

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**616** *Sala Segunda. Sentencia 243/2012, de 17 de diciembre de 2012. Conflicto positivo de competencia 5413-2012. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía y asistencia social: nulidad de diversos preceptos reglamentarios estatales que vulneran competencias de la Generalitat de Cataluña (STC 13/1992).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Ramón Rodríguez Arribas, Presidente, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5413-2012 promovido por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad. Ha intervenido y formulado alegaciones la Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 26 de septiembre de 2012 el Letrado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra los arts. 2, salvo su inciso «las correspondientes convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva de acuerdo con lo establecido en los arts. 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre»; 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15 y 16, así como los anexos I, II y III de la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen 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 servicios sociales. Requerimiento que fue rechazado.

b) A continuación, prosigue el escrito señalando que el presente conflicto presenta unas circunstancias especiales, pues la orden objeto de conflicto se dicta a continuación

de que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado clara y directamente respecto de idéntica controversia planteada con anterioridad. En efecto, la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio viene a reproducir el contenido y finalidad, incluso con coincidencia en la numeración de sus preceptos, de la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo que fue considerada vulneradora de la distribución de competencias por la STC 178/2011, de 8 de noviembre.

Señalado lo anterior, reproduce el escrito del representante de la Generalitat la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 178/2011 y denuncia que el Estado en lugar de atender a lo establecido por la jurisprudencia constitucional ha procedido a dictar una orden en términos equivalentes a la considerada en aquella Sentencia como vulneradora de la distribución de competencias, incluyendo como novedad la socorrida invocación del título del art. 149.1.1 CE. Se solicita del Tribunal Constitucional una rápida respuesta para forzar al Estado a actuar con lealtad constitucional.

c) A continuación, se examina en el escrito del representante de la Generalitat el marco competencial del conflicto planteado y con amplia cita de la STC 178/2011 se procede a encuadrar las ayudas en la materia servicios sociales y a desechar tanto que la supraterritorialidad sea un título competencial como que quepa emplear el título recogido en el art. 149.1.1 CE como título habilitante para la gestión de las subvenciones objeto de conflicto.

Con respecto a la supraterritorialidad, el escrito del representante legal de la Generalitat recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional que establece que el ámbito estatal de las actuaciones no puede servir para sustraer a las Comunidades Autónomas una competencia que constitucionalmente les corresponde, igualmente señala que en la STC 178/2011, el Tribunal Constitucional descartó la posibilidad de subsumir las subvenciones en materia de asistencia social en el supuesto cuarto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, pues sólo es posible que las subvenciones estatales queden incluidas en dicho supuesto cuarto, que habilita para realizar una gestión centralizada, cuando el Estado ostente algún título competencial genérico o específico, sobre la materia.

En relación con la improcedencia de aplicar el art. 149.1.1 CE el escrito del representante legal de la Generalitat recuerda la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 61/1997 y en la STC 173/1998 donde se sujetó la utilización del art. 149.1.1 CE a dos condiciones esenciales: por una parte, sólo se puede afectar al contenido primario del derecho, entendido como la posición jurídica fundamental de los ciudadanos, y, por otra, ha de ser la imprescindible o necesaria para garantizar esa igualdad en lo esencial, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Además, se señala, la regulación a que se refiere el art. 149.1.1 CE no puede recaer sobre cualquier tipo de materia, sino sólo sobre los derechos constitucionales. Aplicando estos criterios a la orden objeto de conflicto se deduce, por el Letrado de la Generalitat, la improcedencia de pretender sustentarla en el art. 149.1.1 CE pues los sujetos beneficiarios no son los ciudadanos sino las entidades que concurran a las ayudas, y no existe un derecho constitucional a obtener subvenciones en materia de servicios sociales. Asimismo se señala que el art. 149.1.1 CE se refiere expresamente a regular lo que tiene un carácter eminentemente normativo sin que permita atraer hacia las instancias estatales la realización de funciones de naturaleza ejecutiva, como es la gestión de subvenciones.

d) Asimismo el escrito de la representación del Gobierno de la Generalitat entra a desechar que el interés general sea un título competencial rechazándose así que la orden se pueda justificar, como hace su preámbulo, en la consecución del interés general. El Letrado de la Generalitat recuerda que el Tribunal Constitucional ha entendido reiteradamente que el interés general ha de servirse «a través de» y no «a pesar del» sistema de reparto competencial.

e) Prosigue el escrito de la representación del Gobierno de la Generalitat reproduciendo la doctrina del Tribunal Constitucional en las SSTC 178/2011 o 36/2012, en la que se establece cuál debe ser la actuación respectiva del Estado y de las

Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, actuación que excluye la gestión centralizada de las ayudas. Igualmente se recuerda la doctrina sentada en la STC 89/2012 que condensa la doctrina relativa a la excepcional centralización de la gestión administrativa de las ayudas y subvenciones.

f) A partir de lo anterior, procede el representante del Gobierno de la Generalitat a examinar los preceptos de la orden objeto de conflicto a los que directamente cabe imputar la vulneración del orden competencial.

El art. 2 de la orden, salvo el inciso que proclama «en régimen de concurrencia competitiva», sería inconstitucional en cuanto que remite a las resoluciones correspondientes que convoquen las ayudas, la determinación de las actuaciones a subvencionar, sus prescripciones, requisitos, prioridades y topes máximos. También en cuanto que atribuye a los órganos ministeriales la realización de las convocatorias.

Los arts. 4, 5 y 6 serían inconstitucionales en tanto que establecen a los órganos estatales como los competentes para realizar la tramitación de las ayudas, así como las cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa, como son la solicitud, documentación a presentar subsanación de errores y criterios de presupuestación de los programas que son todos ellos de competencia autonómica.

Los arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 serían inconstitucionales en tanto que regulan aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegro de las ayudas que son todos ellos de competencia autonómica.

Los anexos I, II y III de la orden, a los que se remite su art. 5, en los que se establecen los modelos normalizados de solicitud y de las memorias son contrarios a las doctrina del Tribunal Constitucional recogida en las SSTC 242/1999 o 150/2012.

Finaliza el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat y que debe procederse a la distribución territorial de la correspondiente consignación presupuestaria, transfiriendo las cuantías resultantes a fin de que sean las Comunidades Autónomas las que procedan a la gestión centralizada de las ayudas. Igualmente mediante otrosí se solicita que se resuelva el presente conflicto con la mayor celeridad posible como se hizo en el caso de la STC 158/2004, de 23 de septiembre, en donde se advirtió sobre la «necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden».

2. Mediante providencia de 16 de octubre de 2012 el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente conflicto; atribuir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido el conocimiento del 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 SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; 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 7 de noviembre de 2012, la 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 Sala Segunda de 12 de noviembre de 2012. El escrito de alegaciones de la Abogado del

Estado se registró en este Tribunal el día 23 de noviembre de 2012. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

4. Comienza la Abogado del Estado examinando el contenido de la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Continúa señalando que tanto el preámbulo de la orden como la disposición adicional segunda establecen que la misma se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado recogida en el art. 149.1.1 de la Constitución para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Igualmente recuerda que constituyen requisitos de las ayudas, tanto que las entidades u organizaciones solicitantes tengan un ámbito de actuación supraautonómico [artículo 3 a)], como que las actuaciones a financiar tengan un ámbito estatal (art. 1 párrafo segundo).

a) A continuación recoge los motivos de impugnación de la Generalitat de Cataluña y pone de manifiesto que tras la STC 178/2011 que se cita en el escrito de la Generalitat para fundamentar la vulneración competencial, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la STC 177/2012, de 15 de octubre, sobre un conflicto positivo de competencia planteado igualmente por el Gobierno catalán contra la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo.

Procede entonces el escrito de la Abogado del Estado a realizar el encuadre competencial de las ayudas objeto de controversia en la materia asistencia social, recordando a continuación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el poder de gasto recogida en la STC 13/1992.

Prosigue el escrito señalando que de la jurisprudencia constitucional se deduce que 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, correspondiendo al Estado en su conjunto, 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).

Para la Abogado del Estado los arts. 41, 43, 44, 48, 49 y 50 CE, preceptos en los que se consagran principios rectores de la política social y económica que, conforme al art. 53.3 CE, han de informar la actuación de los poderes públicos, justifican la actuación del Estado desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE en la llamada «asistencia social», de forma que el Estado garantice una mínima igualdad de todos los ciudadanos, con independencia de su ubicación territorial, en el acceso a un sector de tal trascendencia como el de los servicios sociales. En su opinión no cabe negar la relevancia del título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE, pues resulta innegable que la promoción de la igualdad sustancial de los posibles destinatarios en todo el territorio nacional justifica el empleo a este fin de fondos públicos estatales.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, señala la Abogado del Estado que las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.13 CE le legitimarían para intervenir en el sector de servicios sociales adoptando medidas de fomento, pues la política de apoyo al fortalecimiento del tercer sector de acción social, junto a su dimensión estrictamente social, presenta un marcado carácter económico, revelándose difícilmente separables el aspecto social y económico y resultando impensable concebir economía y sociedad como compartimentos estancos en el complejo entramado de relaciones socioeconómicas de las sociedades modernas. Afirma la Abogado del Estado que consecuentemente con este planteamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado que «la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través

de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas».

b) A continuación se refiere el escrito de la Abogado del Estado a la jurisprudencia constitucional (SSTC 76/1986 y 239/2002) que reconoce que el ámbito material de la asistencia social puede verse afectado por el ejercicio de la potestad subvencional. Señala la Abogado del Estado cómo la STC 76/1986, tras el reconocimiento de la intervención o actuación del Estado en materia de asistencia social y tras analizar el título competencial que permite al Estado su intervención en esta materia, se plantea la cuestión relativa a la gestión de dicha asistencia social. De acuerdo con el escrito de la Abogado del Estado si bien la gestión de las subvenciones en materia de asistencia social debe encomendarse como regla general a la Comunidad Autónoma competente, se ha admitido de manera excepcional y justificada la gestión centralizada de las mismas. Para la Abogado del Estado en la actualidad y en nuestro país, no puede negarse que corresponde al Estado, con un planteamiento global, intervenir en materia de asistencia social para dar respuesta a la creciente necesidad de cobertura social de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión a que se refieren las actuaciones a subvencionar y cuya desprotección está afectando gravemente a la calidad de vida de muchas personas, a su posibilidad de desarrollar actividades esenciales en la vida diaria y al ejercicio de sus derechos. El Estado debe coadyuvar con estas medidas de fomento a corregir la notable insuficiencia y la evidente desigualdad que existe dentro de los distintos territorios, correspondiéndole evitar que, en función del lugar geográfico, el nivel de protección tenga uno u otro alcance.

c) Una vez expuesto el marco competencial, analiza el escrito de la Abogado del Estado las razones que justificarían la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de asunción de competencias de gestión por el Estado, en un caso en el que la potestad de fomento del Estado se hace patente en un ámbito material en el que ostenta competencias básicas.

A juicio del escrito de la Abogado del Estado concurren las circunstancias excepcionales previstas en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 que justifican la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la orden objeto de conflicto.

En efecto, en la Orden SSI/1209/2012 se justifica la regulación del régimen de otorgamiento y la gestión de las ayudas por la Administración general del Estado en una serie de motivos. En concreto: a) en la exigencia de que los beneficiarios sean entidades de ámbito supraautonómico; b) en la pretensión de asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, dentro de la ordenación básica del sector y de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas, por parte de sus potenciales destinatarios, en todo el territorio nacional siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos y c) en la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma.

Destaca, por tanto, la Abogado del Estado que con las exigencias del carácter estatal de las actuaciones a realizar y de que las fundaciones y asociaciones a las que se dirija la subvención tengan ámbito estatal se atiende a la doble dimensión subjetiva y objetiva y se impone en esta doble dimensión un carácter supraautonómico.

Por lo que respecta a la necesidad de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas, por parte de sus potenciales destinatarios, en todo el territorio nacional, se resalta en el escrito de la Abogado del Estado que las subvenciones dirigidas al fomento de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal resultan de imposible territorialización, dado que, en tal caso, dejarían de cumplir su finalidad para convertirse en unas subvenciones de fomento de entidades de ámbito autonómico. Sólo desde una perspectiva global, afirma el escrito de la Abogado del Estado, puede atenderse realmente a la finalidad de apoyar el movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal, pues no cabe desconocer la posible existencia de intereses contrapuestos por parte de las

Comunidades Autónomas a la existencia de fundaciones y asociaciones de asistencia social y ámbito estatal.

Asimismo se sostiene en el escrito de la Abogado del Estado que la legitimidad de la intervención del Estado cabría hacerla también derivar de las exigencias que resultan del mandato constitucional sobre los criterios de eficiencia y economía, a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una asignación equitativa de los recursos públicos enunciado en el art. 31.2 CE.

Por lo que respecta a la necesidad de no superar la cuantía de los fondos estatales destinados a esta finalidad se señala en el escrito de la Abogado del Estado que la concesión de las referidas ayudas a todos aquellos solicitantes que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser considerado beneficiario de las ayudas previstas, dependerá de la previa existencia de recursos públicos.

En definitiva, considera la Abogado del Estado que en el presente supuesto concurren las circunstancias para que se produzca una excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado.

Por las razones reproducidas la Abogado del Estado solicita que se desestime la demanda.

5. Mediante providencia de 13 de diciembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 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 SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña la orden objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en materia de servicios sociales 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. Por su parte, la 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 excepcionales 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, para lo cual debemos examinar el contenido concreto de la orden objeto de conflicto.

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 servicios sociales, la Abogado del Estado afirma que, si bien la materia sobre la que de forma prevalente incide la orden es la asistencia social, estamos ante un supuesto sobre el que superponen a la competencia autonómica sendos títulos competenciales estatales, el título sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos del art. 149.1.1 CE y el título sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE.

Para identificar la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones controvertidas en el presente conflicto, debemos examinar en primer lugar el contenido de la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio. De acuerdo con el artículo 1 de la orden el objeto de las subvenciones es «la realización de actuaciones estatales dirigidas a apoyar

el movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal de las personas y los colectivos que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquéllas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social». Su art. 2 prevé que las convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva mediante resoluciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. En dichas convocatorias se determinarán «los créditos presupuestarios a los que deben imputarse las correspondientes subvenciones y contendrán las actuaciones a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades, pudiendo determinar los topes máximos de las subvenciones a conceder, en función de la naturaleza, características y grado de implantación social de las entidades y organizaciones solicitantes» (art. 2). Estas entidades y organizaciones han de tener, entre otros requisitos, «estar legalmente constituidas y debidamente inscritas en el correspondiente Registro administrativo de entidades de ámbito estatal a la fecha de publicación de la convocatoria» [art. 3 a)]. Los arts. 4 a 10 establecen un procedimiento de tramitación, resolución y pago de las subvenciones que corre a cargo de las direcciones generales competentes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Dicho régimen procedimental se completa en los restantes preceptos (arts. 11 a 16) con el correspondiente procedimiento de control y sancionador, asimismo centralizado. Los anexos I, II y III contienen, respectivamente, los modelos normalizados de solicitud de subvenciones, de memoria explicativa de la entidad y de memoria explicativa de la actuación.

Determinado el contenido, objeto y finalidad de la disposición impugnada se hace preciso examinar las competencias alegadas a fin de determinar la incardinación material de la regulación objeto de conflicto y los efectos que se desprenden de tal incardinación.

El título competencial que ha sido invocado por el Gobierno de la Generalitat es el relativo a servicios sociales o asistencia social cuyo alcance este Tribunal ya ha tenido la ocasión de definir 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. En efecto, en la reciente STC 177/2012, de 15 de octubre, ante unas subvenciones recogidas en la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, cuya finalidad y contenido eran prácticamente los mismos que la que tienen las ayudas recogidas en la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, objeto del presente conflicto, afirmamos que «estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social en razón de que el objeto de las subvenciones reguladas en la orden impugnada es la realización de actuaciones dirigidas a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal de las personas y los colectivos que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquellas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del tercer sector de acción social (art. 1) y puesto que, según nuestra doctrina, la asistencia social “aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (de Seguridad Social) y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social” (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre,

FJ 5, con cita de la STC 76/1986, de 5 de junio, FJ 7; y 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).» (STC 177/2012, de 15 de octubre, FJ 4). Esta caracterización es, por lo tanto ahora, plenamente trasladable a las ayudas contenidas en la orden objeto de conflicto.

No obstante, en el presente conflicto la Abogado del Estado, tras reconocer que la materia sobre la que de forma prevalente incide la orden es la asistencia social, ha defendido que el Estado puede justificar las ayudas controvertidas en el ejercicio de las competencias reconocidas en los arts. 149.1.1 CE y 149.1.13 CE.

Sin embargo, debemos descartar, en primer lugar, que las ayudas objeto de conflicto se puedan fundamentar en el título sobre 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 recogido en el art. 149.1.1 CE.

En efecto, debemos recordar, en primer lugar, nuestra doctrina sobre el art. 149.1.1 CE de acuerdo con la cual «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).

Esta doctrina nos ha llevado recientemente a rechazar [SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a) y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)], que el art. 149.1.1 CE fuese un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social. Precisamente en el caso de la STC 177/2012, de 15 de octubre, se examinaba la conformidad con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido de la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo. Esta orden del año 2009 tenía como objeto y contenido el mismo que la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, que estamos examinando en el presente conflicto. Por tanto, con base en los argumentos realizados entonces, debemos rechazar ahora que la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, pueda tener su fundamento en el título recogido en el art. 149.1.1 CE.

Asimismo, debemos descartar, en segundo lugar, que las ayudas objeto de conflicto se puedan fundamentar en el título recogido en el artículo 149.1.13 CE, para lo cual debemos recordar la doctrina de este Tribunal en relación con el alcance de aquel título competencial estatal.

Conforme a la doctrina de este Tribunal «corresponden al Estado las facultades de dirección general de la economía... encontrando cobijo bajo esas facultades “tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5); si bien hemos precisado también que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4),), “sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas” (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6).» [STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4].

En aplicación de la doctrina reproducida, debemos rechazar que la orden cuestionada pueda tener encaje en la competencia que invoca el Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE; pues las ayudas adoptadas no suponen una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Asimismo, dado que, en principio, toda medida subvencional puede tener alguna

incidencia, por leve que sea, sobre el sistema económico, la utilización de la finalidad del fortalecimiento del tercer sector de acción social como criterio para atribuir la competencia al Estado llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre la base de la ordenación general de la economía.

3. Una vez identificada la materia a la que se refiere la disposición objeto de conflicto, asistencia social, y descartado que el Estado pueda en este caso superponer a tal materia los títulos reconocidos en los arts. 149.1.1 CE y 149.1.13 CE, 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 art. 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho la Comunidad Autónoma de Cataluña en el artículo 166 de su Estatuto de Autonomía que 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 art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico». (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Al respecto, debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 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 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 art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios». (STC 31/2010, FJ 104).

Descartado que concurren en el presente supuesto las competencias alegadas por la Abogado del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos del art. 149.1.1 CE y sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 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.

4. Así, una vez expuesto el marco competencial, 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 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, es reconducible a la determinación del supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina, resulta de aplicación a las ahora controvertidas.

Al respecto, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, con fundamento en la STC 178/2011, parece entender que nos encontramos en el denominado primer supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Por su parte, el Abogado del Estado considera que, puesto que se justifica la acción del Estado en el ejercicio de las competencias previstas en los arts. 149.1.1 CE y 149.1.13 CE, resulta procedente la aplicación a las ayudas previstas de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8 d) de la misma Sentencia 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 —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 SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se incluyen 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 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.

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.

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).

5. Sobre la base precedente debemos proceder al examen individualizado de los distintos preceptos de la orden objeto de conflicto que han sido impugnados: los arts. 2, salvo su inciso «las correspondientes convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva de acuerdo con lo establecido en los arts. 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre»; 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15 y 16, así como los anexos I, II y III. 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).

De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El art. 2, a excepción del inciso no impugnado que proclama el régimen de concurrencia competitiva de las subvenciones, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña al deferir a las resoluciones correspondientes la realización de las convocatorias de ayuda.

b) Los arts. 4, 5 y 6 conculcan las competencias autonómicas al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas (art. 4) y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa: solicitudes, documentación a presentar y criterios de financiación de los programas (arts. 5 y 6).

c) Los arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 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. Todo ello sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones que se citan en las anteriores normas de la orden ministerial cuestionada.

d) 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. Llegados al fin de nuestro enjuiciamiento, antes de pronunciar el fallo sólo nos resta realizar tres precisiones sobre cuál es el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos que hemos considerado vulneradores de las competencias autonómicas.

En primer lugar, con respecto a la declaración de nulidad de los preceptos impugnados no cabe duda, según se desprende de su contenido, que la disposición recurrida pretende establecer el marco de referencia a partir del cual y en desarrollo del mismo han de efectuarse las correspondientes convocatorias anuales. De esta forma la norma controvertida no ha agotado, por dicha razón, todos sus efectos, sino que, por el contrario, ha sido dictada con vocación de permanencia, lo cual determina que, de acuerdo con las facultades que a este Tribunal otorga el art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), nuestra decisión, además de declarar la titularidad de las competencias discutidas en el proceso, haya de apreciar también la nulidad de pleno derecho de los preceptos que hemos estimado contrarios al orden constitucional de distribución de competencias pues los mismos son susceptibles de ser aplicados en sucesivos ejercicios presupuestarios.

En segundo lugar, es necesario extender, en virtud de la previsión del art. 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a otros preceptos de la misma norma no directamente impugnados y, concretamente, a la disposición final segunda de la orden objeto de conflicto

que regula el título competencial a cuyo amparo se dicta la norma (art. 149.1.1 CE), título que ha sido descartado como fundamento de la norma y por ello vulnera las competencias autonómicas.

En tercer lugar, y cuestión distinta de la anterior es la de la eventual extensión de la declarada nulidad a aquellas resoluciones que desarrollan y aplican las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto, las cuales han sido dictadas con vigencia temporal limitada. Por ello —y tal y como afirmamos en la STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 8—, la necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación afectaría a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce en este caso, en aplicación del ya citado art. 66 LOTC, a que la declaración de nulidad antes apreciada no implique la de las resoluciones respecto de las cuales haya transcurrido ya el plazo máximo para dictar y notificar la resolución concediendo o denegando las ayudas cuestionadas, ni tampoco proceda, por tanto, pronunciamiento alguno respecto a la exigencia de territorialización de las mismas. No sucede lo mismo, sin embargo, respecto de las resoluciones de convocatoria de subvenciones en las que los efectos de aquella no se han agotado todavía, por no haberse dictado y notificado la resolución concediendo o denegando las ayudas cuestionadas, las cuales carecen igualmente de eficacia en aquellos aspectos que incidan en las reconocidas competencias autonómicas de gestión en relación con las ayudas a las que en la misma se hagan referencia.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 5413-2012 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 6 de la presente Sentencia, que son inconstitucionales y nulos, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña los siguientes preceptos de la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad: arts. 2, salvo su inciso «las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre», 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, así como la disposición final segunda y los anexos I, II y III de la orden referida.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil doce.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.