en la ley de presupuestos, territorializando en la propia ley los recursos empleados. Recordemos que el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992 determina lo siguiente:

«a) Un 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.»

Por su parte, el Abogado del Estado al encuadrar las ayudas en la competencia recogida en el artículo 149.1.15 CE sobre fomento y coordinación de la investigación científica y técnica considera que resulta procedente la aplicación a las ayudas previstas de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8 d) de la misma Sentencia 13/1992, en el que dijimos que la gestión centralizada estatal,

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

Debemos pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos –a) o d)– le es de aplicación a la orden objeto de conflicto en razón a sus características. Y precisamente en razón de éstas, confirmamos que las subvenciones contenidas en la Orden TAS/1948/2005 se incluyen en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. En efecto, al no poder justificarse la acción del Estado en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en el fundamento jurídico 2 de la presente Sentencia, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada –que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia–, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto.

5. Sobre la base precedente debemos proceder al examen de los distintos preceptos de la orden objeto de conflicto, recordando que, tratándose de ayudas en materia de asistencia social, al Estado le corresponde «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 a las Comunidades Autónomas les corresponde «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» (SSTC 178/2011, FJ 7; 36/2012, FJ 8; 72/2012, FJ 4; 73/2012, FJ 4; 77/2012, FJ 4; 173/2012, FJ 7; y 177/2012, FJ 7).

a) El artículo 1 es inconstitucional en relación con la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 2005, mientras que no es inconstitucional el establecimiento de las bases reguladoras de dicha concesión en la medida en que no rebasen los aspectos centrales del régimen subvencional, en los términos que resultan del examen subsiguiente de los demás preceptos.

b) El artículo 2 no infringe las competencias autonómicas en cuanto determina la financiación de las subvenciones previstas.

c) El artículo 3 no infringe las competencias autonómicas en cuanto caracteriza de manera general el procedimiento de concesión.

d) El artículo 4 que regula los requisitos generales que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, tampoco vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

e) Los artículos 5, 6 y 7 conculcan las competencias autonómicas al referirse, respectivamente, al lugar y plazo de presentación de solicitudes –art. 5–, a la presupuestación de los programas presentados –art. 6– a los órganos estatales competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento –art. 7.

f) El artículo 8, que contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las mismas, tampoco infringe las competencias autonómicas.

g) Los artículos 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 autonómicas.

h) La disposición adicional única, no vulnera las competencias autonómicas al remitirse de modo genérico a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el 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.

i) La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma y por ello no vulnera las competencias autonómicas.

j) Como consecuencia de lo declarado anteriormente, la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña se extiende también a los anexos I, II y III de la orden.

6. Antes de pronunciar nuestro fallo debemos concretar el alcance de la vulneración de competencias en que incurre la orden objeto del presente conflicto. Dicha orden ha agotado ya sus efectos y a su amparo se han producido situaciones jurídicas consolidadas, que podrían verse menoscabadas por la estimación del presente conflicto de competencia. Siguiendo la doctrina de este Tribunal referida a supuestos similares (por todas, STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 12), la afectación de situaciones ya consolidadas se evita mediante la mera declaración de la titularidad de la competencia controvertida. Por tanto, la pretensión del Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante el presente reconocimiento de su titularidad en la materia objeto de este conflicto, en los términos que se vienen fundamentando y que se concretan en el consiguiente fallo.

#### 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.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 6 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña los siguientes preceptos de la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales: artículos 1, en el inciso «y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones»; 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 y los anexos I, II y III de la orden referida por vulnerar las competencias de la Generalitat de Cataluña.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005, al que se adhiere el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez*

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la Sentencia, que estima parcialmente el conflicto de competencia planteado.

Comparto plenamente el encuadramiento competencial de las subvenciones en la materia de asistencia social que efectúa la Sentencia en su fundamento jurídico 2, pero discrepo de las consecuencias jurídicas que se consideran aplicables al referido encuadramiento competencial, en tanto que desdibujan la delimitación establecida originariamente en la fundamental STC 13/1992 respecto al supuesto que concurre en el presente caso. Tal como manifesté en la deliberación, considero necesario retomar en sus términos genuinos la jurisprudencia sentada en aquella Sentencia para la interpretación de los cuatro supuestos recogidos en ella, y reconducir a tales parámetros la reciente tendencia que, como en la presente Sentencia de la que discrepo, aboca a un recorte significativo de la capacidad autonómica para regular las subvenciones otorgadas

con cargo a fondos estatales que se proyectan sobre materias de competencia autonómica exclusiva.

Como afirmé en el Voto concurrente formulado a la STC 36/2012, «[C]reo necesario subrayar la importancia de nuestra STC 13/1992 para la sistematización y la ordenación de la doctrina constitucional sobre la articulación de las relaciones entre la potestad estatal de gasto subvencional y las competencias que las Comunidades Autónomas disponen en muy diversas materias. Aquella Sentencia, apoyada en una extensa fundamentación jurídica, estaba animada por una evidente intención sistematizadora, y, en la práctica, ha operado hasta la fecha como la referencia central de la doctrina constitucional en materia de regulación y gestión de subvenciones estatales en el marco del Estado autonómico. En ella quedaron establecidos con claridad determinados parámetros razonables y transparentes de delimitación de la actuación al respecto tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas.»

En la propia Sentencia con respecto a la cual formulo el presente Voto particular se reconoce que «[e]n la STC 13/1992 este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, continúan siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad».

La doctrina de la STC 13/1992 aplicable al presente caso, recogida en el apartado a) del fundamento jurídico 8, se puede resumir de la siguiente forma: cuando el Estado decide destinar unos fondos al otorgamiento de subvenciones en una materia que pertenece a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, careciendo tanto de título específico como de título transversal que le faculte para regular tales subvenciones, debe respetar aquella concreta competencia autonómica reconocida como exclusiva, y, en consecuencia, debe limitarse a consignar el destino de los fondos en los presupuestos generales del Estado, y a territorializar las correspondientes partidas presupuestarias. De manera que los demás aspectos relativos a las subvenciones en cuestión sean objeto de regulación y gestión íntegramente por las Comunidades Autónomas. Esta fue la articulación sentada en nuestra STC 13/1992 respecto a la potestad subvencional de gasto público del Estado, por un lado, y la competencia material exclusiva de las Comunidades Autónomas, por otro.

Pues bien, en la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, se introdujo implícitamente una modulación de la interpretación –hasta entonces incuestionada– que puede considerarse una revisión tácita de la doctrina fijada en la referida STC 13/1992. Esta modulación conduce a que en los supuestos previstos en el apartado a) del fundamento jurídico 8 de aquélla se establezca, y ésta es la novedad, un reparto de la competencia normativa sobre las subvenciones que se otorguen con cargo a fondos estatales, a pesar de que las Comunidades Autónomas ostenten en la materia competencias exclusivas y de que el Estado carezca de competencia alguna, ni específica ni transversal. Según tal variante interpretativa, hemos dicho en la STC 178/2011 que «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–».

Este nuevo entendimiento, por un lado, contradice frontalmente el principio consagrado por nuestra jurisprudencia que afirma que el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado no altera la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y, por otro lado, relativiza la diferencia fundamental que supone ostentar la titularidad de una competencia, o carecer de ella en la materia de que se trate, circunstancia determinante a partir de la cual en la STC 13/1992 quedaron estructurados los cuatro supuestos generales claramente sistematizados en su fundamento jurídico 8, con explícita contemplación de las consecuencias jurídicas respectivas aplicables a cada uno de los supuestos.

El referido sesgo interpretativo ha empezado a ser aplicado recientemente en otros conflictos de competencia relativos a normas estatales de convocatoria de subvenciones en materias de asistencia social: primero, en la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8, del Pleno, y posteriormente, en cinco Sentencias de Sala (SSTC 72/2012, de 16 de abril, FJ 4; 73/2012, de 16 de abril, FJ 4; 77/2012, de 16 de abril, FJ 4; 173/2012, de 15 de octubre, FJ 7; y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 7) con exigua o nula explicación o referencia a la STC 178/2011 que inició el cambio de orientación.

Resulta preocupante la carencia de la imprescindible fundamentación jurídica que pueda explicar este inicio de cambio de orientación, que apunta a una rectificación parcial de la doctrina sentada en la STC 13/1992. De la lectura de las referidas Sentencias puede concluirse con claridad la ausencia de fundamentación jurídica que pueda justificar la necesidad de este nuevo entendimiento. La revisión de una doctrina tan importante como ha sido en la práctica la establecida en la STC 13/1992 requiere la aportación de argumentos suficientes, que no se vislumbran en los fundamentos jurídicos de las recientes resoluciones.

Pero lo que me lleva en última instancia a formular el presente Voto particular es la preocupación por la tendencia expansiva que parece acompañar a esa modulación interpretativa. Debe hacerse notar que la fundamentación y el fallo de la STC 36/2012 se encuentran estrictamente ceñidos a las circunstancias concretas del caso, que trataba de la renta básica de emancipación de los jóvenes regulada por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre. El Pleno del Tribunal debatió ampliamente sobre el encuadramiento competencial de dicha ayuda, lo que explica el esfuerzo interpretativo que condujo a que las ayudas fueran encuadradas en la materia de asistencia social, modificando explícitamente el criterio de la Sala Segunda sentado en la STC 129/2010, de 29 de noviembre (FFJJ 3 y 5); pero en aquel caso, en lugar de estimar en su totalidad el conflicto planteado, se entendió por la mayoría del Pleno que el Estado podía regular los aspectos centrales de las ayudas. Ese entendimiento, explicable por las peculiaridades de la ayuda en cuestión (una renta otorgada directamente a los jóvenes para el acceso a una vivienda en régimen de alquiler) y por la circunstancia de la revisión del encuadramiento competencial acogido con anterioridad, parece proyectarse ahora indiscriminadamente, sin ulterior explicación particular, sobre cualquier ayuda en materia de asistencia social, más allá del supuesto peculiar enjuiciado en la STC 36/2012 y sobre el que también versaron las posteriores SSTC 72/2012, 73/2012, y 77/2012, todas de 16 de abril. Lo cual se pone de manifiesto tanto en las SSTC 173/2012 y 177/2012, ambas de 15 de octubre, como en las dos Sentencias que el Pleno ha aprobado con fecha de 29 de noviembre de 2012 en relación con los conflictos positivos de competencia núms. 7046-2005 y 1908-2006. En efecto, estas cuatro Sentencias enjuician órdenes ministeriales que establecen las bases reguladoras y convocan subvenciones en materia de asistencia social cuyos beneficiarios son el movimiento asociativo y fundacional que trabaja en el ámbito de la exclusión social, los servicios sociales o los municipios y mancomunidades.

Cabe resaltar que aunque en los diversos conflictos mencionados en este Voto particular se reconoce sistemáticamente que el Estado no tiene competencia para convocar y otorgar las concretas ayudas reguladas, nuestros fallos se limitan a declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones incluidas en las normas estatales objeto de conflicto que exceden de los aspectos centrales del régimen subvencional, cuando lo que estrictamente procedería es la declaración de nulidad de las normas estatales en su totalidad, en cuanto que los «actos que originaron el conflicto» están «viciados de incompetencia» (art. 66 LOTC). De la misma manera, en la presente Sentencia, en aplicación estricta y congruente de la doctrina formulada en el apartado a) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, el presente conflicto positivo de competencia debió ser estimado íntegramente.

Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.