

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14052 *Sala Segunda. Sentencia 177/2012, de 15 de octubre de 2012. Conflicto positivo de competencia 10023-2009. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya en relación con la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, asistencia social, asociaciones y fundaciones, e investigación científica y técnica: nulidad de diversos preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (STC 13/1992).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Ramón Rodríguez Arribas, Presidente, don Pablo Pérez Trepms, don Luis Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos y doña Encarnación Roca Trías, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 10023-2009, promovido por el Letrado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 27 de noviembre de 2009, el Letrado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó, ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia contra la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

a) Alude, en primer lugar, a la falta de aceptación del requerimiento de incompetencia que el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña dirigió al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada, solicitando su anulación o derogación.

A continuación, y como cuestión previa —que reproducirá al final de su demanda—, destaca la similitud existente, a su juicio, entre el presente litigio y el resuelto por la STC 200/2009, de 28 de septiembre, dictada en el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros, y ello a los efectos de solicitar la atribución a la Sala de la decisión del litigio.

Seguidamente, hace una glosa de los antecedentes fácticos de los diversos litigios competenciales planteados por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en materia de

subvenciones para fines de asistencia social, en concreto de los conflictos positivos de competencia 5250/2005, 7046/2005, 1908/2006, 7625/2006, 9077/2008 y 9076/2008 cuyas argumentaciones jurídicas considera extrapolables al presente caso.

b) Considera que la presente controversia gira en torno a los conceptos de la asistencia social y de la actividad de fomento, destacando que el art. 148.1.20 CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social, lo cual ha sido desarrollado por el art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) 1979 y por el art. 166 del Estatuto reformado de 2006, que atribuyen a Cataluña, de manera semejante a lo sucedido en las restantes Comunidades Autónomas, la competencia exclusiva en la materia, lo que en la práctica se traduce en la necesidad de dotarlas de los medios y recursos necesarios para realizar los servicios sociales y ejercer su propia política de fomento.

Reconoce, no obstante, que la jurisprudencia constitucional permite la posibilidad de que el Estado pueda desarrollar funciones de asistencia social en determinadas condiciones que requieran un planteamiento global, pero siempre que se respeten las competencias propias de la Comunidad Autónoma (STC 146/1986, FFJJ 3 y 5). En este sentido trae a colación la doctrina sentada en las SSTC 13/1992, de 6 de febrero —en especial sus fundamentos jurídicos 13, apartado k), y 14, donde se reconoció la legitimidad de la intervención estatal directa en la gestión de la concesión de ayudas en materia de asistencia social, pero sólo en la medida en que los programas correspondientes, por su carácter estatal, no pudieran regionalizarse en su gestión, y debiendo justificarse la intervención estatal en la imposibilidad de la consecución del objetivo previsto sin la gestión centralizada— y 239/2002, FFJJ 3 y 5, de las que colige que la asunción de la asistencia social como competencia exclusiva por todas las Comunidades Autónomas no excluye la actuación estatal en dicho ámbito, la cual puede ser llevada a cabo en dos supuestos: primero, para asegurar un mínimo vital a los ciudadanos que garantice la uniformidad de sus condiciones de vida, con respeto, eso sí, de las competencias exclusivas autonómicas y, segundo, para paliar situaciones de necesidad específicas que requieran un planteamiento global cuyos programas no puedan gestionarse de manera territorializada.

c) Destaca que la orden impugnada configura una actuación estatal de fomento sobre las políticas sociales basada en la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE, de manera que, con invocación de los arts. 1.1, 9.2 y 31.2 CE y de ciertos pronunciamientos descontextualizados del Tribunal Constitucional, la norma afirma el carácter imprescindible de la actuación del Estado para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, y centraliza la gestión de las subvenciones por motivos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, aunque formalmente exija el ámbito estatal de las entidades y actuaciones beneficiarias, en realidad el apartado 3 de su anexo II permite obviar ese requisito, incumpliendo así las directrices de la jurisprudencia constitucional. Para la Generalitat de Cataluña, ni la fundamentación de la norma impugnada, ni las justificaciones aducidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de octubre de 2009 que rechazó el requerimiento de incompetencia, pueden amparar la actuación estatal invasiva de las competencias autonómicas que aquí se produce.

d) Argumenta a continuación que la actuación estatal no se adecua al orden de distribución de competencias ni a la doctrina constitucional acerca de la asistencia social.

Partiendo de la base de que el Estado pretende actuar en el ámbito de asistencia social, al menos aparentemente, para paliar situaciones de necesidad específicas a través de entidades y organizaciones no gubernamentales, afirma que la invocación del art. 149.1.1 CE para centralizar la materia de asistencia social es improcedente pues dicho título, según la jurisprudencia constitucional, no ampara el establecimiento de subvenciones para programas de acción social. Antes bien, el art. 149.1.1 CE no otorga ninguna competencia específica, sino que ampara únicamente una regulación que pretenda garantizar la igualdad de todos los ciudadanos. Se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular el contenido primario

y las posiciones jurídicas fundamentales de los derechos, pero que no pueden traducirse en una igualdad formal absoluta ni en un diseño completo y acabado del régimen jurídico de los derechos (SSTC 61/1997, FFJJ 7 y 8; 173/1998, FJ 9; 188/2001, FJ 12; 126/2002, FJ 9; 228/2003, FJ 10; y 133/2004, FJ 14). No se trata de un título horizontal que pueda introducirse en cualquier materia, ni tampoco las condiciones básicas se identifican con el contenido esencial de los derechos ni con la regulación de cualquier condición material que conduzca a la invasión de las competencias autonómicas. El art. 149.1.1 CE (con cita del fundamento jurídico 10 de la STC 228/2003) sólo puede recaer sobre los derechos y libertades en sentido estricto (esto es, los de las secciones primera y segunda del capítulo II del título primero, no sobre los del capítulo III de éste, referente a los principios rectores de la política social y económica) y no prohíbe la divergencia autonómica en materia de servicios sociales (STC 239/2002) ni exige un tratamiento jurídico uniforme de los derechos en todo tipo de materias, sino sólo la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales. Afirma, en definitiva, que, al no existir en nuestra Constitución un derecho a la igualdad o a la homogeneidad de las políticas sociales —pues entre los arts. 14 y 38 CE no se encuentran los derechos sociales—, el Estado no puede acometer una regulación como la que se pretende al amparo del título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE (STC 228/2003).

El art. 1 de la norma controvertida, que define el objeto de las subvenciones como un mero cajón de sastre en el que pueden tener cabida múltiples actividades, evidencia que no nos hallamos ante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio de derecho alguno. Antes bien, a la vista de la primera convocatoria efectuada al amparo de la orden impugnada, considera que el objeto de las ayudas es, precisamente, la actuación de la Administración del Estado, esto es, las propias subvenciones. Concluye que el Gobierno estatal está propiciando una recentralización en materia de asistencia social de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas mediante el fomento de la creación de organizaciones no gubernamentales definida como estatales y de la unión de las ya existentes de ámbito local y autonómico, con el propósito de poder gestionar centralizadamente unos fondos que deberían territorializarse.

A continuación sostiene la improcedente alusión al interés general de la Nación y la descontextualizada invocación de determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Recuerda que la STC 146/1986, FJ 14, señaló que el genérico art. 9.2 CE no es un título habilitante para que el Estado pueda actuar en razón del interés general. Insiste en que el art. 149.1 CE no reserva al Estado competencia alguna en materia de asistencia social, que ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo. Considera descontextualizada la invocación de las SSTC 42/1981 —por cuando se refiere al interés general de la nación y al interés general propio de cada comunidad—, 56/1986 —por no darse la premisa de la existencia de una competencia estatal exclusiva—, 61/1987 y 239/2002 —por los términos confusos de la invocación y por no existir un derecho a la igualdad en las políticas sociales—, y 46/2007 —por no existir en el presente caso ninguna competencia estatal implicada cuyo ejercicio se vea impedido por una competencia exclusiva autonómica—. Rechaza la referencia a las funciones que asigna el Real Decreto 542/2009, pues es de suponer que todas ellas se llevarán a cabo en el ámbito de competencia estatal con respeto a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Sobre la falta de concurrencia de los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional a las subvenciones estatales en materia de asistencia social, recuerda que la gestión centralizada de acciones de fomento de acción social sólo es posible cuando, tanto sus objetivos y efectos como las entidades y organizaciones beneficiarias son de ámbito estatal. Sin embargo la norma impugnada sólo exige aparentemente en su art. 3 el ámbito estatal de las entidades solicitantes (pues se han concedido subvenciones a entidades cuyo ámbito de actuación es inferior al estatal), y no exige el referido ámbito estatal de las actuaciones que éstas hayan de llevar a cabo (anexo II), ya que los distintos sectores de los servicios sociales encuentran en los ámbitos autonómico y local un nivel de mayor eficacia. Sólo en supuestos de emergencia ante grandes catástrofes o en determinadas

campañas podrá existir una efectiva trascendencia de la actuación estatal. En definitiva, la propia naturaleza de la materia determina la procedencia de la territorialización de los recursos destinados a subvencionar este tipo de actuaciones. Además, el hecho de que la actividad pueda desarrollarse en el territorio de más de una Comunidad Autónoma no impide su fraccionamiento ni la territorialización de los fondos, pues tanto el art. 145.2 CE como el art. 178 EAC establecen los mecanismos apropiados para ello.

Recuerda la frecuente confusión, presente en algunas normas estatales, entre los conceptos poliautonómico y supraautonómico, para afirmar que el hecho de que una actuación afecte a varias Comunidades Autónomas no es suficiente para que su interés se convierta automáticamente en supracomunitario, esto es, de todo el Estado, sino que sigue conservando su carácter fraccionario (STC 77/2004, FJ 6). La territorialización de los fondos estatales en materia de asistencia social debe, así, producirse en los presupuestos generales del Estado o inmediatamente después.

Finalmente niega virtualidad a los argumentos empleados por el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de octubre de 2009 para rechazar el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno autonómico. Considera que no se ha justificado porqué la gestión centralizada se ha entendido imprescindible para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional. Afirma que la orden impugnada no cuenta con la conformidad de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que el Estado informara sobre la misma en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales de 17 de febrero de 2009. Señala que la orden cuestionada incumple el compromiso adquirido por el Estado en el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de mayo de 2008 que dio respuesta al requerimiento formulado por el Gobierno autonómico en relación con una orden de 2008, y ello en la medida en que la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de concesión de subvenciones no puede sustituir a la gestión descentralizada.

e) Reitera que la Constitución no otorga al Estado competencia alguna en materia de asistencia social, sino a las Comunidades Autónomas, lo que, en el caso catalán ha producido (ex arts. 9.25 EAC 1979 y 138, 142, 153 y 166 del vigente Estatuto de Autonomía) el establecimiento de un sistema de servicios sociales de acuerdo con la legislación emanada del Parlamento de Cataluña. Destaca, en este sentido, que la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, acomete la descentralización territorial de la materia. Todo ello determina que el Estado no pueda interferir en el normal funcionamiento del sistema autonómico so pena de producir una duplicidad de actuaciones contraria al sistema de reparto competencial y a los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad en la aplicación de los recursos públicos.

2. Mediante providencia de 10 de diciembre de 2009, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden SAS/2080/2009, de 21 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo, así como de conformidad con el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se acordó atribuir a la Sala Segunda, el conocimiento del presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare la citada orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC. Por último, acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. El día 9 de febrero de 2010, se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado. En dicho escrito se expone lo que a continuación se resume.

a) Tras describir someramente la norma objeto del conflicto, el Abogado del Estado comienza su exposición señalando que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, la *vindicatio potestatis* constituye un presupuesto de la existencia de un conflicto de competencias, declarando inadmisibles los conflictos preventivos, eventuales o hipotéticos en los que la lesión todavía no ha llegado a producirse (STC 67/1983, de 22 de julio, FJ 3, entre otras que cita), pues el Tribunal no puede examinar juicios de intenciones denunciados por las partes (STC 88/1987, FJ 2).

Partiendo de ello, afirma, a la vista del planteamiento de la demanda, que todavía no ha existido una invasión competencial real y efectiva, y que lo que se pretende es una declaración interpretativa basada en un juicio de intenciones, toda vez que se admite por la representación procesal autonómica que el Estado puede realizar funciones en materia de subvenciones en determinadas circunstancias.

Más en concreto, el Abogado del Estado opone que la orden renuncia deliberadamente a definir los elementos materiales de los programas objeto de subvención, teniendo, por tanto, un carácter meramente adjetivo, ya que define los elementos subjetivos y procedimentales de la actividad subvencional pero sin referencia a sus elementos materiales, es decir, al programa concreto que pueda ser objeto de la misma, como pone de relieve su articulado. Así, la orden remite al contenido mínimo de la convocatoria la definición de los programas a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades (art. 2), de manera que, como norma procedimental, se limita a regular el cauce por el que han de tramitarse las subvenciones a que genéricamente alude en el art. 1. En definitiva, será, en su caso, la convocatoria de una subvención para un programa que carezca de dimensión supracomunitaria el acto que produciría la invasión competencial. Mientras tanto, el conflicto es prematuro.

b) En cuanto al título competencial, después de recordar que la orden impugnada cita el art. 149.1.1 CE, el Abogado del Estado, a la vista del objeto de la subvenciones, entiende que podría entenderse que el título prevalente es el relativo a asociaciones y fundaciones, el cual no figura como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE. Sin embargo, a la vista de lo dispuesto en el art. 118.1 y 2 EAC, en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del derecho de asociación y en la Ley 50/2002, de 26 diciembre, de fundaciones, entiende que la Generalitat ha asumido la competencia exclusiva sobre asociaciones y fundaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña, correspondiendo por tanto al Estado la competencia exclusiva sobre aquellas de ámbito estatal. De esta manera, la orden impugnada viene a ejecutar el mandato que a la Administración General del Estado en el ámbito de su competencia impone la Ley Orgánica del derecho de asociación de fomentar el establecimiento de mecanismos de asistencia de las actividades de las asociaciones que persigan objetivos de interés general. Por lo demás, la errónea selección del título competencial por parte de la orden impugnada resultaría irrelevante dado el carácter irrenunciable de las competencias [STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4 a)].

También afirma el Abogado del Estado la relevancia del título competencial del art. 149.1.15 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, en la medida en que pueden existir actividades investigadoras que tengan por objeto la mejora de la asistencia social, en concreto, la elaboración de informes o estudios sobre la inclusión social en España y evaluación de actuaciones en esta materia. No es posible descartar este título competencial por la presencia de fines ulteriores intrascendentes a ella pues, de lo contrario, acabaría por vaciarse de contenido al negarse la propia sustantividad de la acción investigadora la cual es siempre relativa duración mental que persiguen los fines ulteriores (SSTC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2; 190/1992, FJ 8; y 53/1988, de 24 de marzo). Más concretamente, la difusión y sensibilización sobre la Convención de derechos del niño, de Naciones Unidas podría, a su juicio, incluirse en esta actividad divulgativa.

Junto a los títulos citados, el Abogado del Estado considera también relevante el previsto en el art. 149.1.1 CE, que relaciona con los arts. 1.1, 9.2, 139.1 y 138.1 de la norma fundamental para afirmar su aptitud para incidir en los derechos y deberes de los ciudadanos y en las condiciones de ejercicio de los principios rectores de la política económica y social contenidos en los arts. 41, 43, 44, 48, 49 y 50 CE (SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9; 96/2002, de 25 de abril, FJ 11; 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6; y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 14).

Por último, alude el Abogado del Estado al título previsto en el art. 148.1.20 CE que configura la asistencia social como materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias. Considera que la exclusividad competencial de éstas debe ser matizada con la posibilidad de intervención del Estado, tal y como infiere de los fundamentos jurídicos 5 y 7 de la STC 146/1986, de 25 de noviembre, en la medida en que las actuaciones estén referidas al país en su conjunto.

c) A continuación aborda el Abogado del Estado la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el poder de gasto, concretamente, de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 8, para concluir que la potestad subvencional puede extenderse hasta donde alcanza la competencia material prevalente, salvo que concurran el supuesto excepcional señalado por el Tribunal que justifique la gestión centralizadora subvención—esto es, que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando que se sobrepase la cuantía global los fondos estatales—. A la vista de la plena competencia del Estado en materia de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal, de la relevancia de los títulos previstos en el art. 149.1, apartados 1 y 15, CE, y del hecho de que el Tribunal Constitucional ha legitimado el ejercicio estatal de competencias ejecutivas en determinados supuestos de supraterritorialidad (SSTC 329/1993, FJ 4; y 223/2000, FJ 11, entre otras), ninguna duda abriga el Abogado del Estado de que la orden impugnada puede extenderse a los aspectos ejecutivos de la subvención.

d) Seguidamente, el Abogado del Estado pasa a contestar los diversos argumentos de la demanda.

Sobre los distintos conflictos en materia similares surgidos entre el Estado y la Generalitat, el Abogado del Estado se remite a las alegaciones en ellos efectuadas y a las resoluciones del orden jurisdiccional contencioso administrativo. Sobre la irrelevancia del art. 149.1.1 CE, se remite a lo dicho y destaca la existencia de otros importantes títulos competenciales. Sobre la denunciada recentralización de la materia de asistencia social, afirma la inexistencia de impedimento alguno para que el Estado pueda fomentar asociaciones y fundaciones de ámbito estatal dedicadas a dicha materia. Acerca de la concurrencia de los requisitos jurisprudenciales para que proceda la gestión centralizadora de la subvención, el Abogado del Estado esgrime, en primer lugar, los títulos competenciales invocados en favor del Estado y, subsidiariamente, para el caso de que se entienda que la materia de asistencia social es prevalente, afirma la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifica la gestión estatal de ayudas, dada la supraterritorialidad de la actuación, en concreto, el apoyo del movimiento asociativo y fundacional de ámbito—subjeto y objetivo— estatal, y sin que a ello sea óbice el hecho de que el anexo II, al establecer un modelo estandarizado de solicitud, requiera información sobre la implantación de la entidad, pues ello es preciso para la comprobación del cumplimiento del ámbito estatal de los beneficiarios.

Considera que el hecho de que se hubieran podido conceder subvenciones que no cumplieran con el requisito del ámbito estatal de los beneficiarios no menoscaba, en sí mismo, el carácter supraterritorial de la orden impugnada. Justifica la gestión centralizada de la subvención en, primero, la posible existencia de intereses contrapuestos por parte de las Comunidades Autónomas a la existencia de fundaciones y asociaciones de asistencia social de ámbito estatal y, segundo, en la indivisibilidad del objeto de la orden impugnada, pues difícilmente puede territorializarse una subvención dirigida al fomento de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal. Destaca cómo la doctrina del Tribunal Constitucional

permite la coexistencia de mecanismos estatales y autonómicos de acción social que se complementen para procurar una cobertura universal de las situaciones de necesidad.

Sobre la solicitud de atribución a la Sala la decisión del litigio, destaca las pocas similitudes existentes, a su juicio, entre el presente litigio y el resuelto por la STC 200/2009, de 28 de septiembre.

Concluye el Abogado del Estado glosando la doctrina contenida en el fundamento jurídico 5 de la STC 146/1986 para justificar la gestión centralizadora subvención.

4. En providencia del Pleno de fecha 10 de diciembre de 2009, en virtud del art. 10.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se acordó atribuir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto.

5. Por providencia de fecha 11 de octubre de 2012 se fijó para su deliberación y fallo de esta Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se interpone frente a la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo.

Para la representación procesal de la parte promotora del conflicto —la Generalitat de Cataluña— dicha orden vulnera la competencia autonómica en materia de asistencia social asumida con carácter exclusivo de acuerdo con el art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) 1979 y el art. 166 del Estatuto de Autonomía de 2006, sin que la actividad subvencional prevista en la orden impugnada pueda encontrar amparo en los arts. 9.2 y 149.1.1 CE. Afirma que, con carácter general, los fondos que el Estado quiera destinar al fomento de la asistencia social deben ser territorializados para que las Comunidades Autónomas los gestionen, a no ser que concorra el doble requisito de la dimensión estatal de las entidades beneficiarias y del alcance, también nacional, de los programas a desarrollar, en cuyo caso la gestión podría centralizarse. Sin embargo, en el presente caso, la orden impugnada, prevé la gestión centralizada de todas las ayudas pero sin exigir nada en relación con los programas a desarrollar y permitiendo obviar la exigencia del ámbito estatal de las entidades beneficiarias, con lo que no se viene más que evidenciar una voluntad de recentralizar la asistencia social. El Gobierno estatal, a su juicio, tampoco ha justificado la imposibilidad de fraccionamiento y de establecer mecanismos de cooperación o coordinación Y, además, ha incumplido el compromiso reiterado en el acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de mayo de 2008.

Por el contrario, el Abogado del Estado, en síntesis, rechaza que se haya producido la vulneración competencial denunciada, pues considera que el Estado puede realizar legítimamente determinadas intervenciones en materia de asistencia social, invocando a tal efecto, como título competencial prevalente, el relativo a asociaciones y fundaciones —que, a pesar de no figurar como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE, corresponde al Estado en exclusiva respecto las entidades de ámbito estatal—, y también los previstos en los arts. 149.1.15 —fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica— y 149.1.1 en relación con los arts. 1.1, 9.2, 139.1 y 138.1, todos ellos de la Constitución. Señala que el Tribunal Constitucional ha legitimado el ejercicio estatal de competencias ejecutivas en determinados supuestos de supraterritorialidad y, finalmente, justifica la gestión centralizada de las subvenciones en la posible existencia de intereses contrapuestos por parte de las Comunidades Autónomas a la existencia de fundaciones y asociaciones de asistencia social de ámbito estatal y en la indivisibilidad del objeto de la orden impugnada, pues, en su opinión, difícilmente pueden territorializarse unas subvenciones dirigidas al fomento de asociaciones y fundaciones de ámbito estatal. Todos estos argumentos se complementan con la

consideración del Abogado del Estado de que no existe una verdadera *vindicatio potestatis* en el planeamiento conflictual, siendo éste meramente preventivo.

Debe advertirse, a los efectos del presente enjuiciamiento, que la norma impugnada, esto es, la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo, ha sido derogada por la disposición derogatoria única de Orden SAS/1801/2010, de 28 de junio, que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo; derogada a su vez por la disposición derogatoria única de la Orden SPI/1166/2011, de 28 de abril, que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo, la cual ha sido, finalmente, derogada por la disposición derogatoria única de la Orden SSI/1209/2012, de 4 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo que se suscita en este conflicto positivo de competencia, es necesario precisar, en cuanto a la delimitación de su objeto, que el mismo se extiende a la integridad de la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, pues así se explicita tanto en el apartado primero (objeto del conflicto) de los antecedentes del escrito de demanda como en el suplico, que solicita la anulación íntegra de dicha orden.

La Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, según su art. 1, «establece las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo», siendo el objeto de estas subvenciones «la realización de actuaciones dirigidas a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal de las personas y los colectivos que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquellas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social». Su art. 2 prevé que las convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva mediante resoluciones de la Secretaría General de Política Social y de Consumo. Según el mismo art. 2, en dichas convocatorias se determinarán «los créditos presupuestarios a los que deben imputarse las correspondientes subvenciones y contendrán las actuaciones a subvencionar, sus prescripciones, requisitos y prioridades, pudiendo determinar los topes máximos de las subvenciones a conceder, en función de la naturaleza, características y grado de implantación social de las entidades y organizaciones solicitantes». Estas entidades y organizaciones han de tener, entre otros requisitos, «estar legalmente constituidas y debidamente inscritas en el correspondiente Registro administrativo de entidades de ámbito estatal a la fecha de publicación de la convocatoria» [art. 3 a)]. Los arts. 4 a 10 establecen un procedimiento de tramitación, resolución y pago de las subvenciones que corre a cargo de las direcciones generales competentes del Ministerio de Sanidad y Política Social y de la Secretaría General de Política Social y Consumo. Dicho régimen procedimental se completa en los restantes preceptos (arts. 11 a 16) con el correspondiente procedimiento de control y sancionador, asimismo centralizado. Los anexos I, II y III contienen, respectivamente, los modelos normalizados de solicitud de subvenciones, de memoria explicativa de la entidad y de memoria explicativa de la actuación.

3. El Letrado del Gobierno de Cataluña, al hilo de la imputación de vulneración de la competencia autonómica, reprocha a la orden impugnada el señalado régimen de gestión de subvenciones, pues considera que, tratándose de subvenciones en materia de servicios sociales, competencia asumida por las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo, los fondos subvencionales correspondientes deberían haber sido territorializados entre aquellas, asignándole a la Generalitat de Cataluña la dotación correspondiente. En este sentido, rechaza que la determinación que establece la orden

impugnada de que las asociaciones y fundaciones beneficiarias de la subvención deban tener ámbito de actuación en todo el territorio del Estado justifique que los fondos subvencionales queden sin territorializar y sean gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pues aunque la norma exija formalmente el ámbito estatal de las entidades y actuaciones beneficiarias, en realidad el apartado 3 de su anexo 2 permite obviar ese requisito.

A este planteamiento opone el Abogado del Estado una primera objeción al considerar que todavía no ha existido una invasión competencial real y efectiva, toda vez que, habiendo reconocido la demanda que el Estado puede centralizar la gestión de subvenciones en materia de asistencia social en determinadas circunstancias, no existe aún una verdadera *vindicatio potestatis* puesto que la orden impugnada prevé la tramitación centralizada de unos programas que no están concretados en la propia norma, sino que han de ser establecidos, según el art. 2 de la misma, por las resoluciones correspondientes de la Secretaría General de Política Social y de Consumo, que el propio precepto cita. Por tanto, la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible a las señaladas resoluciones de desarrollo de la orden, pero nunca a ésta. En consecuencia, sostiene que estamos ante un conflicto meramente preventivo que no puede ser enjuiciado por el Tribunal. En definitiva, será, en su caso, la convocatoria de una subvención para un programa que carezca de dimensión supracomunitaria el acto que produciría la invasión competencial. Mientras tanto, el conflicto es prematuro.

4. La resolución de esta controversia requiere, como paso previo, que encuadremos las subvenciones impugnadas en la correspondiente materia dentro del orden de reparto competencial, siendo tal encuadramiento necesario para valorar el alcance del óbice planteado por el Abogado del Estado de inexistencia de una verdadera *vindicatio potestatis*, toda vez que este planteamiento de la representación estatal se sustenta en que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podría gestionar legítimamente por sí mismo las subvenciones cuestionadas.

La Comunidad Autónoma promotora del conflicto encuadra las subvenciones controvertidas en la materia de asistencia social, y afirma que la invocación del art. 149.1.1 CE para centralizar la materia de asistencia social es improcedente. El Estado, por su parte, invoca como título competencial prevalente, el relativo a asociaciones y fundaciones —que, pese a no figurar específicamente en los arts. 148 y 149 CE, corresponde al Estado en exclusiva respecto a las entidades de ámbito estatal—, y también los previstos en los arts. 149.1.15 —fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica— y 149.1.1 en relación con los arts. 1.1, 9.2, 139.1 y 138.1, todos ellos de la Constitución.

Lo cierto es que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social en razón de que el objeto de las subvenciones reguladas en la orden impugnada es la realización de actuaciones dirigidas a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal de las personas y los colectivos que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquellas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del tercer sector de acción social (art. 1) y puesto que, según nuestra doctrina, la asistencia social «aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema [de Seguridad Social] y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social» (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, con cita de la STC 76/1986, de 5 de junio, FJ 7; y 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).

El hecho de que el objeto de las subvenciones sometidas a conflicto se centre en el apoyo del «movimiento asociativo y fundacional» que pretenda el fortalecimiento del tercer sector de acción social (art. 1 de la orden) no puede determinar, como pretende el Abogado del Estado, la prevalencia de un título competencial a favor del Estado relativo a asociaciones y fundaciones pues, como señaló la STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 2, dichas competencias se habría de ejercer «en relación con una materia cuyo núcleo lo constituye el derecho fundamental proclamado en el art. 22 CE, sujeto a la reserva de Ley

Orgánica del art. 81.1 CE. En torno a dicha reserva, este Tribunal ha afirmado que debe considerarse reservado a la ley orgánica ex art. 81.1 CE la regulación de 'los elementos esenciales de la definición' del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de 'los aspectos esenciales del contenido del derecho' en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, FJ 2), al alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 8). Así pues, y teniendo igualmente presente que las asociaciones no figuran como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y que sólo se contemplan formalmente, a efectos de determinación de un título competencial expreso, a partir de lo establecido en los distintos textos estatutarios, las competencias autonómicas y en su caso estatales en la materia han de entenderse referidas a la regulación del núcleo, de los elementos esenciales —de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales—, del contenido del derecho fundamental proclamado en el art. 22 CE, lo cual, evidentemente, aquí no acontece, pues la orden recurrida se limita a establecer que el objeto de las ayudas que contempla es el apoyo de asociaciones y fundaciones respecto de las cuales ningún aspecto se entra a regular.

De igual manera debe decaer la pretensión del Abogado del Estado de ubicar la presente materia en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.15 CE —fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica— por la mera hipótesis de que puedan existir actividades investigadoras que tengan por objeto, precisamente, la mejora de la asistencia social. La STC 138/2009, de 15 de junio, señaló (FJ 3) que «la 'investigación científica y técnica' es una materia que concurre con otras materias específicas de carácter sectorial y que, por tanto, adquiere su sentido en la medida en que ello es así. Sin embargo, la cuestión a dilucidar no es la de la posible concurrencia entre materias, que es un hecho, sino la determinación de la materia que está más específicamente afectada como consecuencia de dicha concurrencia, pues ya hemos indicado en ocasiones anteriores que el ámbito del art. 149.1.15 CE, por su propia naturaleza, debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre (por todas, STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 6), por lo que no es suficiente una relativa conexión con la naturaleza investigadora de las medidas controvertidas para que éstas sean configuradas como 'investigación', sino que dicha naturaleza debe ser nítida y preponderante, con el fin de no producir un vaciamiento de los títulos sectoriales». En el caso que nos ocupa, resulta evidente que la materia más específicamente afectada es la concerniente a la asistencia social, y ello por mucho que puedan realizarse actividades de investigación que, con carácter instrumental o medial, tuvieran la capacidad de incidir en el desarrollo de las políticas sociales.

Por último, en cuanto a la incidencia que el título competencial invocado por la orden impugnada, esto es el del 149.1.1 CE en relación con los arts. 1.1, 9.2, y 31.2, que el Abogado del Estado anuda a los arts. 139.1 y 138.1, todos ellos de la Constitución, debemos estar, por razones sistemáticas, a lo que más adelante argumentaremos al respecto.

Encuadradas, pues, estas subvenciones en la materia de asistencia social, se constata que dicha materia figura «en el art. 148.1.20 CE y [es] por tanto competencia posible de las Comunidades Autónomas» (STC 239/2002, FJ 5), habiendo sido efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo, de acuerdo al art. 9.25 EAC 1979 y por el art. 166 EAC 2006, que atribuyen a Cataluña, de manera semejante a lo sucedido en las restantes Comunidades Autónomas, la competencia

exclusiva en la materia, competencia ésta de la Comunidad Autónoma que «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» (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104, y 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 4).

5. Para apreciar si estamos ante un conflicto meramente preventivo debemos partir de que, cualquiera que fuere la conclusión que al respecto alcancemos, resulta indudable que la orden impugnada atribuye al Ministerio de Sanidad y Política Social la competencia para gestionar subvenciones en diversas áreas —servicios sociales, familias y discapacidad— y que la Comunidad Autónoma de Cataluña reclama para sí dicha gestión, lo que, en sí mismo, constituye un supuesto claro de reivindicación competencial. Partiendo de este dato, procede examinar si, como señala el Abogado del Estado, el hecho de que la orden impugnada no concrete el alcance de los programas a subvencionar debilita el planteamiento conflictual y lo convierte en meramente preventivo.

Abordando ya este aspecto de la cuestión, procede profundizar, en primer lugar, en el punto de partida en que se apoya este alegato del Abogado del Estado, punto de partida que no es otro que el de que el Estado puede gestionar centralizadamente las subvenciones cuando los programas asistenciales subvencionables tengan determinadas características de supraterritorialidad que impidan su gestión por las Comunidades Autónomas, recordando también que, además de los títulos competenciales invocados por la representación estatal que hemos rechazado, en el preámbulo y en la disposición final segunda de la orden sometida a conflicto se invoca como título competencial habilitante para el Estado el contemplado en el art. 149.1.1 CE, conectándolo con los arts. 1.1 y 9.2 CE.

Teniendo en cuenta nuestra reiterada doctrina, según la cual «el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, con remisión a otras), hay que señalar que en esta misma STC 13/1992, FJ 8, determinamos que, según sea el reparto constitucional de competencias en la materia de que se trate, las subvenciones estatales que se establezcan deben reconducirse a algunos de los cuatro supuestos generales que allí se describen, con las consecuencias en el reparto competencial que también allí se expresan.

Pues bien, puesto que estamos ante subvenciones propias de la materia «asistencia social», las mismas sólo pueden reconducirse a los supuestos primero o cuarto. Veamos las características de ambos supuestos y apreciamos en cuál de ellos deben inscribirse estas subvenciones.

a) Según la STC 13/1992, FJ 8, «[u]n primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado».

Es obvio que, como señalamos en la STC 178/2011, FJ 5, en un supuesto similar al presente, las subvenciones, reguladas en la orden impugnada podrían incluirse, en principio, en este supuesto, pues la representación estatal no sustenta la competencia estatal en ningún título competencial genérico o específico con validez aplicable al caso —la supraterritorialidad que aduce no es un título competencial— y la «asistencia social» es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El hecho de que en el preámbulo de la orden sometida a conflicto se invoque expresamente como título competencial habilitante para el Estado el contemplado en el art. 149.1.1 CE, conectándolo con los arts. 1.1 y 9.2 CE, no enerva la anterior conclusión, pues la invocación meramente formal de un título competencial no puede bastar para desplazar la operatividad de este primer supuesto. Antes bien, una interpretación sistemática de los supuestos contemplados en la STC 13/1992 nos lleva a entender que el título estatal invocado de manera formal debe existir también materialmente pues, de lo contrario, se correría el riesgo de vaciar de contenido este primer supuesto en aquellos casos en los que el Estado invocase indebidamente un título competencial. Ello nos obliga a pronunciarnos sobre la suficiencia, en el presente caso, del referido título competencial invocado por la orden sometida a conflicto.

En la temprana STC 61/1997, de 20 de marzo, señalamos (FJ 7), que el art. 149.1.1 CE, «no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho ... no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 C.E. no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias».

Tras ello, y con carácter general, tenemos declarado que este título competencial «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento» (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4). Es decir, con la finalidad del establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, el Estado no puede pretender alterar el sistema de reparto competencial. Así lo entendimos en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4, cuando afirmamos que, amparado sólo en este título competencial (el art. 149.1.1 CE), «el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)]». Por tanto, debemos excluir la suficiencia del título competencial invocado por la orden controvertida.

b) «El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» (STC 13/1992, FJ 8; en concordancia con lo señalado, entre otras resoluciones, en la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5).

Pues bien, aunque los programas asistenciales no se concreten hasta que se publiquen las resoluciones administrativas que realicen las convocatorias, es lo cierto que las subvenciones correspondientes a dichos programas no pueden subsumirse y encontrar su cobertura en el supuesto cuarto [apartado d) del transcrito fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992]. En efecto, según la doctrina que ha quedado reproducida, las subvenciones estatales «sólo es posible [que queden incluidas en dicho supuesto cuarto] cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia» y, como ya hemos advertido, sobre la materia «asistencia social» el Estado carece de título competencial alguno.

Sin embargo, como afirmamos en la STC 178/2011, FJ 5, el Estado puede intervenir legítimamente en la materia «asistencia social», aun sin título propio específico o genérico, a través de políticas subvencionales, pero habrá de hacerlo mediante el sistema del primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que permite que «el Estado pued[a], desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores» en los que «no invoca título competencial alguno». Esta posibilidad de intervención subvencional estatal (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3), no obstante, queda sometida a límites, según indicamos en el propio primer supuesto que estamos glosando. Límites consistentes, de un lado, en que «la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad» —requisito que satisface la orden impugnada al prever en su art. 1 que el objeto de estas subvenciones se dirige a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas y los colectivos que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquellas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del tercer sector de acción social—; y, de otro, que los fondos subvencionales «han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda autonómica ... de manera que la asignación de fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado»; condición ésta que no respeta la orden impugnada al regular la tramitación centralizada de los fondos subvencionales del Estado.

A los efectos del examen del óbice planteado por el Abogado del Estado, es asimismo relevante, como complemento de lo anterior, atender a nuestra doctrina sobre el «instrumento técnico jurídico mediante el cual haya de llevarse a cabo dicha territorialización [de los fondos subvencionales del Estado] en aquellos casos en que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas», cuestión ésta que fue tratada con amplitud en el fundamento jurídico 9 de la STC 13/1992, al plantearse «si esa territorialización ha de llevarse a cabo dentro de los propios presupuestos generales del Estado... o bien... en un momento posterior».

Al respecto, manifestamos que «puede estimarse preferible ciertamente —por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza— que en los presupuestos generales del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes secciones, servicios y programas de los presupuestos». Pero a continuación matizamos que «incluso si tales partidas no figuran como transferencias a las Comunidades Autónomas con fijación de su destino final, sino que aparecen directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas, siempre que por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos» (STC 13/1992, FJ 9).

6. De acuerdo con cuanto se ha expuesto hasta aquí, debemos rechazar que estemos ante una reivindicación competencial de carácter preventivo o hipotético, pues es claro que, de acuerdo con nuestra doctrina, los fondos de estas subvenciones deberían haberse territorializado en los propios presupuestos generales del Estado o, en su

defecto, por normas inmediatamente posteriores o por convenio. Por tanto, al no haberse hecho por convenio la territorialización de estas ayudas, debería haberse realizado a través de la propia orden impugnada, la cual, por el contrario, no sólo defiere la convocatoria de las ayudas a posteriores resoluciones de desarrollo, sino que impide la territorialización de aquéllas al imponer la centralización de todo el procedimiento de gestión.

A todo ello se añade que nuestra doctrina sobre el instrumento normativo en el que se han de contener las subvenciones estatales que se instrumenten en materias en las que el Estado ostente la competencia para dictar normas básicas ha considerado inadecuado que una vez fijado el régimen subvencional básico en norma de rango adecuado —ley o real decreto— se continúe reformulando dichas bases a través de normas de rango inferior (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10). Por tanto, con mayor rigor hemos de rechazar ahora la reformulación de cualquiera de los aspectos nucleares de las subvenciones —en este caso, las características de los programas asistenciales— a través de resoluciones de desarrollo de la orden ministerial en aquellas materias en las que el Estado carece de título genérico o específico de intervención, como es el caso.

Por todo lo expuesto, hemos de rechazar que estemos ante un conflicto de carácter preventivo.

7. Admitida la existencia de *vindicatio potestatis*, abordaremos a continuación el examen del articulado de la orden impugnada a partir de los criterios contenidos en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Por tanto, 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, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que «las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)» (STC 188/2001, de 20 de septiembre). De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) El art. 1 es meramente enunciativo del ámbito de aplicación y objeto de las subvenciones y no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

b) El art. 2 tampoco lo hace en cuanto a su primer inciso, que proclama el régimen de concurrencia competitiva de estas subvenciones. El resto del precepto infringe dichas competencias al deferir a las resoluciones correspondientes la realización de las convocatorias de ayuda.

c) El art. 3, que regula los requisitos que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, tampoco vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

e) El art. 7, que contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las mismas, tampoco infringe las competencias autonómicas.

f) Los arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica y, por ello, vulneran las competencias autonómicas. Todo ello sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones que se citan en las anteriores normas de la orden ministerial cuestionada.

g) La disposición final primera, no vulnera las competencias autonómicas al remitirse de modo genérico a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues dicha remisión genérica no altera la eficacia que tengan las normas señaladas sobre el presente supuesto.

h) La disposición final segunda regula el título competencial a cuyo amparo se dicta la norma (art. 149.1.1 CE), y por ello vulnera las competencias autonómicas.

i) La disposición final tercera regula la entrada en vigor de la norma y por ello no vulnera las competencias autonómicas.

8. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que la orden impugnada ha agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat de Cataluña se satisface con la declaración de que aquélla vulnera sus competencias.

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. 10023-2009, declarando, con los efectos previstos en los fundamentos jurídicos 7 y 8 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los arts. 2, salvo su inciso «las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones», 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y disposición final segunda de la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de octubre de dos mil doce.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.