

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15761 *Pleno. Sentencia 227/2012, de 29 de noviembre de 2012. Conflicto positivo de competencia 1908-2006. Planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general y deuda del Estado, fomento de la investigación científica y técnica, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas 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, 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. 1908-2006 promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 22 de febrero de 2006 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

a) La representación de la Generalitat comienza aludiendo al requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación en relación con la Orden impugnada, requerimiento que fue rechazado. A continuación, señala que su Gobierno ha planteado otros dos conflictos positivos de competencia en materia de subvenciones para fines de asistencia social, cuyas argumentaciones resultarían extrapolables a la presente controversia: conflictos positivos de competencia frente a la Orden TAS/893/2005, de 17

de marzo, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y frente a la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio, por la que se establecían las bases reguladoras y se convocaba para el año 2005 la concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales. De acuerdo con el escrito de la representante de la Generalitat, la Orden TAS/3441/2005 omite completamente los requisitos precisados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para considerar legítima la actividad estatal de fomento en materia de asistencia social, puesto que, habida cuenta de cuáles pueden ser los eventuales beneficiarios de las subvenciones (municipios y mancomunidades de municipios), los programas a desarrollar por los mismos tendrán carácter local.

b) El escrito de la representante de la Generalitat examina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social y, en concreto, la jurisprudencia 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 ha reconocido la posibilidad de que el Estado intervenga en aquella bajo determinadas condiciones. Así, en las SSTC 76/1986, 146/1986, 13/1992 y 239/2002, tras afirmar que la «asistencia social» es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, se estableció que, no obstante, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, el Estado puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

La representante del Gobierno de la Generalitat diferencia dos supuestos de actuación estatal en materia de asistencia social: el supuesto que busca asegurar, mediante pensiones asistenciales, un mínimo vital a los ciudadanos que garantice la uniformidad de sus condiciones de vida (STC 13/1992, FJ 14), esta actuación del Estado encuentra apoyo competencial en el artículo 149.1.1 CE; y el supuesto que busca paliar, a través de medidas de fomento, situaciones de necesidad específicas, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global (STC 146/1986, FJ 3), actuación del Estado que sólo será constitucionalmente legítima cuando 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 [STC 13/1992, FJ 13 K)].

c) A continuación se analiza el amparo constitucional que el Gobierno de la Nación pretende para la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, examinando para ello tanto la propia orden como los argumentos aducidos en el acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2006 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalitat. El preámbulo de la orden hace referencia al Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y que asigna a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes –entre otras– las funciones relativas al desarrollo, mantenimiento y gestión del sistema de acogida integral, promoción e integración para inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria, así como la gestión de subvenciones destinadas a los programas para la promoción laboral, social, cívica y cultural de estos colectivos. A pesar de que tal alusión pudiera hacer pensar que al dictar la orden que nos ocupa el Gobierno pretende estar ejerciendo su competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, la representante de la Generalitat entiende que ello no es en absoluto así. Ciertamente, al Estado le compete en virtud del artículo 149.1.2 CE cuanto hace referencia a los flujos de entrada y salida de inmigrantes en el territorio español, así como a los permisos de residencia y trabajo de los mismos. Sin embargo, todas aquellas actuaciones encaminadas a prestar apoyo y ayuda a la integración social de los inmigrantes, una vez éstos se encuentran asentados en ubicaciones territoriales concretas, exceden el referido título

competencial, incardinándose claramente en el ámbito de la asistencia social a dichas personas. Así se desprendería del artículo 1 de la Orden TAS/3441/2005, que establece el objeto de las ayudas «el fomento de la integración de los inmigrantes a través de la realización de programas innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local». En cualquier caso, en su respuesta al requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de la Generalitat el Estado no invoca aquel título competencial como legitimador de su actuación. Antes al contrario, reconoce que las actuaciones que pretende fomentar son la prestación de servicios sociales.

El Gobierno de la Generalitat no objeta que el Estado, en atención al mandato constitucional contenido en el artículo 41 CE, pretenda potenciar la acción social dirigida a los inmigrantes. Lo que cuestiona es que pretenda hacerlo al margen del orden de distribución de competencias y solicita la previa territorialización de los fondos que el Estado pretenda dedicar a esa promoción, para que sean las Comunidades Autónomas – cuya competencia en la materia es exclusiva– las que establezcan las bases reguladoras y convoquen la concesión de las correspondientes ayudas. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a municipios y mancomunidades de municipios para el fomento de la integración de los inmigrantes en el año 2005, establecidas por la Orden TAS/3441/2005 –que, asimismo, procede a su convocatoria–, centralizan la gestión de dicha línea de ayudas, sin que concurren los requisitos exigidos por la doctrina constitucional en relación con los posibles beneficiarios y con los programas a llevar a cabo para que pueda considerarse procedente tal centralización. La Orden TAS/3441/2005 evidencia esa falta de concurrencia de los requisitos exigidos por la doctrina del Tribunal Constitucional al establecer como posibles sujetos beneficiarios de las subvenciones a los municipios y mancomunidades de municipios, que tienen carácter local, y al alcance también local de los programas que vayan a desarrollar.

En cuanto a los argumentos del acuerdo de 20 de enero de 2006 por el que el Consejo de Ministros rechaza el requerimiento de incompetencia formulado en relación con dicha Orden, se señala que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias para conformar el régimen jurídico de los entes locales (artículos 149.1.18 CE y 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, dispone que los municipios [art. 25.2 k)] ejercerán competencias en materia de «prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social». Asimismo, recuerda que el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, ordena a la Administración del Estado colaborar con las entidades locales en los términos y para los fines previstos en la Ley (art. 63.1), y que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, prevé las subvenciones como uno de los recursos que integran la hacienda de las entidades locales (arts. 2 y 40).

En el acuerdo referido se realiza una interpretación forzada y claramente interesada, a juicio de la representante de la Generalitat, del artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que las subvenciones incondicionadas a los entes locales de Cataluña han de percibirse a través de la Generalitat. El Gobierno del Estado concluye *sensu contrario* –aunque erróneamente según el escrito de planteamiento del conflicto– que las subvenciones condicionadas a los entes locales de Cataluña no se perciben a través de la Generalitat, sino que el Estado puede otorgarlas directamente.

d) La representante de la Generalitat rebate a continuación las tesis mediante las que el Estado intenta justificar la centralización de la gestión de las ayudas. Previamente manifiesta que, en materia de asistencia social, se excluyen en general actuaciones de ámbito demasiado extenso, por ser más idóneos los ámbitos autonómico y local para obtener un nivel de mayor eficacia. En definitiva, las acciones en el ámbito de asistencia social tienen como destinatarios personas y colectivos concretos ubicados en lugares específicos del territorio, peculiaridades que aconsejan un tratamiento específico y próximo, propio del nivel autonómico o, incluso, local. La excepción a dicho criterio

debería reservarse únicamente a aquellos programas o actividades que, excepcionalmente, tienen una incidencia estatal y, por tanto, no pueden quedar cubiertos por las competencias autonómicas.

Para la representación de la Generalitat, de la Orden TAS/3441/2005 no se deriva la concurrencia de las circunstancias que justificarían que las ayudas puedan ser gestionadas por la Administración del Estado o por un organismo de ella dependiente. La gestión centralizada de las ayudas no deviene imprescindible para asegurar la plena efectividad de las mismas, para garantizar que sus potenciales destinatarios gocen de las mismas posibilidades de obtenerlas, o para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos a ellas destinados.

Por otra parte, se refiere a la STC 13/1992, FJ 13 k), en la que se establece que las subvenciones estatales en materia de asistencia social solo vienen revestidas de tal legitimidad aquéllas de las que se predica doblemente una dimensión estatal, por el ámbito de desarrollo de los correspondientes programas y por el carácter estatal de las organizaciones no gubernamentales o entidades que vayan a desarrollarlos. En consecuencia, siendo la materia de asistencia social de competencia exclusiva autonómica y no concurriendo ninguna de las circunstancias señaladas, la eventual asignación de fondos por parte del Estado a esa finalidad no puede obviar que su gestión constituye competencia autonómica.

A continuación se señala que la referencia al pronunciamiento sobre subvención de actividades de educación compensatoria, recogida en el acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2006, para apoyar el rechazo al requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalitat, en modo alguno justifica la constitucionalidad del otorgamiento directo de subvenciones por parte del Estado a los entes locales; de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado no puede condicionar o limitar las subvenciones más allá de los títulos en que se ampare su intervención, acomodando a tales títulos la normativa subvencional. No se cuestiona que el Gobierno del Estado pueda destinar fondos para la prestación de servicios sociales a nivel local, pero la afectación de tales fondos no puede ir más allá, debiendo ser transferidos a las Comunidades Autónomas para que éstas procedan a la convocatoria de ayudas de acuerdo con las bases que, conforme a su propia política de acción social, decidan establecer.

Si bien el acuerdo de 20 de enero de 2006 no hace mención expresa al carácter bifronte del régimen local, los argumentos que tratan de justificar la asignación directa de fondos a los entes locales apuntan claramente en esa dirección. El Gobierno de la Generalitat entiende que dicho carácter bifronte no puede invocarse en apoyo de la Orden TAS/3441/2005. En virtud del carácter bifronte el Tribunal Constitucional ha considerado respetuosa con el reparto competencial la transferencia directa o la delegación de competencias del Estado a las entidades locales (SSTC 84/1982, FJ 4 y 214/1989, FJ 11), aunque apuntó la conveniencia que las Comunidades Autónomas participaran en el proceso de transferencia. Para la representación de la Generalitat, el carácter bifronte del régimen local determina que, en los supuestos de competencias exclusivas del Estado sobre la totalidad de las funciones de una materia, éste pueda otorgar directamente subvenciones a las entidades locales para la realización de actividades en esa concreta materia, aunque las Comunidades Autónomas ostenten también competencias sobre el régimen local. Sin embargo, en la realización de acciones de fomento en el ámbito local en relación con materias en las que se produce una compartición de competencias o con materias de exclusiva competencia autonómica –como en el presente caso–, el Estado no puede obviar la clara doctrina del Tribunal Constitucional sobre subvenciones.

Así pues, siempre según la representante de la Generalitat, por más que el Gobierno del Estado pretenda amparar la convocatoria de subvenciones efectuada por la Orden TAS/3441/2005 en la competencia básica que le otorga el artículo 149.1.18 CE, resulta incuestionable que los programas subvencionables se inscriben en el ámbito de la asistencia social y que, por tanto, el destino estatal de fondos en este caso debe seguir la doctrina del Tribunal Constitucional específica para tales supuestos. El carácter bifronte

del régimen local no legitima al Estado para otorgar directamente subvenciones a los entes locales en materias, como es el caso, de competencia exclusiva autonómica. El Estado no puede proceder al otorgamiento directo de subvenciones, sino que debe ceñirse a lo establecido para cada supuesto subvencional por la doctrina constitucional.

e) Prosigue el escrito de interposición del conflicto de competencia argumentando que el Estado ha de respetar el sistema de servicios sociales que, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre asistencia social, ha diseñado la Generalitat de Cataluña. Tras referirse a la legislación emanada del Parlamento de Cataluña y su normativa de desarrollo se afirma que el establecimiento de subvenciones como las convocadas por la Orden TAS/3441/2005 supone duplicar actuaciones de forma contraria al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La duplicidad de actuaciones resulta incompatible con el carácter exclusivo de las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en esta materia y, además, contraria a los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad en la aplicación de los siempre escasos recursos públicos y contraria a la necesidad de evitar duplicidades burocráticas, al mantenimiento de Administraciones paralelas y a los principios de descentralización y eficacia administrativa enunciados en el artículo 103.1 CE, como ha puesto de manifiesto ese Tribunal Constitucional, entre otras, en las Sentencias 187/1988, de 17 de octubre (FJ 12); 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7); y 79/1992, de 28 de mayo (FJ 4). Para la representación de la Generalitat el papel del Estado en materia de asistencia social debe limitarse a la fijación de prioridades de política social general en la Ley de presupuestos generales, asignando los recursos para asistencia social en la medida que lo considera conveniente, los cuales deberán ser canalizados a través de las Comunidades Autónomas que ostentan la citada competencia material en exclusiva. Tras reiterar conclusivamente sus principales argumentos, el escrito finaliza solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat.

2. Mediante providencia de 14 de marzo de 2006 el Tribunal Constitucional 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 impugnada o se impugnare la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes, 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 «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por escrito registrado ante este Tribunal el 23 de marzo de 2006, 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 la Sección Tercera de 27 de marzo de 2006. El escrito de alegaciones de la Abogado del Estado se registró en este Tribunal el día 8 de mayo de 2006. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

4. Comienza el escrito de la Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre. Y señala que las actuaciones contempladas en la orden configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado, con arreglo a los argumentos que se exponen a continuación.

a) Si bien la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia exclusiva del Estado sobre «nacionalidad, emigración, inmigración y extranjería» (art. 149.1.2 CE) como un título horizontal de alcance ilimitado que habilite cualquier actuación pública estatal referida a los extranjeros, y pese a que la Constitución no reconoce a las Comunidades Autónomas competencia alguna sobre la política de

inmigración ni introduce limitación expresa a la competencia estatal, la no alteración del reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad impone una interpretación que respete los títulos autonómicos de carácter sectorial con incidencia en el fenómeno migratorio, aunque sin llegar al extremo pretendido por la parte demandante que, ignorando la exclusividad de la competencia estatal en materia de inmigración, tan sólo atiende a la competencia autonómica sobre asistencia social. La efectiva prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales –educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, cultura– precisa de un previo proceso de integración del que no cabe desvincular el título competencial del artículo 149.1.2 CE, y ello pese a la concurrencia de diversos títulos sectoriales materiales de las Comunidades Autónomas y sin perjuicio del reconocimiento de la competencia estatal para establecer las bases en virtud de diversos títulos del artículo 149.1 CE como educación, sanidad o régimen de seguridad social, en algunas de las materias competenciales vinculadas a la integración. En materia de integración de los inmigrantes, existe un evidente entrecruzamiento de títulos competenciales que impiden hacer de la expresión «integración» algo equivalente a todo lo que se halle relacionado con asistencia social y, por consiguiente, excluir toda intervención que no sea de la Generalitat. La competencia estatal sobre inmigración incluye necesariamente una política de integración de los inmigrantes por cuanto no sólo corresponde al Estado, en cuanto titular de dicha competencia exclusiva, ordenar legalmente los flujos de los inmigrantes, sino también favorecer la vía de la integración: integración en el uso y acceso a servicios esenciales, como el educativo, el sanitario, los servicios sociales, en prevención además de posibles situaciones de conflicto, como es la finalidad perseguida por los programas cuya financiación se pretende. Por todo ello, el escrito de la Abogado del Estado afirma que el ámbito material sobre el que recae el orden objeto del presente conflicto no puede reputarse en absoluto ajeno a las competencias estatales hasta el punto de acarrear la inconstitucionalidad, por incompetencia, de la atribución de auxilios o subvenciones con cargo a los fondos públicos del Estado, pues nada impide que el Estado, en ejercicio de sus competencias en materia de inmigración y extranjería, colabore de modo relevante en el desarrollo de la integración social.

b) Prosigue el escrito de la Abogado del Estado señalando que resultando la Administración municipal la más cercana al ciudadano, entendido como residente, con independencia de la nacionalidad que ostente, y aquella sobre la que recaen, en gran medida, los esfuerzos por lograr una convivencia social plena, la situación financiera de las entidades locales comporta determinadas consecuencias de relevancia en la forma de prestación de los servicios para los extranjeros en el ámbito municipal; junto a la enseñanza o la vivienda, las políticas propias de atención social al inmigrante significan un sobrecoste relevante para las entidades afectadas, resultando por ello de especial interés la intervención estatal prestando el necesario apoyo financiero a estas políticas específicas. Con cita en la STC 13/1992 la Abogado del Estado afirma que el Tribunal Constitucional ha admitido en materia de subvenciones de actividades de educación compensatoria la posibilidad de que las corporaciones locales colaboren con la correspondiente Comunidad Autónoma en determinada materia de competencia autonómica realizando actividades propias de tales corporaciones y recibiendo para ello subvenciones del Estado. Tal doctrina fundamentaría el otorgamiento directo de subvenciones por el Estado a las corporaciones locales, sin la intermediación de las Comunidades Autónomas y en tanto la integración de los inmigrantes constituye una actividad propia de las entidades locales.

La responsabilidad última de determinar un régimen competencial adecuado y garantizar un nivel determinado de servicios corresponde al Estado, a través de su competencia básica del artículo 149.1.18 CE, resultando así la presencia de otro título competencial, régimen local, al que igualmente debe atenderse por su especificidad, y en tanto constituye la finalidad del crédito estatal la realización de unos servicios –como son los de seguridad pública y prestación de servicios sociales y promoción y reinserción social– configurados por el propio legislador estatal, en uso de su competencia básica en

esta materia (art. 149.1.18 CE), como de prestación obligatoria para los municipios [arts. 25.2 a) y k) de la Ley reguladora de las bases de régimen local]. Igualmente se recuerda la doctrina constitucional que reconoce al Estado la capacidad regulatoria «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE» (STC 233/1999, FJ 4).

c) Aunque se llegara a considerar que el único título competencial que en este supuesto procede invocar es el de asistencia social, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce el carácter exclusivo de la competencia en materia de asistencia social pero admite al mismo tiempo la posibilidad de intervención estatal. Para la Abogado del Estado, en un Estado autonómico los poderes públicos despliegan su actividad, también en el terreno de lo social, en el marco del reparto competencial que fija la propia Constitución (arts. 148 y 149) y los respectivos Estatutos de Autonomía, aunque corresponde al Estado la competencia exclusiva en «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE). Este mandato constitucional expreso a los poderes públicos estatales para que garanticen la igualdad, en general, enlaza, a su vez, con el principio de igualdad (de derechos y obligaciones) que la Constitución establece, en el marco de la organización territorial del Estado, con independencia del territorio en que se habite (art. 139.1). Y así mismo, tiene conexión con el principio de solidaridad, elemento clave tanto del Estado social como del Estado autonómico cuya realización efectiva y garantía son atribuidos expresamente por la propia Constitución al Estado (art. 138.1), principio dinámico y progresivo a través del cual se realiza de manera destacada la función promocional que adquiere el derecho constitucional en el Estado social.

Por ello, continúa, el Estado debe prestar la colaboración a las Administraciones autonómicas y locales para atender a los costes financieros que genera la integración social de los inmigrantes. En ese sentido, una manifestación del deber de colaboración del Estado con los entes locales es el otorgamiento de subvenciones, pues es justamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia financiera de las haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE). El Estado, sin invadir el ámbito sustantivo de la competencia autonómica en materia de asistencia social, está investido de facultades para destinar fondos públicos que coadyuven con los que las propias Comunidades Autónomas dediquen a la promoción y consecución del bienestar social de los españoles, por cuanto que los artículos 9.2, 138 y 142 CE le habilitan para emprender acciones como las contenidas en la orden objeto de conflicto, que tienden a potenciar la igualdad entre los ciudadanos. Consecuentemente, la necesidad de dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales, autonomía de las corporaciones locales y solidaridad (arts. 2, 137, 138.1 y 142 CE), excluye también la invasión competencial denunciada, por lo que la presencia de esta finalidad de salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales conduce a apreciar en este caso el ejercicio por el Estado de la competencia sobre «hacienda general» contemplada en el artículo 149.1.14 CE.

d) Prosigue el escrito del Abogado del Estado afirmando que la orden impugnada se justifica igualmente en la materia «fomento y coordinación general de la investigación» (art. 149.1.15 CE) en la que no puede discutirse la competencia estatal. Efectivamente, teniendo la orden objeto de conflicto como finalidad esencial favorecer la integración de los inmigrantes a través de la realización de programas innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local, las ayudas previstas en ella responden también al título competencial estatal relativo a la investigación y desarrollo científico y técnico, con el que debe también

conectarse la doctrina constitucional sobre el poder subvencional estatal. Del examen del preámbulo y de la orden cabe afirmar que el objetivo de los programas en cuyo desarrollo se persigue colaborar económicamente tiene un componente claramente investigador, a la vista del carácter innovador de los proyectos y, consecuentemente, su posible transferencia de resultados al sistema general de servicios sociales para la integración de inmigrantes, 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 (STC 53/1988, FJ 1). El escrito del Abogado del Estado considera que los artículos 4.2 a), 5, 7 y anexo II de la orden impugnada resultan altamente reveladores del referido componente investigador.

e) Por tanto, las ayudas previstas se encuentran respaldadas por los títulos competenciales estatales a que se refieren los artículos 149.1.1, 2, 14, 15 y 18 CE. Asimismo, se distingue entre subvenciones incondicionadas, que no responden a una finalidad o actividad concreta y que «en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir necesidades de financiación de un determinado ente» [STC 133/1993, FJ 2 c)], de aquellas otras subvenciones condicionadas o afectas a una finalidad concreta, como sucede en el caso de la orden controvertida, añadiendo que tal distinción resulta relevante porque el artículo 48.2, último párrafo, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que «las subvenciones incondicionadas se percibirán [por los entes locales] a través de la Generalitat», limitación a esa modalidad de subvenciones que, pone de manifiesto la posibilidad del otorgamiento directo de subvenciones a los entes locales por parte del Estado.

Finaliza el escrito del Abogado del Estado reconduciendo las ayudas previstas en la orden objeto de conflicto al supuesto d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en tanto la integración social de los inmigrantes constituye un problema cuyo tratamiento excede del ámbito de la Comunidad Autónoma, pues se traduce, en definitiva, en una política social que sólo tiene sentido referida al país en su conjunto, sin que el Estado pueda permanecer ajeno ante la problemática social que conlleva la inmigración y que exige un planteamiento global de ámbito estatal a través de intervenciones de asistencia social de alcance supraautonómico como ocurre con esta adopción de medidas de fomento. Resulta por ello constitucionalmente admisible el régimen centralizado de ayudas que establece la Orden TAS/3441/2005, en la medida en que la plena efectividad de las ayudas exige su gestión centralizada. Corresponde pues al Estado la regulación íntegra de las condiciones de otorgamiento y del procedimiento para la concesión de tales ayudas, así como la gestión plena y directa de las mismas, incluyendo su convocatoria, tramitación, resolución y pago, aspectos que se incluyen en el articulado y correspondientes anexos de la orden y que responden al alcance que debe darse a las competencias que al Estado le han sido constitucionalmente atribuidas.

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

5. 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/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña la referida orden 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 relativa a la gestión de subvenciones. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene la conformidad de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de las ayudas con la doctrina constitucional al tratarse de uno de los supuestos en que puede producirse aquella.

2. De acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3) la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate.

Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto. Mientras la Comunidad Autónoma considera que dichas ayudas se incardinan en el título competencial autonómico sobre asistencia social, el Abogado del Estado afirma que se fundamentan en las competencias del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos del artículo 149.1.1 CE, sobre inmigración del artículo 149.1.2 CE, sobre hacienda general y deuda del Estado del artículo 149.1.14 CE, sobre fomento de la investigación científica y técnica del artículo 149.1.15 CE y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 149.1.18 CE.

3. Para identificar la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones controvertidas en el presente conflicto, debemos examinar en primer lugar el contenido concreto de la Orden TAS/3441/2005, cuyo objeto es «el establecimiento de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a municipios y Mancomunidades para el fomento de la integración de los inmigrantes a través de la realización de programas innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local, y la convocatoria de concesión, en régimen de concurrencia competitiva, en el año 2005» (art. 1). Las ayudas se conceden a municipios y mancomunidades de municipios que superen un determinado umbral de población (igual o superior a 5.000 habitantes) y un determinado porcentaje de extranjeros no comunitarios empadronados (art. 3) para desarrollar proyectos que cumplan dos requisitos: por un lado, «fomentar, en el ámbito de las competencias de las entidades locales, la integración de los inmigrantes a través de actuaciones que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local» y, por otro, el «carácter innovador» (art. 5.1), lo cual se precisa mediante un elenco de posibles líneas de actuación (art. 5.2). 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: la forma y plazo de presentación de solicitudes (art. 4), la tramitación y resolución (art. 6), los criterios de otorgamiento de la subvención y de determinación de la cuantía individualizada de la subvención (art. 7), la realización de las actividades subvencionadas (art. 8), el pago de la subvención (art. 9), la justificación de las subvenciones públicas (art. 10), la memoria justificativa y explicativa de la realización del programa subvencionado (art. 11), la responsabilidad y el régimen sancionador (art. 12), los reintegros (art. 13), la modificación de la resolución de la concesión de la subvención (art. 14) más tres disposiciones finales referidas al régimen jurídico de aplicación supletoria, a las facultades de desarrollo y a la entrada en vigor.

4. A la vista del contenido de la orden objeto del presente conflicto debemos examinar a continuación si las ayudas controvertidas se encuadran en alguna de las materias que nos plantea el escrito del Abogado del Estado o, alternativamente, en la materia que nos plantea la representación de la Generalitat de Cataluña.

a) En primer lugar, debemos descartar que las ayudas del Estado establecidas en la orden objeto del presente conflicto puedan encuadrarse en la materia de inmigración, para lo cual debemos recordar la doctrina de este Tribunal en relación con el alcance del título competencial estatal que recae sobre dicha materia.

En la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83, afirmamos que «la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex artículo 149.1.2 CE

como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.)». Esa doctrina llevó a este Tribunal a considerar conforme a la Constitución, por ejemplo, la previsión que realiza el artículo 138 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con la competencia de la Generalitat en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluye las actuaciones socio-sanitarias y de orientación, pues afirmamos que «precisamente en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el artículo 138.1 EAC atribuye a la Generalitat, las cuales en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración.» (STC 31/2010, FJ 83).

Si bien la entrada y la residencia de extranjeros se inscriben en el ámbito de la inmigración y la extranjería, las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto no se corresponden con esta materia constitucional, pues el objeto de las mismas —el fomento de la integración de los inmigrantes a través de la realización de programas innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia— es más propio, como explicaremos ahora, de la materia de asistencia social.

b) En segundo lugar, debemos descartar que las ayudas del Estado establecidas en la orden objeto del presente conflicto puedan encuadrarse en la materia de hacienda general y deuda del Estado, para lo cual debemos recordar igualmente la doctrina de este Tribunal en relación con el alcance de aquella materia.

En la STC 233/1999, de 16 de diciembre, sostuvimos que «sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia [la hacienda local] haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el artículo 1.1 L.H.L., esto es, el de la “Hacienda general” del artículo 149.1.14 C.E. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7; 237/1992, fundamento jurídico 6; 331/1993, fundamentos jurídicos 2 y 3; y 171/1996, fundamento jurídico 5).» [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4].

Tal doctrina nos ha llevado a descartar recientemente que el Estado ejercite la competencia sobre «hacienda general», contemplada en el artículo 149.1.14 CE, cuando su regulación no tenga como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4). Esta conclusión es plenamente aplicable ahora al presente conflicto, pues las ayudas previstas en la Orden TAS/3441/2005 tienen como objetivo el fomento de la integración de los inmigrantes a través de la realización de programas innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia (art. 1 de la orden). Objetivo que permite descartar que el objeto de la orden se encuadre en la materia «hacienda general» contemplada en el artículo 149.1.14 CE, pues, las ayudas previstas en la orden no tienen como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales. A través de las ayudas previstas en la orden objeto de conflicto, el Estado financia a los Ayuntamientos para que realicen programas que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local. Pero esta transferencia de recursos de la hacienda estatal a las locales persigue no tanto la financiación de las entidades locales como la integración social de la población inmigrante.

c) En tercer lugar, debemos descartar que las ayudas del Estado establecidas en la Orden objeto del presente conflicto puedan encuadrarse en la materia de investigación científica y técnica.

De acuerdo con nuestra doctrina, la operación de incardinación de las ayudas controvertidas en la referida materia «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 el Abogado del Estado en el presente asunto no puede ser acogido ya que no nos encontramos aquí ante proyectos de investigación en sentido estricto ya sea de investigadores individuales o de centros de investigación reconocidos, sino que atendiendo a la tipología de proyectos que son objeto de financiación cabe deducir que, en razón a su finalidad primordial, se trata de actuaciones llevadas a cabo por determinadas entidades locales en el ámbito de sus competencias antes que actuaciones inmediatamente dirigidas a la creación o al desarrollo del conocimiento científico en cuestiones relacionadas con la integración social de los inmigrantes.

El carácter innovador de los proyectos a financiar junto con la previsión de la posible transferencia de sus resultados al sistema general de servicios sociales para la integración de inmigrantes, características que se desprenden de la Orden objeto de conflicto, no suponen, por sí mismas, que predomine la naturaleza investigadora, 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» [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 14 a)], 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» [SSTC 242/1999, FJ 14 a); y 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.

d) En cuarto lugar, debemos descartar que las ayudas a los municipios y las mancomunidades de municipios establecidas en la orden objeto del presente conflicto puedan encuadrarse en la materia régimen local, incluida dentro del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En efecto, este Tribunal ha excluido recientemente la posibilidad de fundamentar en el carácter bifronte del régimen local —el cual, entre otros extremos, permite que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales—, el otorgamiento por el Estado de

subvenciones directas sin intervención autonómica. Tal como subrayamos entonces, «este planteamiento debe rechazarse ya que no se refiere a una materia o sector de la actividad pública en concreto. Como hemos señalado en reiteradas ocasiones y desde fecha muy temprana, la subvención “no es concepto que delimite competencias” (STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3, con cita de la SSTC 39/1982, de 30 de junio y 179/1985, de 19 de diciembre), por lo que es preciso «incardinar las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la distribución constitucional de competencias existente en la materia (STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 65/2010, de 18 de octubre, FJ 5).» (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4).

e) Descartadas las opciones de encuadramiento material planteadas en el escrito del Abogado del Estado, debemos examinar ahora el encuadramiento de las ayudas en la materia que nos plantea la Generalitat de Cataluña, la materia de asistencia social. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que «atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces.» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Bajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia, pues tienen como objeto precisamente, tal como se recoge en su artículo 1, «el fomento de la integración de los inmigrantes a través de programas innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local».

5. 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 (EAC), 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 EAC caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas; no obstante, como hemos tenido 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). A este respecto debemos insistir una vez más en 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 EAC, «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).

En el presente conflicto el Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede regular las ayudas controvertidas con arreglo al artículo 149.1.1 CE. Nuestra doctrina sobre el artículo 149.1.1 CE afirma que «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento» (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4). Así lo hemos recordado recientemente en las SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a); y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a), en las cuales rechazamos que el artículo 149.1.1 CE fuese un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social. Por otra parte, debemos descartar que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex artículo 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido ni por los beneficiarios cabe apreciar conexión directa con «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». En efecto, de una parte, los beneficiarios de las ayudas previstas son los municipios y las mancomunidades de municipios de población igual o superior a 5.000 personas; de otra, el objeto de las ayudas previstas es el desarrollo de actuaciones y programas innovadores por dichas entidades locales en el ámbito de sus competencias; y, por último, el objeto de las ayudas previstas es el fomento de «la integración de los inmigrantes», esto es, tal como se precisa en el artículo 3.1 de la orden, extranjeros no comunitarios que estén empadronados en los respectivos municipios, y no se trata, por tanto, de «la igualdad de todos los españoles». En suma, resulta clara la desvinculación de la Orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex artículo 149.1.1 CE.

El hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones a proyectos innovadores de entidades locales en materia de integración social de inmigrantes en el título competencial previsto en el artículo 149.1.1 CE no supone, no obstante, la imposibilidad de que el Estado financie este tipo de 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 la concreta 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).

6. Una vez expuesto el marco competencial aplicable a las subvenciones estatales en materia de asistencia social, de los términos del debate procesal trabado entre las partes podemos apreciar que la controversia entre las mismas versa, en realidad, en torno a la aplicación al caso concreto de la doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en la STC 13/1992. Más específicamente sobre la concurrencia de las circunstancias previstas en la doctrina constitucional (en particular 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 del presente 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 entiende que nos encontramos en el denominado primer supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992, pues considera que el papel del Estado en materia de asistencia social debe ceñirse a trazar prioridades en la ley de presupuestos y a territorializar en la propia ley los recursos que quiera destinar a tales fines. Por su parte, del escrito del Abogado del Estado se podría deducir que aboga por la aplicación de la doctrina recogida en el denominado cuarto supuesto del fundamento jurídico 8 d) de la misma STC 13/1992, que faculta no sólo para la regulación completa de las ayudas sino también para su gestión centralizada por el Estado.

Debemos pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos –el primero [a)] o el cuarto [d)]– es de aplicación a la orden objeto del presente conflicto. Y, precisamente, en virtud de sus características procede declarar que las subvenciones contenidas en la Orden TAS/3441/2005 se encuadran en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. En efecto, al no poder justificarse título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en el fundamento jurídico 5 de la presente Sentencia, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada –que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia–, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto.

Por tanto, puesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente –genérico

o específico— sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el referido primer supuesto [STC 13/1992, FJ 8 a)], que excluye la posibilidad de gestión centralizada.

7. Llegados a este punto debemos proceder al examen individualizado de los preceptos de la orden objeto del presente conflicto. Recordemos 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 que únicamente determina la fuente estatal y la cuantía total de la financiación de las subvenciones previstas.

c) El artículo 3 no infringe las competencias autonómicas puesto que se ciñe a establecer los requisitos esenciales de los solicitantes, aspecto que puede considerarse central en la regulación de las subvenciones previstas.

d) Los artículos 4 y 6 vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la medida en que regulan la forma y plazo de presentación de solicitudes y la tramitación y resolución de las ayudas previstas, aspectos propios de la gestión de las subvenciones.

e) El artículo 5, que establece los requisitos de los programas objeto de financiación, no vulnera las competencias de Cataluña, en cuanto que tales requisitos constituyen aspectos centrales de las subvenciones reguladas.

f) El artículo 7 no sólo contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, sino también el baremo correspondiente a aplicar en cada uno de ellos, por lo que esta concreción infringe las competencias autonómicas en la medida en que rebasa lo que conforme a nuestra doctrina constituyen aspectos centrales del régimen subvencional y, por ello, cercena el margen necesario para que la Generalitat de Cataluña pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

g) Los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 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 final primera no vulnera las competencias autonómicas al remitirse supletoriamente, «en lo no previsto en la presente Orden», a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en el 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 se efectúa en términos genéricos y con respecto a normas de carácter predominantemente básico, que son, por tanto, aplicables al conjunto de las Administraciones públicas, y sin perjuicio de que se pueda determinar, a través de los correspondientes procesos constitucionales, la compatibilidad de tales normas con el bloque de constitucionalidad, algo que no se ha suscitado en el presente conflicto de competencia.

i) La disposición final segunda que reconoce a la Directora General de Integración de los Inmigrantes facultades de desarrollo de la orden es inconstitucional, porque la capacidad del Estado para regular las subvenciones estatales en materia de asistencia social se circunscribe según nuestra doctrina a los aspectos centrales del régimen subvencional y no puede extenderse a «todas las Resoluciones necesarias para la

aplicación de esta Orden» ni a la resolución de las «dudas concretas que en relación con la misma se susciten».

j) La disposición final tercera regula únicamente la entrada en vigor de la norma, lo cual no vulnera las competencias autonómicas.

k) 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.

8. 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 Generalitat 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.

En todo caso, debemos recordar lo manifestado en la STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6: «las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina –la doctrina constitucional–, como señala el artículo 40.2 LOTC, tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el artículo 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron el objeto del proceso, sino que se extiende de algún modo hacia el futuro, por lo menos para privar de eficacia a los actos obstativos del derecho constitucional preservado, siempre que se produzca una nueva lesión del mismo derecho en vicisitudes sucesivas de la misma relación jurídica que fue enjuiciada en la Sentencia.»

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 8 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los siguientes preceptos de la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes: artículos 1, en el inciso «y la convocatoria de concesión, en régimen de concurrencia competitiva, en el año 2005»; 4; 6; 7, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable; 8; 9; 10; 11; 12; 13 y 14, la disposición final segunda y los anexos I, II y III.

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. 1908-2006

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada, si bien como Ponente de la presente Sentencia y, en dicha condición, recojo en ella la opinión mayoritaria del Pleno.

En cuanto a mi discrepancia me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular que formulé a la Sentencia 226/2012, de 29 de noviembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005. Conforme a lo allí expuesto considero que debería haberse declarado que los preceptos objeto del conflicto positivo de competencia enjuiciado vulneran las competencias exclusivas que en materia de asistencia social tiene atribuidas la Comunidad Autónoma recurrente.

Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.