

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11013 *Sala Segunda. Sentencia 144/2014, de 22 de septiembre de 2014. Conflicto positivo de competencia 1343-2009. Planteado por la Generalitat de Cataluña, respecto de las Órdenes 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 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; y ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008. Ejercicio de la potestad subvencional en materia ambiental: disposiciones reglamentarias y convocatoria de ayudas que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1343-2009, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra 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 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; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 12 de febrero de 2009, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia contra 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 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; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008.

2. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación:

a) 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 las órdenes impugnadas, en el que se solicitaba su derogación por invasión de la competencia autonómica en materia de medio ambiente y fomento. El requerimiento fue rechazado.

b) Continúa señalando que, mediante las Órdenes ARM/2876/2008 y ARM/3020/2008 se establecen 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, es decir, actividades claramente de naturaleza medio ambiental, ámbito en el que opera el 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, dichas órdenes ministeriales no contienen ninguna participación de las Comunidades Autónomas, ni de la Generalitat de Cataluña, en la regulación como tampoco en la gestión de dichas ayudas, reservando dichas competencias por entero al Estado, sobre la base de invocar como título competencial el de la legislación básica en materia de medio ambiente previsto en el art. 149.1.23 CE.

A continuación, la parte promotora del conflicto enfatiza que, de acuerdo con lo previsto en las bases primera y séptima.1 de la Orden ARM/2876/2008 y segunda de la Orden ARM/3020/2008, no se exige para los programas un ámbito supra autonómico, sino sólo que los programas se ajusten a «los objetivos del Ministerio en materia de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático», todos ellos objetivos también de la Generalitat de Cataluña en su territorio, de acuerdo con lo previsto en el art. 144 EAC. Además, para dicha representación, 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 la base segunda.1 de la Orden ARM/2876/2008, concretamente en 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, que tenga transcendencia competencial 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), como parece pretender el preámbulo de la Orden ARM/2876/2008, pues el título competencial específico es el de medio ambiente.

c) Centrada así la invasión competencial que imputa a las órdenes impugnadas, examina la representante de la Generalitat el marco normativo aplicable al presente conflicto. Así, según señala, 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; igualmente, el art. 144.1 EAC atribuye 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 que se describen en aquel apartado; Asimismo, destaca que el apartado 2 de dicho art. 144 EAC prevé que corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva para regular esta materia, que, respetando lo establecido en el art. 149.1.23 CE, incluye, en todo caso, una

serie de submaterias igualmente recogidas en dicho apartado; a continuación, pone de manifiesto que el art. 114 EAC, referido a la actividad de fomento, establece 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, así como, también, la de completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión de las mismas; en fin, el art. 114.5 EAC 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 ayudas.

d) Expuesto el marco competencial, vuelve la parte actora sobre las objeciones competenciales que había dejado ya indicadas y alega que 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 EAC, 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. No obstante lo anterior, añade la actora, 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.

Además, señala la promotora, a mayor abundamiento, que, aun aceptando que dichas ayudas no sean territorializables, el Estado debería cumplir 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 y, en los términos fijados por el Estado, en la gestión y la tramitación de dichas subvenciones no territorializables.

e) La Abogada de la Generalitat señala, asimismo, que en las órdenes recurridas los programas subvencionados no tienen ningún requisito territorial y se definen sólo por unos objetivos genéricos de defensa del medio ambiente. Así, se hace una referencia sin concreción alguna al objeto de los programas en la base primera de la Orden ARM/2876/2008 y luego, al fijar los criterios objetivos de otorgamiento y ponderación en la base séptima de la misma, se prevé que el primero de esos criterios sea el de 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).

Según la parte promotora, esta descripción genérica del objeto de los programas, repetida en el punto segundo de la Orden ARM/3020/2008, no incluye ni excluye el carácter supra autonómico del programa a subvencionar ni justifica la excepcionalidad de la gestión centralizada de dichas subvenciones. Los objetivos definidos en las órdenes como objetivos del Ministerio y de los programas son, todos ellos, objetivos también de la Generalitat de Cataluña 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 que se destinen las subvenciones y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento, así como la gestión, incluyendo la tramitación y concesión de las mismas.

Además, la representación de la Generalitat alega que la STC 13/1992, FJ 8 d), prevé que sólo «excepcionalmente» el Estado pueda gestionar ayudas en materias de competencia autonómica, a saber, sólo cuando ostente algún título competencial, genérico o específico, y justifique de forma razonable la necesidad de gestión centralizada. Sin embargo, en estas 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.

Más tarde, la Letrada de la Generalitat niega que la llamada de la normativa estatal a los requisitos de los beneficiarios de las ayudas pueda justificar su carácter no territorializable, en referencia a la base segunda.1 de la Orden ARM/2876/2008, que establece, entre otros, que sean beneficiarias las asociaciones declaradas de utilidad pública con actividad en cinco comunidades autónomas, o bien fundaciones bajo el protectorado del Ministerio, así como al apartado d) de aquella, en que se prevé que los beneficiarios hayan de tener ámbito de actuación estatal según sus estatutos. Pues bien, para la Letrada de la Generalitat, tales exigencias no prejuzgan que la actuación o programa de dichas entidades sea localizable en más de una Comunidad Autónoma.

De otro lado, el escrito de demanda recuerda la doctrina constitucional sobre los efectos extraterritoriales de los actos autonómicos. Señala que el traslado de titularidad de la competencia medioambiental al Estado, ciertamente excepcional, sólo puede producirse si, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma de su objeto, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, además, no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (STC 243/1994, FJ 6). Es decir, que aun cuando se estableciera la necesaria supra territorialidad 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.

f) La representación de la Generalitat termina sus alegaciones suplicando que, conforme a los fundamentos jurídicos expuestos, se dicte sentencia en la que se declare que la competencia disputada corresponde a la Institución de Gobierno de Cataluña 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 convoquen, completen su regulación y gestionen las ayudas de forma descentralizada.

3. Por providencia de 3 de marzo de 2009, el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite este conflicto frente a 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 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; y frente a la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, por la cual se realiza la convocatoria de dichas subvenciones; atribuir, conforme al art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a la Sala Segunda su conocimiento; 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 las citadas órdenes, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de marzo de 2009, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para

formular alegaciones, que fue concedida mediante providencia de 30 de marzo de 2009. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 21 de abril de 2009.

En el escrito de referencia, se opone a la demanda con fundamento en las siguientes razones:

a) En primer lugar, el escrito precisa el objeto del conflicto señalando que, aunque el suplico de la demanda se dirige formalmente contra la totalidad de las Órdenes ARM/2876/2008 y ARM/3020/2008, del cuerpo de las mismas se deduce que la actora reconoce la competencia estatal para destinar fondos a la finalidad prevista en aquéllas, siempre que se determine de forma genérica el destino de las ayudas y se regulen sus condiciones esenciales de otorgamiento dejando 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. Así resulta, a su juicio, de la correspondencia que la parte demandante establece entre la previsión estatutaria del art. 114.3 EAC y el supuesto contenido en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992, así como de que todos sus esfuerzos argumentativos se dirigen a justificar que el Estado no pueda asumir la gestión de estas subvenciones, que han de territorializarse, encomendándose a las Comunidades Autónomas todas las facultades puramente ejecutivas.

b) Luego, en un segundo epígrafe, razona sobre el encuadre competencial de las ayudas controvertidas, para lo cual, en primer término, reproduce la doctrina de este Tribunal 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. Más adelante, incardina las ayudas en la materia de medio ambiente, resaltando que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», mientras que el art. 144.1 EAC reconoce a la Generalitat, en materia de medio ambiente, competencia compartida y competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Y también alude a la jurisprudencia constitucional en materia de medio ambiente, destacando que el Tribunal ha establecido en relación a este título competencial 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). Y que «añade la misma sentencia 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' (SSTC 102/1995, FJ 8; 101/2005, FJ 5)».

c) Conforme a tal doctrina, el Abogado del Estado sostiene que el art. 149.1.23 CE ampara las órdenes objeto de conflicto, pues, según afirma, nos encontramos ante una genérica actividad de fomento en la que concurren circunstancias excepcionales que justifican la gestión centralizada por el Estado. Recuerda que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, esas circunstancias han de ser: «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 o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate». Y a continuación afirma que, como se encarga de precisar el Gobierno de la Nación en su contestación al previo requerimiento autonómico, atendiendo a la naturaleza de la convocatoria es razonable estimar que, a fin de posibilitar la igualdad de oportunidades a los eventuales beneficiarios y teniendo en

cuenta el carácter supra territorial de su implantación, concurren en el presente supuesto las exigencias establecidas por la jurisprudencia constitucional para justificar excepcionalmente la gestión centralizada de las subvenciones, que deberán otorgarse en todo caso respecto de actuaciones desarrolladas en el marco de un programa nacional.

Destaca en este sentido el Abogado del Estado que el carácter nacional de los programas objeto de ayuda deriva: a) de los requisitos exigidos para acceder a la condición de beneficiario, pues la base segunda 1 de la Orden ARM/2876/2008 señala como posibles beneficiarios de las subvenciones a las asociaciones declaradas de utilidad pública con actividad acreditada en, al menos, cinco comunidades o ciudades autónomas y a las fundaciones adscritas al protectorado del ministerio, relacionando en su apartado 2 d), como uno de los requisitos que dichas entidades deben reunir, el de tener un ámbito de actuación estatal estatutariamente previsto; b) y del ámbito de actuación de la Administración convocante, pues se establece en la base séptima de la Orden ARM/2876/2008 que, entre los criterios objetivos de otorgamiento de las subvenciones, asigna en su apartado 1 la máxima puntuación –50 puntos sobre un total de 100– a «la adecuación, en cada ejercicio presupuestario, de los programas objeto de subvención a los objetivos del Ministerio en materia de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático».

d) El Abogado del Estado rechaza que las órdenes recurridas vulneren el art. 114.5 EAC –«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»–, pues ese precepto remite a una posterior determinación del tipo de participación que, como es lógico, deberá hacerse por norma estatal de rango suficiente o, si la participación pudiera realizarse por vías ya existentes, mediante el apropiado acto o convenio de cooperación. Y añade que el Gobierno de la Nación, en la contestación al requerimiento previo, reconoció la procedencia de aplicar en este caso el art. 114.5 EAC, esto es, admitió que «tanto la determinación de los programas estatales como la regulación y participación de las ayudas debe realizarse con la participación de la Generalitat», emplazando a reflexionar sobre formas de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de una competencia estatal para sucesivas convocatorias de estas subvenciones, al estar ya en curso el procedimiento de adjudicación de las aquí impugnadas.

e) Por otra parte, el Abogado del Estado afirma que la calificación del objeto de la ayuda como de interés social, a efectos de poder afectarse la asignación tributaria de la cuota íntegra del IRPF, no determina que estas ayudas se incardinan en la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social. No discute que sobre el título de asistencia social las Comunidades Autónomas hayan asumido estatutariamente competencias en régimen de exclusividad competencial (art. 148.1.20 CE), pero sí se alega que «la jurisprudencia de este Tribunal, pese a reconocer el carácter exclusivo de la competencia en materia de asistencia social, admite al mismo tiempo la posibilidad de intervención del Estado ‘en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de política social incluidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución)’, ‘en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global precisando que ‘las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social... por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado’ (STC 146/1986, FJ 5)». Y de esta forma, a su juicio, «el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el art. 149.1.23 supone una importante matización –desde la necesaria interpretación de los preceptos estatutarios a la luz de la Constitución (STC 247/2007, FFJJ 8, 9, y 10)– a la exclusividad de la competencia autonómica en materia de asistencia social», concluyéndose de todo ello que tarea estatal

de fomento en materia social, por más que el art. 166 EAC la atribuya a la competencia exclusiva de la Generalitat sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra en este caso respaldada por el título competencial a que se refiere el art. 149.1.23 CE.

f) En relación con la denuncia de la demanda de que las órdenes impugnadas constituyan una infracción de legalidad ordinaria, al contrariar 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.

5. Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra 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 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; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede hacer algunas precisiones acerca de si la pérdida de vigencia de ambas normas afecta a la subsistencia del objeto del proceso.

a) La primera ha de referirse a la cuestión de cuál haya de ser la incidencia que la derogación de la Orden ARM/2876/2008 por la disposición derogatoria de la Orden ARM/1593/2009 pueda tener sobre la pervivencia del conflicto. Es reiterada la doctrina constitucional [STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a) y la jurisprudencia allí recogida] que afirma, en relación a los efectos de la derogación de la norma impugnada en un proceso constitucional sobre la supervivencia o desaparición sobrevenida del objeto procesal, que no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, sino que han de ser examinados caso por caso y, en especial, cuando se trata de un proceso de contenido competencial, como ocurre por definición con los conflictos positivos de competencia, en que el factor determinante será si la disputa planteada decae con la derogación de la norma objeto del proceso, lo que ocurrirá si la norma derogada es sustituida por otra que, desde la perspectiva relevante para el conflicto, contenga una regulación equivalente.

La Orden ARM/2876/2008, que contiene trece bases reguladoras, afirma, en cuanto al destino de las ayudas (base primera), que «serán objeto de la subvención los programas que las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como las fundaciones adscritas al protectorado del ministerio, 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». Según su base segunda, los beneficiarios podrán ser «asociaciones declaradas de utilidad pública, con actividad acreditada en, al menos, cinco comunidades o ciudades autónomas» y «fundaciones adscritas al protectorado del ministerio», siendo necesarios que unas y otras tengan ámbito de actuación estatal según sus estatutos. Los criterios de otorgamiento (base séptima) son «la adecuación, en cada ejercicio presupuestario, de los programas objeto de subvención a los objetivos del Ministerio en materia de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático (máximo 50 puntos)», la antigüedad (máximo: 20 puntos), la auditoría externa (máximo: 10 puntos), la adecuación de los recursos humanos a las actividades

subvencionables previstas (máximo: 10 puntos) y la experiencia internacional (máximo: 10 puntos). En fin, la tramitación de esas ayudas será completamente centralizada, pues la solicitud se dirigirá al titular del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (base quinta), la instrucción se realizará por órganos centrales del mismo y la resolución será dictada por el Ministro (base octava).

La Orden ARM/1593/2009, integrada por trece artículos coincidentes en su rúbrica con las trece bases de la Orden ARM/2876/2008, reitera exactamente la regulación de esta última que hemos descrito. La única diferencia es que, mientras en la Orden ARM/2876/2008 el carácter nacional de los programas subvencionables se deriva implícitamente de las bases segunda (condiciones de los beneficiarios) y séptima (criterios de otorgamiento), en la Orden ARM/1593/2009 se especifica en el preámbulo que «se exige que los programas a realizar por los beneficiarios ... tengan carácter supra territorial» y en el art. 1 que se subvencionará a las asociaciones y fundaciones «que desarrollen programas en más de una Comunidad Autónoma, que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización».

Esta divergencia normativa, consistente en que la imposición de que los programas subvencionables tengan alcance supraautonómico es en un caso expresa y en otro implícita, no es relevante desde la perspectiva del conflicto suscitado, pues, como ha precisado la STC 113/2013, FJ 7, para que este tipo de ayudas medioambientales sea incardinable en el supuesto d) del fundamento jurídico 8 no basta que los programas subvencionables sean de ámbito supraautonómico sino que resulta necesario probar, correspondiendo la carga al Estado, que no cabe su gestión fraccionada o mediante mecanismos de cooperación. En fin, la Orden ARM/2876/2008 ha sido derogada por la Orden ARM/1593/2009, pero la regulación que ésta hace reproduce la disputa competencial suscitada frente a aquélla, por lo que su derogación, al ir acompañada de una nueva regulación que mantiene el conflicto, no determina la desaparición sobrevenida del objeto de este proceso.

b) La segunda precisión se refiere a la trascendencia de que la Orden ARM/3020/2008, al tener, como norma que convoca las ayudas para el ejercicio 2008, una vigencia temporal limitada, ya no esté vigente. Como afirmamos en la STC 78/2014, de 28 de mayo, FJ 2 a), también en relación a la convocatoria de ciertas ayudas para una determinada anualidad, «para decidir si este conflicto de competencia se mantiene vivo frente a ella lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias [STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a) y la jurisprudencia allí recogida]».

En cuanto a si la disputa se mantiene todavía en vigor resulta determinante resaltar que, mientras el conflicto resuelto por la STC 113/2013 solo se dirigía contra la orden que regulaba las bases de concesión de las subvenciones que nos ocupan (Orden ARM/1593/2009), en el presente proceso se impugna tanto la orden que regula las bases de concesión de dichas subvenciones (Orden ARM/2876/2008) como la que las convoca (Orden ARM/3020/2008), de modo que, como en aquella sentencia no recayó resolución alguna sobre la concreta convocatoria de las ayudas para una cierta anualidad, la controversia competencial no ha cesado respecto a la Orden ARM/3020/2008.

3. Es necesario, además, delimitar los precisos términos del debate procesal trabado por las partes, teniendo presente que es doctrina reiterada de este Tribunal que «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de

esperar», recordada en estos términos en el conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 22/2012, de 16 de febrero de 2012, FJ 2 b), y de un modo similar en el resuelto por la STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 2 b).

Aunque del suplico de la demanda resulta que ésta se dirige formalmente contra la totalidad de las órdenes mencionadas, la argumentación efectiva que en ella se contiene se limita a sostener que ni el Gobierno explicita cuál sea el motivo que determina que se trate de un supuesto excepcional de los tipificados en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, ni tal justificación se deduce implícitamente de la naturaleza o contenido de la medida de fomento objeto de la controversia. Por ello, cabe concluir que al igual que en la STC 113/2013, de 9 de mayo, en la que se resolvió el conflicto positivo de competencia suscitado frente a la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones similares, en este conflicto «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».

De otro lado, la Generalitat, para el caso de que este Tribunal Constitucional no acoja su pretensión principal, esto es la de la no concurrencia de las circunstancias que justifiquen la regulación completa de las subvenciones y la centralización de su gestión que se contienen en las órdenes objeto de conflicto, hace valer una pretensión subsidiaria, según la cual, conforme al art. 114.5 EAC, aun cuando las ayudas no sean territorializables, a la Generalitat le deberá asistir una cierta competencia de participación, tanto en la determinación del carácter no territorializable de estas ayudas como en su gestión. Pues bien, como se dirá más adelante, la STC 113/2013 ha delimitado los respectivos ámbitos competenciales implicados estimando la pretensión principal, de modo que la que se formula de un modo subsidiario no requiere ningún pronunciamiento porque, estimada la pretensión principal, no integra el objeto procesal.

4. Procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que, según 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.

Las partes en 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 las ayudas impugnadas, pues, de acuerdo con la base primera de la Orden ARM/2876/2008, el objeto de las ayudas son «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». Así, a pesar de que en el preámbulo de la Orden ARM/2876/2008 se califican las ayudas como de interés social a efectos de poder afectarse la asignación tributaria de la cuota íntegra del IRPF, no cabe simplemente por ello encuadrar tales ayudas en la exclusiva competencia autonómica en materia de asistencia social, a la que se alude en las alegaciones del Abogado del Estado, pues no estamos ante «un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta» [por todas, STC 78/2014, de 28 de mayo, FJ 5 d)]. El ámbito material en el que deben incardinarse las ayudas referidas es, por tanto, el relativo a medio ambiente, por ser ésta la materia más directamente afectada, tal y como igualmente consideramos en la STC 113/2013, de 9 de mayo, en la que se examinaba el objeto de las ayudas previstas en la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, objeto que se definía exactamente de la misma forma que como se determina en la Orden ARM/2876/2008, aquí impugnada.

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 EAC). 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.

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, la discrepancia de las partes radica en si en este caso concurren o no las circunstancias excepcionales que, según el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, justifican la regulación completa de las subvenciones y la centralización de su gestión, pues de lo contrario, al ser la materia afectada por aquéllas de competencia compartida, será de aplicación la doctrina constitucional establecida en el fundamento jurídico 8 b) de dicha Sentencia, conforme a la cual corresponde al Estado la regulación básica de la ayudas y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de dicha regulación y la entera gestión.

La circunstancia excepcional que el Abogado del Estado señala como motivo que determina la regulación completa de estas ayudas y la centralización de su gestión es la condición supra territorial de las mismas, pues según alega, los programas a financiar han de ser de carácter nacional, dados los requisitos exigidos para acceder a la condición de beneficiario y el ámbito de actuación de la Administración convocante, sin añadir ningún argumento que sostenga el planteamiento normativo de que los programas de carácter nacional no son fragmentables. Esta justificación ya fue considerada por la STC 113/2013 en relación a la orden ARM/1593/2009, que, como ya se expuso, regula la concesión de las mismas ayudas conforme a un régimen muy similar. En tal Sentencia rechazamos que esa justificación fuese suficiente para la aplicación del supuesto excepcional contemplado en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, doctrina que, por la similitud que acabamos de señalar, es plenamente trasladable a este caso. Dijimos entonces:

«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)...".» (FJ 6).

«[C]oncretando 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..."» (FJ 7).

«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 ...".» (FJ 7).

«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.» (FJ 7).

«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.» (FJ 7).

5. Sobre la base precedente debemos proceder al examen individualizado de los distintos preceptos de la primera de las órdenes que son objeto de conflicto que, conforme a la argumentación de la demanda, debe entenderse que han sido impugnados: las bases primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava y decimotercera de la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre.

De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- a) La base primera, que establece el objeto y ámbito de aplicación, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por tener carácter básico;
- b) La base segunda no infringe las competencias autonómicas en cuanto define quiénes pueden ser los beneficiarios de las ayudas, aspecto que debe ser considerado como básico.
- c) La base tercera, relativa 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) La base cuarta, al fijar criterios generales de distribución de las ayudas, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por tener carácter básico.
- e) La base quinta conculca las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña al referirse a una cuestión adjetiva de la tramitación administrativa.
- f) La base sexta no infringe las competencias autonómicas en cuanto regula la compatibilidad de estas ayudas con otras y el límite máximo de las mismas, aspectos que deben considerarse básicos.
- g) La base séptima contiene, no sólo los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, sino también el baremo correspondiente a aplicar a cada uno de ellas, 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.
- h) La base octava, 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.
- i) La base decimotercera, 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.

6. Por su parte, debemos declarar que la Orden ARM/3020/2008, por la que se convocan para el ejercicio 2008 las ayudas que venimos examinando, conculca en su integridad las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues, con arreglo a la doctrina establecida en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, la gestión de estas ayudas es de competencia autonómica, con lo que el Estado no tiene atribuciones

que le permitan dictar una orden de convocatoria de las mismas y ello sin perjuicio del eventual carácter básico que pudiera tener el contenido de determinados preceptos recogidos en la propia orden de convocatoria.

7. Las normas controvertidas han agotado todos sus efectos, pues, de un lado, la Orden ARM/2876/2008 ha sido derogada por la Orden ARM/1593/2009 y, de otro, la Orden ARM/3020/2008 redujo su vigencia al año 2008, lo que determina que la eficacia de nuestro fallo deba concretarse a declarar la titularidad de las competencias discutidas en el proceso, sin que en ningún caso el alcance del mismo suponga la extensión de la declaración de infracción del orden competencial a las resoluciones adoptadas en aplicación de las órdenes 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. 1343-2009 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra 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 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; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008, y en consecuencia:

1.º Declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña las bases tercera, quinta, séptima, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, octava y decimotercera de la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre.

2.º Declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia, que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña la orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.