

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5936 *Pleno. Sentencia 113/2013, de 9 de mayo de 2013. Conflicto positivo de competencia 7605/2009. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental. Competencias sobre medio ambiente: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (STC 13/1992).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, 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. 7605-2009, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra los arts. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 13 y disposición final primera de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 10 de septiembre de 2009, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia contra los arts. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 13 y disposición final primera de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

2. Comienza la representante de la Generalitat, tras referirse al objeto del conflicto, 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 autonómica en materia de medio ambiente y fomento. Requerimiento que fue rechazado.

a) A continuación, prosigue el escrito de la representante de la Generalitat, señalando que recientemente su Gobierno ha planteado otro conflicto positivo de competencia contra las Órdenes ARM/2876/2008 y ARM/3020/2008, por las que se establecieron las bases reguladoras y la correspondiente convocatoria para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático. La Orden ARM/1593/2009, ahora impugnada, precisamente deroga y sustituye a la mencionada Orden ARM 2876/2008, por lo cual la reivindicación planteada será en buena parte coincidente con la ya realizada.

Señala la representante de la Generalitat que la nomenclatura y descripción de las subvenciones contenidas en la Orden ARM/1593/2009 –la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático– coinciden con la definición del título competencial autonómico contenido en el art. 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) descrito, con términos como «medio ambiente y biodiversidad», «utilización sostenible de los recursos naturales» y «prevención de la contaminación y del cambio climático». Denuncia la representante de la Generalitat, que aun así, la regulación establecida por dicha orden ministerial no contiene ninguna participación de las Comunidades Autónomas, ni de la Generalitat de Cataluña, en la regulación ni en la gestión de dichas ayudas, pretendiendo su amparo competencial en el título de legislación básica en materia de medio ambiente previsto en el art. 149.1.23 CE, de acuerdo con la disposición final primera de la propia orden.

Subraya la representante de la Generalitat que, de acuerdo con la orden objeto de conflicto, se procede a la gestión centralizada de las ayudas «por razones de supraterritorialidad, al tratarse de entidades sin ánimo de lucro que no están regionalizadas y al ser las actividades de carácter medioambiental que se contemplan como subvencionables de ámbito supraautonómico». Sin embargo, no se justifica, ni se exige en ningún momento, que los programas realizados por dichas entidades con cargo a las mencionadas subvenciones deban tener carácter supraterritorial. En realidad, de acuerdo con lo previsto en los arts. 1 y 7 a) de la Orden ARM/1593/2009, solo se exige a los programas que se ajusten a los objetivos «de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la contribución a los esfuerzos globales para la prevención de la contaminación y del cambio climático», todos ellos objetivos también de la Generalitat de Cataluña en su territorio, de acuerdo con lo previsto en el art. 144 EAC. Para la representación de la Generalitat, no es admisible el argumento, contenido en la contestación al requerimiento de incompetencia, que afirma que el carácter estatal de los programas está implícito en los requisitos de los beneficiarios de las ayudas previstos en el art. 2.1 a) y b) de la Orden ARM/1593/2009. Concretamente la exigencia de que las asociaciones declaradas de utilidad pública beneficiarias tengan actividad acreditada en, al menos, cinco comunidades o ciudades autónomas, o bien que tenga naturaleza de fundación adscrita al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad.

Rechaza igualmente la incardinación de las ayudas dentro de los fines de interés social de la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) que parece pretender el preámbulo de la orden objeto de conflicto, pues el título competencial específico es el de medio ambiente.

b) Señalado lo anterior, examina el escrito de la representante de la Generalitat el marco competencial aplicable al presente conflicto. El art. 149.1.23 CE prevé la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de las normas adicionales de protección.

Recuerda la representación de la Generalitat que de acuerdo con el art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, corresponden a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección, de forma que esta competencia incluye, en todo caso, una serie de submaterias. El apartado 2 de dicho art. 144 EAC prevé que corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo establecido en el art. 149.1.23 CE, incluye, en todo caso, una serie de submaterias.

Por su parte, el art. 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña referido a actividad de fomento, establece, recuerda la representación de la Generalitat, en su apartado tercero que, en las materias de competencia compartida, corresponde a la Generalitat precisar normativamente los objetivos a los cuales se destinen las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, y también completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión de las mismas. El apartado 5 del mencionado art. 114 prevé que la Generalitat participe en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas, y que, asimismo, participe, en los términos que fije el Estado, en la gestión y la tramitación de dichas subvenciones.

Para la representante de la Generalitat, las ayudas que constituyen el objeto del presente conflicto de competencia, coinciden con la definición del título competencial autonómico contenido en el art. 144 EAC descrito con términos como «medio ambiente y biodiversidad» «utilización sostenible de los recursos naturales» y «prevención de la contaminación y del cambio climático»; y se inscriben en el supuesto descrito del art. 114.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se prevé que corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los cuales se destinen las subvenciones estatales territorializables, y también completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y concesión de dichas ayudas. Para la representante de la Generalitat, esta previsión estatutaria se corresponde con el supuesto contenido en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992.

Para la representante de la Generalitat, incluso si la Administración del Estado entendiera que dichas ayudas no son territorializables, debería cumplir lo dispuesto en el art. 114.5 EAC, donde está previsto que la Generalitat en dichos supuestos, debería participar en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales. Asimismo, en el caso de determinar el carácter no territorializable de las ayudas, la Generalitat debería participar, en los términos fijados por el Estado, en la gestión y la tramitación de dichas subvenciones no territorializables.

No obstante lo anterior, señala la representación de la Generalitat que las subvenciones objeto del presente conflicto de competencia no reúnen los requisitos establecidos por la doctrina contenida en la propia STC 13/1992, FJ 8 d), para avalar la competencia estatal para regularlas y gestionarlas centralizadamente.

c) A continuación, prosigue el escrito de la representación de la Generalitat señalando que en la Orden ARM/1593/2009 los programas subvencionados no tienen ningún requisito territorial y se definen únicamente por unos objetivos genéricos de defensa del medio ambiente. En efecto, se realiza una referencia genérica al objeto de los programas en el art. 1 y luego, al establecer los criterios objetivos de otorgamiento y ponderación en el art. 7, se prevé que el primero de dichos criterios será la «adecuación de los programas objeto de subvención a la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la contribución a los esfuerzos globales para la prevención de la contaminación y el cambio climático (máximo 50 puntos)». Los demás criterios son la antigüedad de la asociación o fundación (máximo 20 puntos), auditoría externa (máximo 10 puntos), adecuación de recursos humanos (máximo 10 puntos) y experiencia internacional (máximo 10 puntos).

Para el representante de la Generalitat, esta descripción genérica del objeto de los programas, repetida en el art. 1 de la Orden ARM/1593/2009, no incluye ni excluye el

carácter supraautonómico del programa a subvencionar ni justifica la excepcionalidad de la gestión centralizada de dichas subvenciones. Los objetivos definidos en el orden como objetivos del Ministerio y de los programas son, todos ellos, objetivos también de la Generalitat de Catalunya en su territorio, de acuerdo con lo previsto en el art. 144.1 EAC donde se establece la competencia autonómica compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Además, de acuerdo con el art. 114.3 EAC, en medidas de fomento sobre medio ambiente corresponde a la Generalitat precisar normativamente los objetivos a los cuales se destinan las subvenciones y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento, así como la gestión, incluyendo la tramitación y concesión de las mismas.

De acuerdo con la representación de la Generalitat, el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 establece que sólo «excepcionalmente» el Estado podía gestionar ayudas en relación a materias de competencia autonómica, siempre que ostente algún título competencial, genérico o específico, en circunstancias determinadas y siempre, y en cada caso, de forma razonablemente justificada. En las presentes ayudas, no sólo no hay ninguna justificación que avale la competencia estatal para regularlas y gestionarlas centralizadamente, sino que la regulación y gestión estatal de las mismas se presentan como la forma ordinaria del Ministerio para llevar a cabo sus objetivos generales.

Según el escrito de la representación de la Generalitat, también existe en el presente caso la vulneración del procedimiento por incumplimiento de la participación autonómica en la determinación del carácter no territorializable de las ayudas, de acuerdo con el art. 114.5 EAC.

d) Procede a continuación la Abogado de la Generalitat a abordar la posible relación entre los requisitos de los beneficiarios de las subvenciones como única justificación a su carácter no territorializado. En el apartado 2 del art. 2 se establecen los requisitos que deberán reunir las entidades beneficiarias, entre los cuales, está que sean asociaciones declaradas de utilidad pública con actividad en cinco comunidades autónomas, o bien fundaciones bajo el protectorado del Ministerio. Para la Letrada de la Generalitat ello no prejuzga que la actuación o programa de dichas entidades sea localizada en más de una Comunidad Autónoma.

Recuerda el escrito de la Abogado de la Generalitat la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los efectos extraterritoriales de los actos autonómicos, y señala que el traslado de titularidad de la competencia medioambiental al Estado, ciertamente excepcional, tan sólo puede producirse cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (STC 243/1994, FJ 6). Es decir, aun cuando se estableciera la necesaria supraterritorialidad de los programas objeto de subvención, supuesto en el que no nos encontramos, todavía quedaría por justificar la imposibilidad de fijar punto de conexión para que el Estado fuera competente para regular y gestionar centralizadamente dichas ayudas en materia de medio ambiente.

Con abundante cita en la doctrina recogida en la STC 77/2004, el Abogado de la Generalitat considera que la repercusión de una actividad más allá del territorio de una determinada Comunidad Autónoma, no puede justificar que se aparte a la Generalitat de Cataluña de las tareas de administración de las subvenciones reguladas por la orden. El eventual carácter supraautonómico, no justifica la competencia estatal, ya que la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución.

Por otra parte, más allá de los argumentos apuntados, la representación de la Generalitat subraya que la Administración del Estado está reasumiendo funciones de gestión del medio ambiente que deben corresponder a las Comunidades Autónomas de acuerdo con el reparto competencial previsto a través de las fundaciones adscritas al Ministerio que son entidades públicas del propio Ministerio, utilizadas como entidades instrumentales del mismo.

Asimismo, de acuerdo con el escrito de la representación de la Generalitat las ayudas previstas en la orden impugnada son contrarias a la Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad.

e) Procede a continuación el escrito de la Abogada de la Generalitat a denunciar que la gestión estatal de las ayudas vulnera el art. 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña referido a la actividad de fomento, y que establece en su apartado tercero que, en las materias de competencia compartida, como es el medio ambiente, corresponde a la Generalitat precisar normativamente los objetivos a los cuales se destinen las subvenciones estatales territorializables, y también completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión de las mismas. El apartado 5 del mencionado art. 114 prevé que la Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales, y que, asimismo, participa en los términos que fije el Estado, en la gestión y la tramitación de dichas subvenciones.

Así pues, al quedar reservada al Estado la gestión íntegra estatal de las ayudas se está incumpliendo a la vez con los apartados 3 y 5 del art. 114 del Estatuto de Autonomía. Es decir, tanto si las ayudas son territorializables como si no, está prevista estatutariamente la intervención de la Generalitat en la gestión de las mismas.

A continuación señala el escrito de la Abogada de la Generalitat que la incardinación que realiza el preámbulo de la orden objeto de conflicto de dichas ayudas dentro de los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF, no comporta la regulación y gestión estatal de las mismas, pues la Generalitat también ostenta competencia exclusiva en materia de servicios sociales, de acuerdo con lo previsto en el art. 166 del Estatuto de Autonomía. Aun cuando tanto el elemento teleológico o finalista y el orgánico de las ayudas ahora impugnadas llevan a la representante de la Generalitat a afirmar sin lugar a dudas su incardinación en la materia medio ambiental, la jurisprudencia a aplicar en relación al IRPF no ofrece tampoco al Estado posibilidad de regulación íntegra y gestión centralizada de las mismas.

f) De acuerdo con lo anterior, la representante de la Generalitat estima que los arts. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 13 y disposición final primera de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para la fines de interés social de carácter medioambiental, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 15 de junio de 2009, vulneran las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña previstas en los arts. 144 y 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y los fundamentos jurídicos expuestos. Por ello finaliza el escrito 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 completar la regulación y a realizar la gestión descentralizada de las ayudas.

3. Mediante providencia de 29 de septiembre de 2009, el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente conflicto frente a los arts. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 13 y disposición final primera de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental; 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 estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, 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 (LOTC); y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Por escrito registrado ante este Tribunal el 6 de octubre de 2009, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de 7 de octubre de 2009. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el día 17 de noviembre de 2009. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

a) Comienza el Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental. Señala el Abogado del Estado como el conflicto guarda relación con el conflicto planteado también por la Generalitat contra las Órdenes ARM/2876/2008 y ARM/3020/2008. Sin embargo, considera que existen importantes diferencias.

En el presente conflicto, según el escrito del Abogado del Estado, se reprocha que la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, no establezca claramente el carácter supraautonómico de los programas a los que se dirige la subvención. A diferencia de la Orden ARM/2876/2008, en la Orden ARM/1593/2009 se especifica claramente, en el preámbulo, que «en este sentido, se exige que los programas a realizar por los beneficiarios con cargo a las presentes ayudas tengan carácter supraterritorial de tal manera que por su naturaleza no puedan ser gestionados por las Comunidades Autónomas». Para el Abogado del Estado, esta clara declaración no se queda en el preámbulo, sino que se traslada a la parte dispositiva. Así, ya el art. 1 de la Orden ARM/1593/2009, al definir su objeto y ámbito de aplicación, especifica con toda nitidez, según el escrito del Abogado del Estado, que la orden objeto de conflicto en el presente conflicto, tiene por objeto establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como a las fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que desarrollen programas en más de una Comunidad Autónoma, que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización, en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático.

Igualmente, se reprocha en el escrito de la Generalitat que el Estado no explicita las razones justificativas de la gestión centralizada de la subvención. Pues bien, para el Abogado del Estado, en el preámbulo de la Orden ARM/1593/2009 se señala expresamente que «se procede a la gestión centralizada de las presentes ayudas por razones de supraterritorialidad, al tratarse de entidades sin ánimo de lucro que no están regionalizadas y al ser las actividades de carácter medioambiental que se contemplan como subvencionables de ámbito supraautonómico».

El escrito de planteamiento del presente conflicto asimismo reprocha que no se dé ninguna participación a la Generalitat; sin embargo, señala el Abogado del Estado que, en la orden ahora impugnada, sí se establece un mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en la resolución de concesión de las subvenciones. Así, el art. 8 de la Orden ARM/1593/2009 –precepto impugnado en este proceso– dispone que «la comisión de valoración remitirá las solicitudes a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito hayan de efectuarse las actividades subvencionadas al objeto de que en el plazo de 15 días emitan informe». Las observaciones de éstas se recogerán en la propuesta de resolución, que deberá motivarse específicamente cuando se aparte de ellas (apartados 3 y 4 del art. 8).

En definitiva, a pesar de las similitudes del presente conflicto con el número 1343-2009, para el Abogado del Estado existen importantes diferencias que justifican en mayor

medida la constitucionalidad de la Orden ARM/1593/2009, frente a la derogada Orden ARM/2876/2008.

b) Prosigue el Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña. Procede, así, a realizar el encuadre competencial de las ayudas controvertidas afirmando que la materia sobre la que de forma prevalente incide la disposición impugnada es la de medio ambiente.

Señala el Abogado del Estado que la calificación del objeto de la ayuda como de interés social, a efectos de que pueda afectarse la asignación tributaria de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas, carece de toda relevancia desde un punto de vista competencial. Genéricamente podemos encontrar actividades de interés social en cualquier sector material, lo cual no significa que las atraiga la competencia sobre los servicios sociales, máxime cuando existe un título mucho más específico como el de medio ambiente.

Reproduce a continuación el escrito del Abogado del Estado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el poder de gasto establecida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, destacando los supuestos b) y d) del fundamento jurídico 8. Igualmente reproduce la jurisprudencia constitucional en materia de medio ambiente, destacando que corresponde al Estado el establecimiento de las bases y a las Comunidades el desarrollo y ejecución de esa legislación. Recuerda el Abogado del Estado que ha concretado además el Tribunal que, si bien con carácter general el instrumento para establecer la normativa básica es la Ley, «excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 101/2005, FJ 5). Señala el Abogado del Estado que la misma sentencia añade que, «en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar... a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

c) Prosigue el escrito del Abogado del Estado argumentando en relación con la constitucionalidad de la orden impugnada. Destaca en primer lugar que la orden exige clara y explícitamente que los programas objeto de subvención tengan un ámbito supraautonómico. La demanda alega que lo afirmado en el preámbulo queda sin reflejo en la parte dispositiva de la orden. Para el Abogado del Estado, el preámbulo despliega un verdadero vigor interpretativo de todo el articulado de la orden, de forma que todos sus preceptos deben interpretarse conforme con la finalidad expresada en el preámbulo. La exigencia del preámbulo tiene además inmediata concreción desde el art. 1 de la orden, en el que se señala que el objeto de la subvención es el desarrollo de «programas en más de una Comunidad Autónoma, que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización, en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático».

Subraya igualmente el Abogado del Estado que, de acuerdo con el art. 2 de la orden objeto de impugnación, es circunstancia necesaria para acceder a la condición de beneficiario una implantación en al menos cinco Comunidades Autónomas, o tratarse de una fundación adscrita al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente. En definitiva, para el Abogado del Estado, resulta evidente que la Orden ARM/1593/2009 se dirige a regular las bases de convocatoria de ayudas para programas de carácter supraautonómico. No existe, para el Abogado del Estado, ninguna duda dados los términos en que se expresan el preámbulo y los arts. 1 y 2 de la misma.

En relación con la alegación de que la resolución impugnada vulneraría el art. 114.5 EAC, que prevé que «la Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación», el Abogado del

Estado señala que ese precepto remite a una posterior determinación o precisión del tipo de participación que, como es lógico, deberá establecerse por norma estatal de rango suficiente o, si la participación pudiera llevarse a cabo por vías ya existentes, mediante el apropiado acto o convenio de cooperación.

Destaca el Abogado del Estado que, tal y como consta en el preámbulo de la Orden ARM/1593/2009, en la tramitación de la orden fueron «consultadas las Comunidades Autónomas y las entidades representativas de los sectores afectados». Por tanto, sí se acudió a un mecanismo participativo de las Comunidades Autónomas para definir el ámbito de las ayudas previstas. Igualmente señala el Abogado del Estado que la Orden ARM/1593/2009 sí da participación a las Comunidades Autónomas en la gestión de las ayudas, a través del mecanismo del informe previsto en el art. 8, apartados 3 y 4 de aquélla.

A continuación entra el Abogado del Estado a rebatir la alegación de que la Orden ARM/1593/2009 no justifica explícitamente la necesidad de acudir a una gestión centralizada de las ayudas, pues el preámbulo de la orden contiene, según el Abogado del Estado, una clara justificación de la necesidad de una gestión centralizada cuando considera que se procede a la gestión centralizada de las ayudas por razones de supraterritorialidad, al tratarse de entidades sin ánimo de lucro que no están regionalizadas y al ser las actividades de carácter medioambiental que se contemplan como subvencionables de ámbito supraautonómico.

Para el escrito del Abogado del Estado, resulta un indicio claro de la imposibilidad de fijar un punto de conexión que satisfaga los intereses y respete las legítimas competencias de cada una de las Comunidades Autónomas a las que afecten los programas, el hecho de que la demanda haya sido incapaz de señalar ejemplo alguno. En cuanto al carácter no fraccionable de los programas, el Abogado del Estado argumenta que las bases reguladoras se limitan a la definición, desde una perspectiva genérica, del «objeto de la subvención», reservándose a la convocatoria la concreción del «objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención». Por tanto, para el Abogado del Estado, sería la convocatoria, si incluyera programas supraautonómicos fácilmente fraccionables, la que estaría infringiendo las bases reguladoras aquí recurridas. El conflicto resulta, según el Abogado del Estado, en este punto prematuro.

A continuación, considera el Abogado del Estado que es irrelevante a los efectos de este proceso que la Administración ejerza sus competencias a través de órganos centralizados o acudiendo a personificaciones jurídicas instrumentales como las fundaciones. Lo único relevante en este proceso, según el Abogado de Estado, es que la competencia se ejerza legítimamente; es decir, sin invadir competencias ajenas. Según el Abogado del Estado, que sea autonómica la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de medio ambiente, no impide que el Estado, a través de su competencia básica, pueda llevar a cabo actuaciones supraautonómicas, no fraccionables y en las que resulte ineficaz acudir a mecanismos colaborativos.

En relación con la denuncia de la demanda de que la Orden impugnada constituye asimismo una infracción de legalidad ordinaria, al resultar contraria a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, destaca el Abogado del Estado la inadecuación de la jurisdicción constitucional para enjuiciar una infracción de la legalidad ordinaria.

d) Finaliza el Abogado del Estado su escrito afirmando que resulta claro que concurren circunstancias que hacen que «la necesidad de la gestión centralizada» de las ayudas a que se refiere la Orden ARM/1593/2009 aparezca justificada, dada la supraterritorialidad de estas ayudas, por lo que se hace imprescindible la gestión centralizada para que el Estado concilie intereses divergentes de las Comunidades que puedan derivar de una diversidad de políticas medioambientales. Por ello suplica que se dicte sentencia desestimatoria.

5. Mediante providencia de 7 de mayo de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 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 los arts. 1, 2, 3, 5, 7, 8 y 13 y la disposición final primera de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña la orden objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias 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, el Abogado del Estado sostiene la conformidad de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de las ayudas con la doctrina constitucional al tratarse de uno de los supuestos en que puede producirse aquella.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar alguna precisión en relación con el objeto del recurso. La Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental, constituye 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 ha sido dictada con vocación de permanencia y continúa vigente, si bien ha sufrido alguna modificación posterior (así por ejemplo las Órdenes AAA/2462/2012, de 15 de noviembre, y AAA/2219/2012, de 17 de octubre, disponen con idéntico contenido la modificación del art. 10.1 de la Orden ARM /1593/2009), que no afecta a la subsistencia de la presente controversia competencial.

3. De acuerdo con nuestra doctrina (por todas, la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3) la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, pues al abordar este tipo de conflictos nuestro punto de partida ha sido invariablemente que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» o, lo que es lo mismo, que «el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 6).

El punto de partida anterior no supone, sin embargo, que el Estado no pueda asignar fondos a determinadas finalidades, pues tal y como hemos afirmado «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras» (STC 13/1992, FJ 7). El Estado tiene, por tanto, la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de determinadas políticas, en el ejercicio legítimo de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que pueda corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia en la concreta materia. 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 tratan, precisamente, de conciliar 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. Ello supone que cuando en la materia o sector de la actividad pública a la que se dirigen las ayudas hayan asumido competencias en uno u otro grado las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la

finalidad a que se destinan los recursos, deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias que se garantiza con el sistema de los cuatro supuestos referidos, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7).

4. Con carácter previo a la determinación del supuesto aplicable, de los cuatro a los que se refiere la STC 13/1992, FJ 8, procede determinar la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones previstas en la orden impugnada, para ello debemos examinar, en primer lugar, el contenido concreto de la resolución objeto de conflicto.

La Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, tiene por objeto, tal como recoge su art. 1, «la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como a las fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que desarrollen programas en más de una comunidad autónoma, que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización, en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático». El art. 2 de la orden determina los requisitos que deberán cumplir las entidades y organizaciones solicitantes. El art. 3 se refiere al procedimiento de concesión. El art. 4 a la cuantía y criterios de distribución. La orden se completa con la regulación de los siguientes aspectos: las solicitudes (art. 5); la compatibilidad de las ayudas (art. 6); los criterios objetivos de otorgamiento y ponderación (art. 7); la ordenación, instrucción y resolución (art. 8); las obligaciones de los beneficiarios (art. 9); la justificación de los gastos (art. 10); los reintegros (art. 11); los prorrateos (art. 12) y los pagos anticipados (art. 13). La orden incluye una disposición derogatoria de la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a los programas que desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático; y dos disposiciones finales referidas al título competencial al amparo del cual se dicta la orden, el art. 149.1.23 CE sobre medio ambiente, y a la entrada en vigor respectivamente. Las partes de este proceso coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de medio ambiente, criterio que hay que confirmar en razón de cuál es el objeto de la disposición impugnada tal y como queda definido en el art. 1 de la orden objeto de conflicto. El ámbito material en el que debe incardinarse la resolución cuestionada es, por tanto, el relativo a medio ambiente, por ser esta la materia más directamente afectada, tal y como queda, asimismo, confirmado por la remisión que se realiza al art. 149.1.23 CE en la disposición final primera de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio.

Encuadrada de este modo la cuestión controvertida, apreciamos que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre esta materia –medio ambiente– se traduce en que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado las competencias para dictar la legislación básica en relación con la «protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección (art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). El Estado tiene, por tanto, la competencia sobre las bases en materia de medio ambiente, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

5. 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 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, a la que ambas partes hacen referencia en sus alegaciones. Así, lo discutido entre las partes resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la resolución objeto de conflicto.

Al respecto, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat entiende que nos encontramos en el denominado segundo supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 b) de la meritada STC 13/1992, el cual determina lo siguiente:

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

Por su parte, el Abogado del Estado disiente del anterior planteamiento y considera que la peculiaridad de estas ayudas conlleva que, como excepción, resulte procedente la aplicación a todas ellas de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8 d) de la misma STC 13/1992, en el que dijimos que la gestión centralizada estatal:

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

Debemos pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos le es de aplicación a la resolución impugnada en razón a sus características.

6. Así centrados los términos de la cuestión, para su resolución habremos de comenzar analizando las razones aducidas para justificar la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de asunción centralizada de las competencias de regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de las ayudas, pues nos encontramos ante 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 este respecto, teniendo presente que la centralización en el Estado de funciones relacionadas con la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas sólo puede tener lugar en supuestos

excepcionales que aparezcan plenamente justificados, debemos examinar la orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas, la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio. Igualmente atenderemos a los argumentos aportados por el Abogado del Estado para justificar la reserva al Estado de tales competencias relacionadas con la regulación, gestión y pago de las ayudas.

En la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, se justifica, especialmente en su preámbulo, la regulación del régimen de otorgamiento y la gestión de las ayudas por la Administración general del Estado «por razones de supraterritorialidad, al tratarse de entidades sin ánimo de lucro que no están regionalizadas y al ser las actividades de carácter medioambiental que se contemplan como subvencionables de ámbito supraautonómico». De acuerdo con el preámbulo «en este sentido, se exige que los programas a realizar por los beneficiarios con cargo a las presentes ayudas tengan carácter supraterritorial de tal manera que por su naturaleza no puedan ser gestionados por las comunidades autónomas».

En relación con la exigencia a la que se refiere el preámbulo de que los beneficiarios de las ayudas sean entidades que no están regionalizadas, el art. 2 de la orden objeto de impugnación establece que es circunstancia necesaria para acceder a la condición de beneficiario ser una asociación declarada de utilidad pública, con actividad acreditada en, al menos, cinco Comunidades Autónomas o ciudades autónomas o una fundación adscrita al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Estas entidades deberán reunir como requisito tener ámbito de actuación estatal, según sus estatutos, y personalidad jurídica y actividad acreditada en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de la convocatoria.

En relación con la exigencia a la que se refiere el preámbulo de que los programas a realizar por los beneficiarios con cargo a las ayudas tengan carácter supraterritorial de tal manera que por su naturaleza no puedan ser gestionados por las comunidades autónomas, el art. 1 de la orden objeto de impugnación, al definir su objeto y ámbito de aplicación, especifica que la orden tiene por objeto la concesión de subvenciones a las asociaciones que desarrollen programas en más de una Comunidad Autónoma, que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización, en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático.

Para el Abogado del Estado, resulta evidente que la orden objeto de conflicto se dirige a regular las bases de convocatoria de ayudas para programas de carácter supraautonómico. No existe, para el Abogado del Estado, ninguna duda dados los términos en que se expresan el preámbulo y los arts. 1 y 2 de la misma.

A la vista de todo ello debemos, en primer lugar, examinar la exigencia establecida en la orden objeto de conflicto de que los beneficiarios de las ayudas sean entidades que actúen en el ámbito estatal. De acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal «ésta no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas. El criterio territorial del radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. Por tanto, el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vayan desarrollando su actividad, o lo tengan previsto en su título constitutivo, en distintas Comunidades Autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquellas» (STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5).

Se hace, por tanto, necesario examinar también la segunda exigencia establecida en la Orden objeto de conflicto, la relativa a que los programas a realizar por los beneficiarios tengan carácter supraterritorial de tal manera que por su naturaleza no puedan ser gestionados por las comunidades autónomas.

De acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal, «la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, es decir que las actividades a desarrollar afecten a un ámbito geográfico supraautonómico,

tampoco puede justificar, por sí misma, la excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado y el correlativo desplazamiento de las competencias autonómicas. En este sentido hemos de recordar que este Tribunal ha afirmado que la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5). Así, en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 16, recogiendo doctrina anterior, afirmamos que “es evidente que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia [ciertos espacios naturales supracomunitarios] ... Ciertamente los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia” (STC 102/1995, FJ 19).» [STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 7].

En la referida STC 38/2012, de 26 de marzo, recordamos lo que ya dijimos en la STC 329/1993, de 12 de noviembre, al abordar el enjuiciamiento de un precepto de un reglamento estatal que atribuía al Estado la declaración de «zona atmosférica contaminada» cuando dicha zona se extendiera por más de una Comunidad Autónoma, entonces afirmamos:

«[E]s cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución” (STC 329/1993, FJ 4).

Ahora bien, planteada así la cuestión, señalamos entonces que “no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables” (STC 329/1993, FJ 4). Supuestos excepcionales que consideramos que no se daban en aquella ocasión.» (STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 7.)

7. De la doctrina recogida en el fundamento jurídico anterior se desprende que, de acuerdo con la misma, la centralización de las funciones de ejecución solo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla general ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen y gestionen las ayudas, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la gestión autonómica. En efecto, concretando los términos de la excepcionalidad requerida, este Tribunal ha afirmado que «el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, “cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)” (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18 y 190/2000, de 13 de julio, FJ 9). Por tanto, el carácter supraautonómico de las

ayudas “no justifica la competencia estatal, ya que la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución” [STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 6 b)].» (STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 8).

Como tuvimos ocasión de afirmar en la ya citada STC 38/2012 «correspondería al Estado la carga de probar que en los supuestos de aquellas ejecuciones con alcance supraautonómico la ejecución no puede llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, bien sean de naturaleza vertical –entre el Estado y las Comunidades Autónomas–, bien de naturaleza horizontal –entre Comunidades Autónomas–, ya que tales son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses entre los distintos entes territoriales» (STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 8).

Carga probatoria que no se ha superado en el presente supuesto, en el que únicamente se ha alegado que las actividades de carácter medioambiental que se contemplan como subvencionables tienen un ámbito supraautonómico y que el carácter no fraccionable de los programas se concretará en su caso en la resolución que realice la convocatoria de las ayudas, por lo que las razones aducidas en favor de la centralización absoluta de la regulación y la gestión en aplicación de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 no resultan admisibles. Ciertamente, no cuestiona este Tribunal que pueda corresponder al Estado fijar con el detalle que considere necesario las condiciones y requisitos básicos que han de observarse en la concesión y disfrute de aquellas ayudas con la finalidad de garantizar una aplicación homogénea en todo el territorio nacional, lo que se cuestiona es la centralización total y absoluta de la gestión de las mismas. Por tanto, y tal y como recordamos en la STC 38/2012, lo que el Estado debió hacer, con sustento en sus facultades de coordinación, fue instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión de las ayudas, integrando su actividad del modo que resultase más adecuado, sin que a este Tribunal le corresponda señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto.

Por tanto, y a la luz de lo expuesto, cabe concluir que nos hallamos ante el segundo de los supuestos –el b)– de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas enunciados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en que el Estado tiene competencias sobre las bases y la coordinación general en las materias concernidas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y ejecución. Por tanto, la resolución impugnada, al centralizar en el Estado la gestión de las ayudas que en ella se establecen, invadió las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

8. 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. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 13 y disposición final primera de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio.

De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El art. 1, que establece el objeto y ámbito de aplicación, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por tener carácter básico; no obstante es inconstitucional el inciso que se refiere a «que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización», pues no ha quedado acreditado tal extremo tal y como se ha constatado en los fundamentos jurídicos 6 y 7.

b) El art. 2 no infringe las competencias autonómicas en cuanto define quiénes pueden ser los beneficiarios de las ayudas, aspecto que puede ser considerado básico.

c) El art. 3 relativo al procedimiento de concesión es un aspecto propio de la gestión de las subvenciones que es de competencia autonómica, por lo que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

d) El art. 5 conculca las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña al referirse a una cuestión adjetiva de la tramitación administrativa.

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

f) El art. 8, sobre ordenación, instrucción y resolución de las ayudas, conculca las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña al referirse a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas.

g) El art. 13, que se refiere a pagos anticipados por el Ministerio de Medio Ambiente, recoge un aspecto exclusivamente atinente al pago de las ayudas, que es de competencia autonómica, vulnerando así las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

h) La disposición final primera, referida al título competencial, no vulnera las competencias autonómicas, pues la queja que se dirige contra esta disposición no es autónoma, en cuanto que con la misma se pretende poner de manifiesto la falta de cobertura competencial que se reprocha a los restantes preceptos impugnados en el presente proceso y que han sido examinados en los términos expuestos.

9. Antes del fallo, debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurre la orden objeto de conflicto. 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. Dictada, pues, con cierta vocación de permanencia, la orden controvertida no ha agotado sus efectos, resultando obligado entonces declarar que al Gobierno de la Generalitat de Cataluña corresponderá la titularidad y el ejercicio de las competencias reconocidas en los preceptos que, siendo susceptibles de ser aplicados los sucesivos ejercicios, hemos calificado contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

Por último, debemos plantearnos la eventual extensión de la declaración de infracción del orden competencial a las resoluciones adoptadas en aplicación de la orden objeto de este proceso constitucional. La necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya lesión puede afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce, en este caso –tal y como afirmamos en la STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 8, y hemos reiterado en la reciente STC 70/2013, de 14 de marzo, FJ 8– y en aplicación del art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que han concedido o denegado las ayudas cuestionadas ya dictadas y notificadas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 7605-2009 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, para fines de interés social de carácter medioambiental, y en consecuencia:

1.º Declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 9 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña el inciso que se

refiere a «que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización» del art. 1 y los arts. 3, 5, 7, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 8 y 13 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 nueve de mayo de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.