

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 2176** *Pleno. Sentencia 26/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 9077-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (SSTC 13/1992 y 178/2011).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, 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. 9077-2008 promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y contra la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Ha intervenido y formulado alegaciones la Abogacía del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 20 de noviembre de 2008 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y contra la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión

de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas 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) 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 las referidas orden y resolución en el que se solicitaba su derogación por invasión de sus competencias exclusivas en materia de integración social de los inmigrantes y la más genérica en materia de asistencia social, así como la vulneración de las previsiones del art. 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Requerimiento que fue rechazado.

A continuación, prosigue el escrito de la representante de la Generalitat señalando que su Gobierno ha planteado varios conflictos positivos de competencias en materia de subvenciones para fines de asistencia social. Más concretamente ha planteado los conflictos positivos de competencias 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; 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 y frente a 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; cuyas argumentaciones resultarían extrapolables a la presente controversia.

La Orden TAS/3441/2005 resulta, según el escrito de la representante de la Generalitat, coincidente con la que es objeto de la presente controversia, aunque en el presente supuesto se haya efectuado separadamente la regulación de las bases para la concesión de subvenciones y su convocatoria.

Por otra parte, la representante de la Generalitat menciona el conflicto positivo de competencia núm. 7625-2006, planteado por el Gobierno de la Generalitat en relación con la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. El mencionado conflicto positivo de competencia sigue la línea iniciada en su día por el Gobierno de la Generalitat al interponer el recurso de inconstitucionalidad núm. 1932-2004, en relación con -entre otros preceptos y partidas- la disposición adicional decimotercera de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004, que establecía la cuantía mínima a destinar en dicho ejercicio para subvenciones de interés social con cargo al 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en tanto la misma no efectuaba ni preveía la correspondiente territorialización a las Comunidades Autónomas.

Igualmente recuerda el conflicto positivo de competencia que se ha planteado en relación con la resolución de 14 de julio de 2008, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocan subvenciones públicas para la habilitación de plazas de alojamiento, subvenciones de gestión centralizada cuyo objeto se inscribe también en el ámbito de la asistencia social, dirigida específicamente al colectivo de inmigrantes.

b) Señalado lo anterior, examina el escrito de la representante de la Generalitat 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 habría reconocido la posibilidad de que el Estado intervenga en aquella bajo determinadas

condiciones. Así, se refiere el escrito de la representante de la Generalitat a las SSTC 76/1986, de 9 de junio; 146/1986, de 19 de diciembre; 13/1992, de 6 de febrero; y 239/2002, de 28 de enero, en las que, tras afirmar que la «asistencia social» es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, se estableció que no obstante, el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma. Distingue el recurrente estas medidas de fomento de aquellas otras como las pensiones asistenciales que son igualmente competencias del Estado.

Diferencia, así, el representante del Gobierno de la Generalitat entre 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, de 6 de febrero, FJ 14), esta actuación del Estado encuentra apoyo competencial en el art. 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, de 19 de diciembre, FJ 3), esta actuación del Estado sólo es constitucionalmente legítima en la medida en que los programas correspondientes no puedan territorializarse en su gestión, esto es, cuando el ámbito estatal de su naturaleza y efectos hagan imposible la consecución del objetivo previsto sin esa gestión centralizada [STC 13/1992, FJ 13 k)].

c) Una vez examinada la doctrina constitucional en materia de asistencia social, procede la representante del Gobierno de la Generalitat a analizar el amparo constitucional que el Gobierno de la nación pretende para la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio y para la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Para ello, examina, en primer lugar, las propias disposiciones objeto de conflicto; y, en segundo lugar, los argumentos aducidos por el Gobierno de la Nación en el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2008 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 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración y que asigna a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes —entre otras funciones— las relativas a la concertación de actuaciones de promoción de la integración de los colectivos de 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, en colaboración con otros departamentos ministeriales, Comunidades Autónomas, entidades locales y entidades públicas o privadas. Sin embargo, la representante de la Generalitat señala que a pesar de que tal alusión pudiera hacer pensar que al dictar la orden que nos ocupa el Gobierno del Estado pretende estar ejerciendo su competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, entiende que ello no es en absoluto así. Ciertamente, en virtud de dicho título competencial (art. 149.1.2 CE), al Estado le compete 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 art. 1 de la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, que define el objeto de las ayudas como «la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes» entendiéndose como innovadores «aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local». En ese mismo sentido, el punto segundo de la resolución de 11 de agosto de 2008 señala como

objeto de las subvenciones la realización de dichos programas, haciendo hincapié en las finalidades de intervención e inclusión social en el entorno local.

De acuerdo con el escrito de la representante de la Generalitat, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes deberá, lógicamente, ejercer las correspondientes actuaciones respetando las competencias exclusivas autonómicas en materia de asistencia social e integración social de los inmigrantes y, obviamente, los requisitos exigidos por la referida doctrina del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones.

El Gobierno de la Generalitat no objeta que el Estado, en atención al mandato constitucional contenido en el art. 41 de la Carta magna, 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.

Para la representación de la Generalitat el Gobierno ha omitido los dos requisitos —ámbito estatal de los beneficiarios y de los programas— precisados por la doctrina constitucional para considerar legítimo el establecimiento por el Estado y la gestión centralizada de subvenciones en materia de asistencia social. Y ello porque la previsión como posibles sujetos beneficiarios de las subvenciones a los municipios, mancomunidades de municipios y las comarcas determina el incuestionable alcance local de los programas a desarrollar, y hace asimismo innecesario formular consideraciones acerca de la naturaleza local de dichos beneficiarios. Para la representación de la Generalitat el examen de las repetidas orden y resolución revela que las mismas efectúan una regulación completa de las condiciones de otorgamiento de las subvenciones, así como que dejan en manos de órganos estatales la completa gestión de las mismas. En consecuencia, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que la orden y la resolución impugnadas no se atienen al marco de las competencias que en materia de asistencia social el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado.

A continuación reproduce el escrito de la representante de la Generalitat los argumentos del acuerdo de 17 de octubre de 2008 por el que el Consejo de Ministros rechaza el requerimiento de incompetencia formulado en relación con las disposiciones objeto de conflicto. En dicho acuerdo se plasma, según la representante de la Generalitat, un importante giro respecto de la tesis sostenida en el de fecha 20 de enero de 2006, por el que fue rechazado el requerimiento de incompetencia formulado en relación con la Orden TAS/3441/2005. Dicho giro consiste en la pretensión de amparar la actuación controvertida en la competencia exclusiva del Estado que recoge el art. 149.1.2 CE.

Asimismo, el escrito destaca que el acuerdo señala, en segundo lugar, que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias para conformar el régimen jurídico de los entes locales (arts. 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). De ello colige el Gobierno la legitimidad de las actuaciones que aquí se cuestionan, en tanto pretenden garantizar la suficiencia financiera de las entidades para el ejercicio de sus competencias.

Igualmente se realiza en el acuerdo referido una interpretación forzada y claramente interesada, a juicio de la representante de la Generalitat, del art. 219.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicho precepto establece que las subvenciones incondicionadas a los entes locales de Cataluña han de percibirse a través de la Generalitat. *A sensu*

contrario —aunque erróneamente según el escrito de planteamiento del conflicto—, el Gobierno del Estado concluye 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 procede, a continuación, a rebatir las tesis mediante las que el Estado intenta justificar la actuación estatal. Antes manifiesta que, en materia de asistencia social se excluyen en general actuaciones de ámbito demasiado extenso, mientras que encuentran en los ámbitos autonómico y local un nivel de mayor eficacia. No puede olvidarse que, en definitiva, las acciones en el ámbito de asistencia social, tienen como destinatarios personas y colectivos concretos ubicados en lugares específicos del territorio que, por lo mismo, presentan unas peculiaridades que aconsejan como más idóneo un tratamiento específico y próximo, lo que se produce mejor a nivel autonómico o, incluso, local. Sólo en supuestos de emergencia ante grandes catástrofes o con respecto a algunas determinadas campañas de sensibilización, estudios, conferencias, congresos, etc., se podría hablar de una efectiva trascendencia de las actuaciones a nivel estatal e, incluso, internacional y, por ello, entiende que, más allá de la concreta distribución de competencias en materia de asistencia social, la propia naturaleza y características de dicha materia determina que el criterio de que los recursos destinados a subvencionar actuaciones de tal índole han de ser distribuidos territorialmente entre las Comunidades Autónomas debe ser el general. 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.

Señala el escrito de la representante de la Generalitat que de la orden y la resolución objeto de conflicto no se deriva la concurrencia de las circunstancias que justificarían que las ayudas puedan ser establecidas y gestionadas por la Administración del Estado.

A continuación, el escrito de la representación de la Generalitat, trata de poner de manifiesto la ineficiencia de cada uno de los fundamentos plasmados en el repetido acuerdo de 17 de octubre de 2008.

En relación con la pretensión de amparar en el título competencial del art. 149.1.2 CE las disposiciones objeto de conflicto la representación de la Generalitat se opone a que el Estado, invocando aquel —sobre cuyo concreto ámbito material (control de fronteras, flujos de entrada y salida y situación jurídico-administrativa de los extranjeros) no se suscita duda alguna—, intente actuar en esas otras materias competenciales cuando las mismas tienen indiscutiblemente otros titulares. Así, se denuncia que de la existencia de órganos de coordinación el Gobierno del Estado extrae una conclusión absolutamente gratuita —además de errónea—, cual es su legitimación para llevar a cabo actuaciones de fomento en todos los ámbitos materiales que se ven afectados por el fenómeno de la inmigración, con independencia de si ostenta o no en relación con los mismos algún tipo de competencia.

El Gobierno de la Generalitat no cuestiona que el Estado pueda destinar fondos públicos al fomento de la asistencia social de los inmigrantes. Lo que cuestiona es que el Estado pretenda gestionar directamente esos fondos para actuaciones en el ámbito de la asistencia social a los inmigrantes, esto es, en una materia de competencia exclusiva de la Generalitat, sin respetar lo que al respecto establece el art. 114.2 del Estatuto de Autonomía (precepto que prevé que la Generalitat especificará los objetivos de las subvenciones estatales y comunitarias territorializables, regulará las condiciones de su otorgamiento, y llevará a cabo su íntegra gestión), y sin que tampoco se den las condiciones que exige la doctrina del Tribunal Constitucional para considerar legítima la gestión centralizada de subvenciones en materia de servicios sociales.

e) Prosigue el escrito de interposición del conflicto de competencia rechazando que la actuación del Estado pueda fundamentarse en el hecho de hallarse la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, dentro del ámbito de competencias de los municipios o pueda fundamentarse en el deber de colaboración financiera —mediante subvenciones— de la Administración del Estado con las entidades locales que establece

el Real Decreto Legislativo 781/1986; o pueda fundamentarse por la previsión de las subvenciones como uno de los recursos que integran la hacienda de las entidades locales.

Destaca la representación de la Generalitat que 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. Así pues, no se cuestiona que el Gobierno del Estado pueda destinar fondos para la prestación de servicios sociales a nivel local. Sin embargo, hasta aquí puede llegar la afectación de los mismos, debiendo ser transferidos a las comunidades autónomas para que éstas procedan a la convocatoria de ayudas de acuerdo con las bases que, de acuerdo con su propia política de acción social decidan establecer.

Señala la representación de la Generalitat que si bien el acuerdo de 17 de octubre de 2008 no hace mención expresa al carácter bifronte del régimen local, sin embargo, los argumentos que tratan de justificar la asignación directa de fondos a los entes locales, apuntan claramente hacia esa dirección. Es por ello que el Gobierno de la Generalitat entiende que se hace necesario señalar de forma clara que dicho carácter bifronte no puede invocarse en apoyo de la orden y la resolución objeto de conflicto.

Ese carácter bifronte ha determinado que el Tribunal Constitucional haya considerado respetuosa con el vigente reparto competencial la transferencia directa o la delegación de competencias del Estado a las entidades locales (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4; y 214/1989, 21 de diciembre, FJ 11), aunque señalara la conveniencia que las Comunidades Autónomas participaran en el proceso de transferencia. Sin embargo, la delegación o transferencia de competencias a entidades locales no puede efectuarse por el Estado sino en relación con aquéllas que ostenta, no existiendo motivo alguno para apartarse de esa línea cuando de subvenciones se trata. 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, a pesar de que las comunidades autónomas también ostenten 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 a nivel estatal y autonómico, o con materias de exclusiva competencia autonómica —como es el caso que nos ocupa—, el Estado no puede obviar la clara doctrina de ese Tribunal Constitucional sobre subvenciones.

Así pues, para la representante de la Generalitat, por más que el Gobierno del Estado pretenda amparar las bases y la convocatoria de subvenciones establecidas por la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio y por la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en la competencia básica que le otorga el art. 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 deberá ceñirse a lo establecido para cada supuesto subvencional por la doctrina constitucional.

A continuación el escrito de interposición del conflicto de competencia señala que el Gobierno de la nación reitera en el acuerdo de 17 de octubre de 2008 la peculiar interpretación *a sensu contrario* del art. 48.2 del Estatuto de Autonomía de 1979 que ya esgrimió en el acuerdo de 20 de enero de 2006 para rechazar el requerimiento formulado en su día en relación con la Orden TAS/3441/2005, y que ahora reproduce en relación con el art. 219.2 del vigente Estatuto de Autonomía. Interpretación que se traduce en el entendimiento que el Estado puede otorgar directamente las subvenciones condicionadas a los entes locales de Cataluña. La representante del Gobierno de la Generalitat insiste

en que el art. 219.2 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (como el anterior art. 48.2) limita su referencia a las subvenciones incondicionadas, no efectuando mención alguna a las ayudas condicionadas. Por ello, resulta osado realizar consideraciones acerca de estas últimas cuando han sido omitidas por el precepto. Máxime ante la existencia de una abundantísima jurisprudencia acerca de las subvenciones condicionadas, de la que es paradigmática la STC 13/1992, FJ 8.

Para el escrito de interposición del conflicto siendo la materia de asistencia social competencia exclusiva autonómica (tanto con carácter general como en el ámbito más específico de la integración social de los inmigrantes) y no concurriendo ninguna de las circunstancias que exige la doctrina constitucional —la dimensión estatal de beneficiarios y programas—, la eventual asignación de fondos por parte del Estado a esa finalidad ha de pasar, indefectiblemente, por su gestión a nivel autonómico.

Establecido lo anterior recuerda el escrito de la Letrada de la Generalitat que el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2008 invoca el fundamento jurídico 13 de la repetida STC 13/1992, concretamente en relación con una partida de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1989, relativa a «transferencias corrientes a corporaciones locales para subvenciones de actividades de educación compensatoria». Sin embargo, rechaza el escrito de interposición del conflicto que el referido pronunciamiento conduzca a la conclusión sostenida por el Gobierno del Estado, pues aunque dicho pasaje inicialmente parece dar a entender que el Estado puede otorgar subvenciones directamente a entidades locales, acto seguido se afirma en el mismo que las actividades de los entes locales catalanes no pueden menoscabar las competencias de la Generalitat de Cataluña.

A continuación la representante de la Generalitat trae a colación los pronunciamientos efectuados en las SSTC 202/1992, de 23 de noviembre; y 59/1995, de 17 de marzo, por el paralelismo que guardan los supuestos examinados en las mismas con la presente controversia. En la primera se juzgaba una disposición por la que se establecían normas para la concesión de ayudas sobre colaboración y asistencia técnica con las corporaciones locales en materia de consumo, en la segunda se juzgaba el convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado en su día entre el Director general de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el concejal-presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona. En todos los supuestos resulta implicada una competencia exclusiva autonómica: las de defensa del consumidor y de vivienda en aquéllos, la de asistencia social a los inmigrantes en el presente conflicto; y también en todos los supuestos el Estado destina fondos para actuaciones en los respectivos ámbitos que han de pasar directamente a manos de entidades locales. La representación de la Generalitat recuerda lo que se dijo entonces en relación con que la centralización de la gestión, con la subsiguiente marginación de la Comunidad Autónoma de la relación subvencional, no se compadecía con las rígidas condiciones que, de acuerdo con la doctrina constitucional, deben satisfacerse para mantener excepcionalmente la gestión directa y centralizada de las ayudas que recaigan en materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido funciones.

Se refiere a continuación la representación de la Generalitat al último de los argumentos plasmados en el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2008 y que tiene que ver con el requisito establecido en la orden y la resolución impugnadas en relación con el carácter innovador que han de reunir los programas para poder optar a las subvenciones de que se trata. Al respecto se insiste en que los medios o técnicas que incorporen los concretos programas a subvencionar en nada condicionan la titularidad de la competencia sobre la materia en la que dichos programas inciden.

f) 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 establecidas por la

Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio y convocadas por la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, supone duplicar actuaciones de forma contraria al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Para la Letrada de la Generalitat la duplicidad de actuaciones resulta incompatible con el carácter exclusivo de las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en esta materia y, además, resulta 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 art. 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 debería agotarse al trazar las prioridades de política social general en la Ley de presupuestos generales, asignando los recursos para asistencia social en la medida que lo considera conveniente, pero que deberán ser canalizados a través de las comunidades autónomas ya que éstas ostentan la citada competencia material en exclusiva.

Tras reiterar conclusivamente sus principales argumentos finaliza el escrito solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat.

2. Mediante providencia de 2 de diciembre de 2008 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 y a la Sala de lo de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante las mismas estuvieran impugnadas o se impugnaren la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, o la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 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 22 de diciembre de 2008, la Abogacía del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia del Pleno de 23 de diciembre de 2008. El escrito de alegaciones de la Abogado del Estado se registró en este Tribunal el día 22 de enero de 2009. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

4. Comienza la Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y contra la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Tras sintetizar los argumentos de la Generalitat y los contenidos en el acuerdo del Gobierno de 17 de octubre de 2008, por el que se rechazó el requerimiento planteado en su día, señala la Abogado del Estado que en materia de integración de los inmigrantes, existe un evidente entrecruzamiento de títulos competenciales que impiden

hacer —como parece que se pretende— 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 sobre 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, cual es la finalidad perseguida por los programas cuya financiación se pretende.

a) Señala el escrito de la Abogado del Estado que las actuaciones contempladas en las disposiciones objeto de conflicto configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado. A fin de precisar en cuál de los diversos supuestos establecidos por la doctrina recogida en la STC 13/1992 han de encuadrarse las ayudas previstas ha de determinarse el título competencial que ampara dicha intervención estatal, comenzando por el que constituye, a juicio de la Abogado del Estado, el verdadero anclaje constitucional del ejercicio de aquellas actuaciones. Para la Abogado del Estado 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 habilita 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.

De acuerdo con el escrito de la Abogado del Estado 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 art. 149.1.2 CE, y ello pese a la concurrencia de diversos títulos sectoriales materiales de las Comunidades Autónomas y amén del reconocimiento de la competencia estatal para establecer las bases en virtud de diversos títulos del art. 149.1 CE como educación, sanidad o régimen de seguridad social, en algunas de las materias competenciales vinculadas a la integración.

Para la Abogado del Estado, resulta que el ámbito material sobre el que recae la orden impugnada 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. 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, con independencia de la nacionalidad que ostente, y aquella sobre la que recaen, en gran medida, los esfuerzos para 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.

De acuerdo con el escrito de la Abogado del Estado 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 art. 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 [art. 25.2 a) y k)]. Igualmente recuerda el escrito de la Abogado del Estado 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 art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 233/1999, FJ 4).

c) A continuación señala la Abogado del Estado que si 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, si bien reconoce el carácter exclusivo de la competencia en materia de asistencia social, admite al mismo tiempo la posibilidad de intervención del Estado. 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, 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). 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, independientemente 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.

Señala el escrito de la Abogado del Estado que 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).

Tras citar doctrina del Tribunal Constitucional en materia de financiación de los entes locales concluye la Abogado del Estado afirmando que 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, por su parte, a la promoción y consecución del bienestar social de los españoles, en tanto los arts. 9.2, 138 y 142 CE lo habilitan para emprender acciones como las contenidas en la orden objeto de conflicto, que tienden a potenciar la igualdad entre los ciudadanos. Consecuentemente, debe entenderse excluida

también la invasión competencial denunciada por 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), lo que a su vez permite afirmar 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 art. 149.1.14 CE.

d) Prosigue el escrito de la Abogada del Estado afirmando que las ayudas previstas en la orden objeto de conflicto y en la resolución que las convoca se encuentran en este caso respaldadas por los títulos competenciales estatales a que se refiere el art. 149.1.1, 2, 14 y 18 CE. Asimismo 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 art. 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 de la Abogada del Estado reconduciendo las ayudas previstas en las disposiciones 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. Resultando por ello constitucionalmente admisible el régimen centralizado de ayudas que establecen la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, y la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en la medida en que la plena efectividad de las ayudas exige su gestión centralizada. Correspondiendo 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 las disposiciones objeto de conflicto y que responden al alcance que debe darse a las competencias que al Estado le han sido constitucionalmente atribuidas.

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

5. Mediante providencia de 29 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 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 TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y contra la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ni la orden ni la resolución objeto de conflicto respetan la distribución de competencias en las materias integración social de

los inmigrantes y asistencia social derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dichas disposiciones centralizan 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 en que puede producirse aquella.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar alguna precisión en relación con el objeto del recurso.

La Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, que establece las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, ha sido explícitamente derogada por la Orden ESS/1744/2012, de 2 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la orden, objeto del presente conflicto, haya sido derogada.

La incidencia de la citada derogación sobre el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad debe ser examinada a la luz de lo que este Tribunal ha afirmado reiteradamente en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, pues hemos dicho que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del conflicto (por todas, STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2).

Así, en el presente asunto, en el que la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, objeto de impugnación ha sido explícitamente derogada por la Orden ESS/1744/2012, de 2 de agosto, se produce la sustitución de la orden objeto de conflicto por otra normativa que reproduce, aun con una redacción diferente, las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, en aplicación de la doctrina de este Tribunal ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación, el conflicto de competencia promovido mantiene vivo su objeto.

En lo que se refiere a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y aunque la misma haya agotado ya sus efectos, no cabe sino igualmente afirmar que el conflicto de competencia mantiene, también, frente a ella vivo su objeto, pues lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias. Cabe, igualmente, trasladar a los supuestos de resoluciones que convocan ayudas para un año concreto y que agotan, así, sus efectos, nuestra doctrina dictada en relación con la vigencia de las leyes de presupuestos, a cuyo tenor «excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos 'sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional' (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1)» [STC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2].

3. Tras lo expuesto, procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que, 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 las disposiciones objeto de conflicto.

Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de las referidas ayudas, pues mientras que la Comunidad Autónoma considera que las mismas son enmarcables en el título competencial autonómico en materia de asistencia social, la Abogado del Estado afirma que se fundamentan en 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 art. 149.1.1 CE, sobre inmigración del art. 149.1.2 CE; sobre hacienda general y deuda del Estado del art. 149.1.14 CE y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE.

4. Para identificar la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones controvertidas en el presente conflicto, debemos examinar en primer lugar el contenido concreto tanto de la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, como de la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

La Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, tiene por objeto el establecimiento de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a municipios, mancomunidades de municipios, comarcas o aquellas otras entidades locales que se determinen en la correspondiente resolución de convocatoria para «la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes. A estos efectos, se entiende como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local» (art. 1 de la orden). De acuerdo con la orden, las ayudas se podrán conceder a aquellas entidades locales que superen los umbrales de población y porcentajes de extranjeros no comunitarios empadronados que se determinen en la correspondiente convocatoria. Y se darán para desarrollar proyectos innovadores y siempre que las entidades locales aporten una cofinanciación a determinar en la resolución de convocatoria (art. 3). La orden tras establecer los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento (art. 4) se completa con la regulación de los siguientes aspectos: la forma de presentación de solicitudes (solicitud, memorias, presupuesto de los programas, documentación y subsanación de errores) (art. 5); los criterios de valoración de la subvención (art. 6); la evaluación y propuesta de resolución (art. 7) la resolución (art. 8); el pago de la subvención (art. 9); la modificación de los programas (art. 10); las subcontrataciones (art. 11); la modificación de la resolución de la concesión de la subvención (art. 12); las obligaciones de los beneficiarios (art. 13); el control, seguimiento y evaluación (art. 14); la justificación de la subvención a través de las memorias justificativas y explicativas de la realización del programa subvencionado (arts. 15, 16 y 17);, la responsabilidad y el régimen sancionador (art. 18); los reintegros (art. 19); más tres disposiciones finales referidas al régimen jurídico de aplicación supletoria, a las facultades de desarrollo y a la entrada en vigor.

La resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas, para el año 2008, subvenciones que se regirán por lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio (apartado primero). En sus distintos apartados la Resolución recoge aspectos relativos al objeto, programas y financiación (apartado segundo), a los requisitos de los beneficiarios (apartado tercero), a la presentación de solicitudes (apartado cuarto), a la subsanación de errores (apartado quinto), a los órganos competentes (apartado sexto), a los criterios de valoración de los programas (apartado séptimo), plazo de ejecución (apartado octavo), a la resolución (apartado noveno), a las

obligaciones de los beneficiarios (apartado *décimo*), a la justificación económica (apartado undécimo) o la necesidad de tener en cuenta lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio en todo lo no contemplado en la resolución (apartado duodécimo).

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

A estos efectos debemos recordar la doctrina establecida por este Tribunal en la reciente STC 227/2012, de 29 de noviembre, donde se planteaba la conformidad con la Constitución 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. En aquella ocasión, se trataba de unas ayudas con una finalidad y un contenido prácticamente iguales a las ayudas establecidas por las disposiciones objeto del presente conflicto. Entonces este Tribunal rechazó que las ayudas controvertidas se pudiesen fundamentar en los títulos alegados por la representación del Estado. A la misma conclusión debemos llegar ahora.

a) Así, debemos descartar, en primer lugar, que las ayudas del Estado establecidas en la disposiciones objeto de conflicto puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre inmigración del art. 149.1.2 CE, para lo cual debemos recordar —como hacíamos en la STC 227/2012, 29 de noviembre— la doctrina de este Tribunal en relación con el alcance de aquel título competencial estatal.

En la STC 31/2010, de 28 de junio, afirmamos que «como señala el Abogado del Estado, la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 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.).» (FJ 83).

Ciertamente, en el ámbito de la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales —por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, servicios sociales o cultura— el Estado siempre podrá ejercer sus competencias específicas reservadas en los diversos títulos del art. 149.1 CE —competencias, por ejemplo, en materia de educación, sanidad o régimen de la seguridad social—. Sin embargo, se debe excluir que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE. Así, si bien la entrada y 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 —la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiendo a estos efectos como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local según el art. 1 de la orden objeto de conflicto— es más propio, como explicaremos ahora, de la materia de asistencia social.

b) Debemos descartar, en segundo lugar —como ya hicimos en la STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4—, que las ayudas del Estado establecidas en las disposiciones objeto de conflicto puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre hacienda general y deuda del Estado del art. 149.1.14 CE, para lo cual debemos recordar igualmente la doctrina de este Tribunal en relación con el alcance de aquel título competencial estatal.

En la STC 233/1999, sostuvimos que «sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia [la regulación de la Hacienda local], haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 L.H.L., esto es, el

de la 'Hacienda general' del art. 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 art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.º; 237/1992, fundamento jurídico 6.º; 331/1993, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º; 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 art. 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 TIN/2158/2008, de 18 de julio, y convocadas por la Resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tienen como objetivo la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiendo a estos efectos como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local (art. 1 de la orden). Objetivo que permite descartar que el Estado ejercite en este caso la competencia sobre «hacienda general» contemplada en el art. 149.1.14 CE, pues las ayudas previstas en las disposiciones referidas 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. Ciertamente, a través de las ayudas previstas, el Estado financia a los Ayuntamientos para que realicen programas que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia. 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) Debemos descartar, en tercer lugar —y como igualmente hicimos en la STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4—, que las ayudas del Estado establecidas en las disposiciones objeto de conflicto puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE.

En efecto, este Tribunal ha descartado recientemente la posibilidad de que el carácter bifronte del régimen local que, entre otros extremos, permite que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales, pueda fundamentar que el Estado puede interesarse en el ejercicio de las competencias locales mediante el otorgamiento de subvenciones directas sin intervención autonómica, pues tal como dijimos «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).» [STC 227/2012, FJ 4 d), comillas interiores suprimidas].

d) Descartadas las opciones de encuadramiento material planteadas en el escrito de la Abogacía 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 art. 1, «la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes. A estos efectos, se entiende como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local».

6. Una vez identificada la materia a la que se refieren las disposiciones 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 art. 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el art. 166 de su vigente Estatuto de Autonomía. Debemos señalar que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones, y no a las estatutarias vigentes en el momento de formalizarse el recurso, habremos de atenernos de acuerdo con nuestra doctrina según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada).

El art. 166 del vigente Estatuto de Autonomía caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas; no obstante, como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex 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 art. 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, «el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios.» (STC 31/2010, FJ 104).

En el presente conflicto la Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede regular las ayudas controvertidas con arreglo al art. 149.1.1 CE. Sin embargo, este Tribunal en la reciente STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 5, ya descartó que el Estado pudiera justificar en este título unas ayudas prácticamente iguales a las contenidas

en las disposiciones objeto del presente conflicto. En efecto en aquella ocasión afirmamos que «nuestra doctrina sobre el art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 149.1.1 CE (STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 5). Doctrina que ahora debemos aplicar a las ayudas objeto del presente conflicto para descartar que la acción del Estado se pueda fundamentar en el título recogido en el art. 149.1.1 CE.

El hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones objeto de conflicto en el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar 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.

7. 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 y la resolución 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, entiende que nos encontramos en el denominado primer supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 a) de aquella, pues, tras afirmar que la doctrina de este Tribunal nunca ha amparado en el art. 149.1.1 CE el establecimiento de líneas de subvención para programas de acción social, considera que el papel del Estado en materia de asistencia social debería agotarse al trazar prioridades en la Ley de presupuestos, territorializando en la propia ley los recursos empleados. Por su parte, del escrito de la Abogado del Estado, y una vez hemos descartado que las ayudas previstas en las disposiciones objeto de conflicto se puedan justificar en los diversos títulos competenciales alegados, se podría deducir que, puesto que se justifica la acción del Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE, resultaría 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 las disposiciones objeto de conflicto en razón a sus características. Y precisamente en razón de éstas, confirmamos que las subvenciones reguladas en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, y convocadas por la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, se incluyen en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. En efecto, al no poder justificarse aquellas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en los fundamentos jurídicos 5 y 6 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 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; 177/2012, de 15 de octubre, FJ 7; 226/2012, de 29 de noviembre, FJ 3; y 227/2012 de 29 de noviembre, FJ 5).

8. Sobre la base precedente debemos proceder al examen individualizado de los distintos preceptos de la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones. En lo que se refiere a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones de acuerdo con las bases contenidas en la Orden TIN/2158/2008, lo que procede es la declaración de inconstitucionalidad de la disposición en su totalidad, en cuanto que como acto que originó el conflicto está «viciado de incompetencia» (art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) por corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia para realizar la convocatoria de las subvenciones.

a) El art. 1 de la Orden TIN/2158/2008 es constitucional en cuanto afirma establecer las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en la medida en que no rebasen tales bases los aspectos centrales del régimen subvencional, en los términos que resultan del examen subsiguiente de los demás preceptos. El precepto es asimismo constitucional en cuanto establece el objeto de las subvenciones.

b) El art. 2 de la Orden TIN/2158/2008 no infringe las competencias autonómicas, en cuanto que únicamente determina aspectos generales relativos a las convocatorias, como son los relativos a que las correspondientes convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva, la necesidad de determinar los créditos presupuestarios a los que deben imputarse las correspondientes subvenciones o aspectos relativos a los remanentes de crédito.

c) El art. 3 de la Orden TIN/2158/2008 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 arts. 4 y 5 de la Orden TIN/2158/2008 vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la medida en que establecen los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento, todos ellos pertenecientes a la Administración general del Estado, y la forma de solicitud, memorias, presupuesto de los programas, documentación y subsanación de errores; aspectos propios de la gestión de las subvenciones.

e) El art. 6 de la Orden TIN/2158/2008, que contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas así como el baremo correspondiente, infringe las competencias autonómicas, como ya tuvimos oportunidad de señalar en la STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 7, 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.

f) Los arts. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Orden TIN/2158/2008, regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, modificaciones, subcontrataciones, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica y, por ello, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

g) La disposición final primera de la Orden TIN/2158/2008 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, al Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, 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.

h) La disposición final segunda, que reconoce a la Dirección 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».

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

9. Antes del fallo, debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren la orden y la resolución objeto de conflicto, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril, 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), aquellas bien ya han agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, bien han quedado derogada. Por ello, la pretensión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

No obstante, debemos recordar nuevamente lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, 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. Como afirmamos «la lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

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 conflicto positivo de competencia núm. 9077-2008 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y contra la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección general de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña la resolución referida y los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 y la disposición final segunda de la orden referida.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.