

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 11124** *Pleno. Sentencia 163/2013, de 26 de septiembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 7781-2009. Planteado por el Gobierno de Aragón, en relación con la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, 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, y 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. Competencias sobre asistencia social y medio ambiente: preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (SSTC 52/2013 y 113/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7781-2009 promovido por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, emitida por el Ministerio de Sanidad y Política Social, 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, y contra la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 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 Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado con fecha 17 de septiembre de 2009, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, emitida por el Ministerio de Sanidad y Política Social, 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, y contra la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 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.

Comienza la representación del Gobierno de Aragón aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Gobierno de Aragón dirigió al Gobierno de la Nación a fin de que derogara la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, y la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por no respetar la titularidad de su competencia inherente al ejercicio de la actividad de fomento derivada del art. 79 del Estatuto de Autonomía puesto en relación con los arts. 71.34 y 75.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón que recogen las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de acción social y de medio ambiente. Requerimiento que fue rechazado.

A continuación, prosigue el escrito exponiendo la habilitación legal y la normativa reglamentaria a partir de la cual se han dictado las órdenes objeto del presente conflicto, para a continuación abordar los motivos de impugnación de cada una de ellas por separado.

a) En relación con la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, sostiene la representación del Gobierno de Aragón que examinada la finalidad y el objeto de la orden y su contenido normativo, resulta que el ámbito material en el que debe incardinarse la misma es el relativo al ámbito de acción, asistencia o servicios sociales, por ser esta la materia directamente afectada por la subvención. Establecido lo anterior, se sostiene en el escrito de impugnación que desde el punto de vista del reparto competencial la materia de acción, asistencia o servicios sociales corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma, en virtud del artículo 71.34 del Estatuto de Autonomía.

A continuación rebate el escrito de la representación del Gobierno de Aragón que quepa fundamentar la acción estatal en el artículo 149.1.1 de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado para regular 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. Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el alcance del art. 149.1 CE, considera el representante del Gobierno de Aragón que resulta contrario a la propia concepción del Estado autonómico, permitir que el Estado, bajo el amparo del art. 149.1.1 CE, pueda establecer un régimen jurídico subvencional que afecte a las políticas sociales de un modo uniforme para todo el territorio, imponiendo como condición básica el destino social al que debe aplicarse la subvención derivada de la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, obviando el sistema y las políticas sociales que tengan establecidas las Comunidades Autónomas.

Prosigue el escrito de la representación del Gobierno de Aragón rebatiendo que la orden pueda fundamentarse en la consecución del interés general de la Nación y en la consecución de intereses de carácter supracomunitario. Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el poder de gasto del Estado, considera el representante del Gobierno de Aragón que en el presente caso estamos ante el primer supuesto contenido en la doctrina fijada en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, esto es, el Estado, a pesar de la invocación al artículo 149.1.1 CE no tiene título competencial alguno, ostentando la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de acción social, supuesto en que el Estado puede desde luego asignar una parte de sus fondos a esta materia, pero la determinación del destino de las partidas presupuestarias no puede hacerse sino de una manera genérica o global por sectores o subsectores enteros de actividad.

No obstante lo anterior, en el caso de que se considerase que nos encontramos, por la invocación formal que la Orden hace al art. 149.1.1 CE, ante el segundo supuesto del

fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en ningún caso se podría justificar la gestión centralizada de las ayudas que se realiza en la orden objeto de conflicto, por no concurrir los supuestos excepcionales que justificarían aquella. En efecto, para el escrito de la representación del Gobierno de Aragón, el empleo de criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público, que son los que cita la orden impugnada para justificar la gestión centralizada, son criterios que constitucionalmente vinculan por igual a todos los poderes públicos de manera que la igualdad efectiva en el ejercicio de los derechos sociales se ve plenamente garantizada también si la actuación la lleva a cabo la Administración autonómica. De acuerdo con el escrito de la representación del Gobierno de Aragón, de lo dispuesto por la orden no se atisba razonamiento alguno que permita justificar los supuestos que el Tribunal Constitucional requiere para que la gestión de los fondos sea centralizada, no alcanzando por tanto a entender, el representante del Gobierno de Aragón, en qué medida la territorialización de los mismos puede impedir la plena efectividad de las medidas, su disfrute por los destinatarios o que se sobrepase los fondos presupuestados.

b) En relación con la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, sostiene la representación del Gobierno de Aragón, que examinada la finalidad y el objeto de la orden y su contenido normativo, resulta que el ámbito material en el que debe incardinarse la misma es el relativo al medio ambiente. Establecido lo anterior, se sostiene en el escrito de impugnación que desde el punto de vista del reparto competencial la materia medio ambiente es una materia compartida, correspondiendo al Estado dictar la legislación básica y a la Comunidad Autónoma, de conformidad al artículo 75.3 del Estatuto de Autonomía, su desarrollo legislativo y ejecución.

De acuerdo con el escrito del representante del Gobierno de Aragón, la Orden ARM/1593/2009, vulnera claramente la distribución de competencias al atraer hacia el Estado la gestión de las ayudas alegando el criterio de la supraterritorialidad. El escrito de la representación del Gobierno de Aragón subraya que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse expresa y reiteradamente sobre el criterio de la supraterritorialidad y al respecto tiene firmemente declarado que el factor de la supraterritorialidad de los destinatarios de la normas no atrae automáticamente por sí solo hacia el Estado la competencia para gestionar las actividad de que se trate, sino que en estos casos, se debe establecer los puntos de conexión para que se realice la gestión por las Comunidades Autónomas.

Tras reiterar conclusivamente sus principales argumentos, finaliza el escrito solicitando que se declare la nulidad de las órdenes objeto de conflicto y que se declare que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón y que debe procederse a la distribución territorial de las correspondientes consignaciones presupuestarias, transfiriendo las cuantías resultantes a fin de que sean las Comunidades Autónomas las que procedan a la gestión descentralizada de las ayudas. Asimismo, mediante otrosí, solicita la suspensión de las disposiciones normativas objeto de conflicto.

2. Mediante providencia de 13 de octubre de 2009, 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 que pueda presentar alegaciones en el plazo de veinte días; dar audiencia a la representación del órgano que promueve el conflicto y al Abogado del Estado para que puedan formular alegaciones en relación con la suspensión cautelar solicitada; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuvieran impugnadas o se impugnaren las Órdenes objeto de conflicto, 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 «Boletín Oficial de Aragón».

3. Por escrito registrado ante este Tribunal el 21 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 22 de

octubre de 2009. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el día 30 de noviembre de 2009. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

a) Se refiere el escrito del Abogado del Estado, en primer lugar, a la impugnación de la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, 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. Tras concretar el objeto y alcance del conflicto positivo planteado, recuerda el escrito del Abogado del Estado, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 21 de octubre de 2009, que desestimó el recurso contencioso-administrativo planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/592/2008, de 29 febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de 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, al considerar que la política social que plasma la orden tiene un ámbito más amplio que el de un territorio y viene a desarrollar o a coadyuvar al desarrollo de planes de ámbito nacional.

A continuación señala el Abogado del Estado que la exclusividad competencial con que las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente competencias en materia de asistencia social debe ser matizada, pues la jurisprudencia del Tribunal Constitucional si bien reconoce su carácter exclusivo, admite al mismo tiempo la posibilidad de intervención del Estado.

Reproduce el escrito del Abogado del Estado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social (SSTC 76/1986, 239/2002 o 146/1986), refiriéndose tanto a la posibilidad de que el Estado ostente competencia sobre la dimensión nacional o estatal de la asistencia social, por estar referidas esas actuaciones al país en su conjunto, razón por la que exigen un planteamiento global de ámbito estatal; como a la posible gestión centralizada en tal materia que se habría admitido excepcional y justificadamente. En lo que se refiere a este segundo supuesto el Abogado del Estado recuerda que la gestión de subvenciones de asistencia social debe encomendarse como regla general a la Comunidad Autónoma competente, admitiéndose tan sólo de manera excepcional y justificadamente la gestión centralizada de las mismas.

Prosigue el escrito del Abogado del Estado señalando que las actuaciones contempladas en la Orden SAS/1352/2009 de 26 de mayo, objeto del presente conflicto, configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado. Tras reconocer que la asistencia social es una competencia asumida por las Comunidades Autónomas considera que, constituida España como un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE) y existiendo una conexión entre esta declaración y el mandato contenido en el artículo 9.2 CE, no es imaginable un Estado absolutamente ajeno a los mandatos que en materia de asistencia y servicios sociales se contemplan en los arts. 40, 41 y 50 CE.

Tras referirse a los artículos 9.2, 138 y 142 CE como preceptos que habilitan al Estado para emprender acciones como las contenidas en la orden objeto de conflicto, considera el Abogado del Estado que, como con toda claridad afirma la STC 13/1992, en su fundamento jurídico 7, las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en ejecución de mandatos constitucionales (arts. 1.1 o 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene.

Una vez realizado el encuadre competencial, procede, el escrito del Abogado del Estado, a justificar la gestión centralizada de las subvenciones objeto de la convocatoria impugnada. Para ello encaja las mismas en el cuarto supuesto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 que permite, como excepción, la gestión centralizada estatal cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y tal gestión resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro

de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

La orden impugnada encajaría, según el escrito del Abogado del Estado, en este supuesto, en tanto que los problemas que afrontan los programas cuya realización se pretende financiar exigen una política social que sólo tiene sentido referida al país en su conjunto, pues se persigue garantizar una cierta igualdad en su obtención y disfrute por los beneficiarios últimos en todo el territorio nacional. La percepción equitativa de las ayudas exige su gestión centralizada, incluyendo su convocatoria, tramitación, resolución y pago. Como fundamento adicional de su afirmación, recuerda el Abogado del Estado que la STC 13/1992, en su fundamento jurídico 13 apartado K) a), apreció la concurrencia de los requisitos para justificar la gestión centralizada de las subvenciones destinadas a la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

A continuación examina el contenido de la orden impugnada y justifica igualmente la centralización de la gestión en el hecho de que las subvenciones se refieren a programas de cooperación y voluntariado sociales enmarcados dentro de planes nacionales, justificando además la actuación estatal en la necesidad de garantizar cierta igualdad en la obtención y el disfrute de las ayudas por sus receptores finales.

Tras subrayar el escrito del Abogado del Estado que la orden objeto de conflicto ha sido elaborada por el Ministerio de Sanidad y Política Social, en ejecución de lo previsto en el Real Decreto 195/1989, destaca que en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales fueron las Comunidades Autónomas las que propusieron que las entidades de ámbito estatal, autonómico, provincial y local pudieran ser beneficiarias de las ayudas lo que llevó al Estado a modificar la implantación territorial de las entidades beneficiarias.

Asimismo, resalta el escrito del Abogado del Estado que la novedosa descripción que el art. 4 de la orden hace, como actividades elegibles, de las circunstancias de interés general que deben concurrir en los programas a subvencionar entrañan una innegable incidencia estatal. Igualmente se destaca que la orden objeto de conflicto introduce una mayor participación autonómica en determinados trámites del procedimiento de concesión y se justifica la supresión de que las entidades beneficiarias tengan ámbito estatal en la necesidad de posibilitar la concurrencia a la convocatoria a entidades que propongan proyectos que convenga atender por su directa relación con programas de interés general según la convocatoria anual del Ministerio.

Finalmente aporta el Abogado del Estado una relación de entidades subvencionadas en 2008 y un «estudio sobre el programa de subvenciones con cargo al 0,52 del IRPF» en el que se recoge una encuesta realizada a una muestra significativa de las entidades subvencionadas y en el que se plasman las consecuencias que se derivarían de una eventual descentralización de la gestión de estas subvenciones. Entre estas consecuencias destacan: las diferencias de cobertura, calidad y enfoque en el desarrollo de los programas; el deterioro del trabajo en red de muchas entidades; el refuerzo del principio de territorialidad frente al de necesidad; la aplicación de distintos baremos para la satisfacción de las mismas necesidades de los distintos colectivos quebrando el principio de igualdad en el acceso y materialización de los derechos sociales; la descoordinación y desvinculación de objetivos en las entidades dedicadas a colectivos con las mismas necesidades; la producción de agravios comparativos entre territorios y colectivos y la pérdida de la perspectiva de igualdad ciudadana con independencia del lugar de residencia; el debilitamiento y la desaparición de las redes de colaboración actualmente existentes entre el Estado y el denominado tercer sector de acción social y entre las propias entidades, con fragmentación del tejido asociativo ya creado a nivel estatal.

b) A continuación entra el Abogado del Estado a rebatir la impugnación 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.

Comienza el Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón contra la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio. 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.

Reproduce a continuación el escrito del Abogado del Estado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de medio ambiente. A continuación, recuerda el Abogado del Estado que la demanda entiende que la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.23 CE no habilita al Estado para asumir la gestión centralizada de las subvenciones previstas en la Orden. Frente a dicha afirmación, el Abogado del Estado razona que la Orden ARM/1593/2009 exige clara y explícitamente que los programas objeto de subvención tengan un ámbito supraautonómico. Para el Abogado del Estado, el preámbulo señala categóricamente que «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», de forma que todos los preceptos de la orden 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. Para el Abogado del Estado el 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.

Destaca, asimismo, 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.

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

c) Mediante otrosí se opone a la suspensión solicitada por el Gobierno de Aragón alegando que la suspensión de la norma o acto estatal objeto de conflicto es una medida cautelar que debe adoptarse cuando existan perjuicios de muy difícil o imposible reparación y, en todo caso, cuando la situación perjudicial que se trata de evitar como posible sea mayor que la que se produce con la suspensión. No basta, sin embargo, con la mera invocación de los pretendidos perjuicios, es menester que se acrediten o demuestren por la Comunidad Autónoma actora o, cuando menos, que se razone convincentemente sobre su existencia y sobre las dificultades que entraña su reparación, ya que juega, en caso contrario y de no ser convenientemente desvirtuada, la presunción de constitucionalidad de la norma o acto objeto de conflicto. Para el Abogado del Estado el representante del Gobierno de Aragón incumple la carga de la prueba, y en todo caso alega que los verdaderos perjuicios se ocasionarían si no se aplicasen las órdenes objeto de conflicto, y por tanto considera que no procede la suspensión.

4. Mediante Auto 278/2009, de 10 de diciembre, el Tribunal Constitucional acordó no acceder a la suspensión de la vigencia de las órdenes objeto de conflicto.

5. Mediante providencia de 24 de septiembre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 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 Aragón contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, 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; y 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.

Para el Gobierno de Aragón las dos órdenes objeto de conflicto no respetan la distribución de competencias en materia de asistencia social y de medio ambiente respectivamente derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dichas disposiciones centralizan en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas previstas, 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 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.

a) La Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, tiene un doble objetivo: por un lado, establecer las bases reguladoras para 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, y, por otro, proceder a su convocatoria para el año 2009. En lo que se refiere a la convocatoria para 2009 la misma ha agotado ya sus efectos y en lo que se refiere a las bases reguladoras las mismas fueron modificadas en el año 2010 por la Orden SAS/1536/2010, de 10 de junio, 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, bases reguladoras que, a su vez, han ido siendo modificadas en los años sucesivos. Debemos considerar, pues, la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, objeto del presente conflicto, haya sido derogada como consecuencia de la adopción de nuevas bases reguladoras.

Para apreciar la incidencia que dicha derogación tiene en cuanto a la pervivencia del presente proceso nos atendremos a la doctrina de este Tribunal, que señala que «la 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 o el agotamiento de los efectos del acto y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (por todas, SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 33/2005 de 17 de febrero, FJ 2)». Además la «doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto cuando la normativa en relación con la cual se trabó un conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales» (STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8 y jurisprudencia allí citada).

En el presente asunto las modificaciones realizadas sobre las bases reguladoras de las 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 y la consiguiente derogación de la disposición recurrida, suponen su sustitución por otra normativa que reproduce, 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 frente a la Orden SAS/1352/2009 de 26 de mayo mantiene vivo su objeto.

b) 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, se han venido efectuando, hasta la fecha, las correspondientes convocatorias anuales. Debemos considerar, no obstante, la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, objeto del presente conflicto, haya sido recientemente derogada por el Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente («BOE» núm. 227, de 21 de septiembre de 2013).

En el presente caso la derogación de 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, supone también su sustitución por otra normativa que reproduce, con una redacción diferente, esencialmente las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, en aplicación de la doctrina de este Tribunal anteriormente reproducida ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación, el conflicto de competencia promovido frente a la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, mantiene vivo su objeto.

Tras lo expuesto, procede entrar ya en el fondo del asunto, diferenciando, no obstante, entre las dos órdenes objeto de conflicto.

3. En relación con la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, las cuestiones de fondo planteadas en el presente proceso han sido ya zanjadas por este Tribunal en la reciente STC 52/2013, de 28 de febrero, que resolvió un conflicto de competencias muy similar planteado por la Generalitat de Cataluña contra la misma disposición. Al texto de aquella Sentencia nos hemos de remitir ahora, recordando que, a la vista del contenido de la orden referida, consideramos entonces que nos encontrábamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social (STC 52/2013, de 28 de febrero, FJ 4).

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

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 competencias. Así lo ha hecho Aragón en el art. 71.34 de su vigente Estatuto de Autonomía. El art. 71.34 del Estatuto de Autonomía de Aragón caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de acción 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 en 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.

En el presente conflicto el Abogado del Estado ha defendido, precisamente, que el Estado puede regular las ayudas controvertidas con fundamento en el art. 149.1.1 CE.

Sin embargo, este Tribunal en la ya citada STC 52/2013, de 28 de febrero, descartó que la orden objeto del presente conflicto de competencia pudiera relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, cuando argumentó que «ni por su objeto ni por su contenido cabe apreciar una conexión directa de las ayudas controvertidas 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 organizaciones no gubernamentales y entidades sociales que reúnen determinados requisitos; de otra, el objeto de las ayudas previstas es la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales de interés general, así como actuaciones integrales contra la exclusión social para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social. En suma, resulta clara la desvinculación de la Orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex art. 149.1.1 CE.» (STC 52/2013, de 28 de febrero, FJ 5).

Una vez expuesto el marco competencial referido, en la misma STC 52/2013, de 28 de febrero, FJ 6, confirmamos que las subvenciones contenidas en la Orden SAS/1352/2009, aquí igualmente impugnadas, se incluyen en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992, al no poder justificarse aquellas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, y no cumplirse, por tanto 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.

Ello nos llevó entonces a recordar que en materia de asistencia social debíamos tener presente 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 numerosas Sentencias).

Sobre la base precedente procedimos en la STC 52/2013, de 28 de febrero, FJ 7 al examen de los distintos preceptos de la orden objeto de conflicto, examen que desembocó entonces, y que debe desembocar ahora, en la consideración de que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, los arts. 1, salvo en lo que se refiere al objeto de la convocatoria; 6, 7, 8, 9, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, así como los anexos C, I, II, III y IV de la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, 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.

4. En relación con la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, las cuestiones de fondo planteadas en el presente proceso han sido ya igualmente zanjadas por este Tribunal en la reciente STC 113/2013, de 9 de mayo, que resolvió un conflicto de competencias muy similar planteado por la Generalitat de Cataluña contra la misma disposición. Al texto de aquella Sentencia nos hemos de remitir ahora, recordando que, a la vista del contenido de la orden referida, consideramos entonces que nos encontrábamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de medio ambiente (STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 4).

Encuadrada de este modo las ayudas previstas en la orden referida debemos apreciar ahora que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Aragón 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 Aragón la competencia compartida en materia de protección del medio ambiente en virtud del art. 75.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón. 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.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, recogida igualmente en la citada STC 113/2013, de 9 de mayo, la centralización de las funciones de ejecución sólo 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 113/2013, de 9 de mayo, FJ 7).

Como tuvimos ocasión de afirmar en la ya citada STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 7, «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 ayuda, 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» (STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 7).

Por tanto, a la luz de la doctrina referida, cabe concluir, como ya hicimos entonces, 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.

Sobre la base precedente procedimos en la STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 8, al examen de los distintos preceptos de la orden objeto de conflicto, examen que desembocó entonces y debe desembocar ahora, en la consideración de que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón 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 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.

Igualmente vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón los arts. 9, 10, 11 de la orden, pues regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, pago, control y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica, todo ello sin perjuicio del carácter básico que puedan tener determinados preceptos de la Ley general de subvenciones que en ellos se citan.

La vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón se extiende también al anexo de la orden impugnada, por cuanto contiene un modelo normalizado de solicitud que no puede considerarse básico.

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

Igualmente no lesiona las competencias autonómicas el art. 4 que establece la cuantía y los criterios generales de distribución de las ayudas, ni el art. 6 que se refiere a la compatibilidad de las ayudas previstas con otras, pues como afirmamos en la STC 89/2013, de 7 de mayo, FJ 8 a), respecto a una previsión parecida, «al establecer que, en ningún caso, el importe de las ayudas previstas en la convocatoria, en concurrencia con otras, supere el coste de la actividad a desarrollar», no vulnera las competencias autonómicas.

Tampoco se infringen las competencias autonómicas con la previsión establecida en el art. 12 de la orden objeto de conflicto, por cuanto que al establecer la reducción proporcional de las ayudas si el total de las ayudas correspondientes al conjunto de beneficiarios superase la cantidad establecida, se adecúa al art. 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que es un precepto básico y se refiere al crédito disponible como límite de las ayudas.

Asimismo no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón las disposiciones finales de la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, que derogan normas anteriores, establecen el título competencial o la entrada en vigor de la norma.

5. Antes del fallo, debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren las órdenes objeto de conflicto.

No cabe duda que la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, 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, bien ya ha agotado sus efectos, pues convocaba las subvenciones para un ejercicio ya pasado, bien ha quedado derogada, como hemos podido apreciar en el fundamento jurídico 2. Por ello, y en consideración a

que, como hemos declarado en otros casos se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas (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) la pretensión del Gobierno de Aragón ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

En cuanto a 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 quedado asimismo derogada, tal y como apreciamos en el fundamento jurídico 2. Por ello, en aplicación de la doctrina reproducida, la pretensión del Gobierno de Aragón ha de estimarse igualmente satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

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. 7781-2009 interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, 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 y 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; y en consecuencia, y de acuerdo con lo establecido en el fundamento jurídico 5 de la presente Sentencia, declarar:

– que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón los arts. 1, salvo en lo que se refiere al objeto de la convocatoria; 6, 7, 8, 9, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, así como los anexos C, I, II, III y IV de la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, 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;

– y que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, 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, 9, 10, 11 y 13 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.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.