

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2171 *Pleno. Sentencia 21/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 7625-2006. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y asistencia social: preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (SSTC 13/1992 y 178/2011). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7625-2006 promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 19 de julio de 2006 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación:

a) Comienza la representación de la Generalitat aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Consejo Ejecutivo de la Generalitat dirigió al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada en el que se solicitaba su derogación por invasión de la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social. Requerimiento que fue rechazado.

A continuación, prosigue el escrito señalando que recientemente su Gobierno ha planteado otros tres conflictos positivos de competencias en materia de subvenciones para fines de asistencia social, conflictos positivos de competencias frente a la Orden TAS/893/2005, que se sigue ante el Tribunal Constitucional con el núm. 5250-2005; frente a la Orden TAS/1984/2005, que se sigue con el núm. 7040-2005; y frente a la Orden TAS 1948/2005, que pende ante el Tribunal con el núm. 1908-2006, cuyas argumentaciones resultarían extrapolables a la presente controversia.

De acuerdo con el escrito de la representante de la Generalitat, la Orden TAS/892/2006, ahora impugnada, omite exigir el requisito de la dimensión estatal de los programas a subvencionar y, también, permite obviar el requisito del carácter estatal del ámbito de actuación de las entidades solicitantes de las ayudas, requisitos precisados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para considerar legítima la gestión centralizada de las ayudas en materia de asistencia social.

b) Señalado lo anterior, examina el escrito de la representante de la Generalitat la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social y, en concreto, la jurisprudencia sobre la actividad de fomento en dicha materia competencial.

Se destaca que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de asistencia social, si bien, al tiempo, se recuerda que el Tribunal Constitucional habría reconocido la posibilidad de que el Estado intervenga en aquella bajo determinadas condiciones. Así, se refiere el escrito de la representante de la Generalitat a la STC 76/1986, de 9 de junio, o a la STC 146/1986, de 25 de noviembre, en las que, tras afirmar que la «asistencia social» es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, se estableció que no obstante, el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma. Distingue el recurrente estas medidas de fomento de aquellas otras como las pensiones asistenciales que son igualmente competencias del Estado.

Igualmente se hace referencia a la doctrina sentada en las SSTC 13/1992, de 6 de febrero, y 239/2002, de 11 de diciembre, que permitiría al Estado actuar en materia de asistencia social mediante medidas de fomento, pero siendo la intervención estatal en la gestión directa de la concesión de ayudas sólo legítima en la medida en que los programas correspondientes no puedan territorializarse en su gestión, esto es, cuando el ámbito estatal de su naturaleza y efectos hagan imposible la consecución del objetivo previsto sin esa gestión centralizada.

c) Una vez examinada la doctrina constitucional en materia de asistencia social, procede la representante del Gobierno de la Generalitat a analizar el amparo constitucional que el Gobierno de la nación pretende para la Orden TAS/892/2006.

Para ello, examina, en primer lugar, la propia Orden TAS/892/2006; y, en segundo lugar, los argumentos aducidos por el Gobierno de la Nación en el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalitat.

El preámbulo de la Orden TAS/892/2006 hace referencia al Decreto 825/1988 por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas y al Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, por el que se establecen los requisitos y procedimiento para solicitar ayudas para fines de interés social, derivadas de la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como las normas posteriores que los han modificado. Normativa que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional como legitimadora de la gestión centralizada de los fondos correspondientes a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), fundamentando dicha legitimidad en la dimensión nacional de las instituciones o entidades receptoras y en el ámbito estatal de los programas a desarrollar por las mismas (STC 13/1992).

Señala el escrito de la representante de la Generalitat que los reales decretos referidos fueron modificados por el Real Decreto 223/1991 en el sentido de suprimir la exigencia de la dimensión nacional de las instituciones o entidades receptoras,

destacando, no obstante, que la jurisprudencia constitucional exige la dimensión nacional de los programas a los que se destinan las subvenciones.

Sin embargo, de la lectura de los diversos preceptos de la Orden TAS/892/2006 se extrae, de acuerdo con el escrito de la representante de la Generalitat, que la misma centraliza la gestión de las subvenciones, sin exigir la concurrencia de ninguno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para considerar constitucionalmente legítima tal centralización. Así, la Orden omite tanto el alcance nacional que, por su naturaleza, efectos y dimensión han de reunir los programas a desarrollar, como el ámbito nacional de actuación de las entidades y organizaciones solicitantes vulnerando así la distribución de competencias en materia de asistencia social.

Por su parte, el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia de la Generalitat pretende encontrar amparo para la centralización de la gestión de las ayudas prevista en la orden impugnada en el artículo 149.1.1 de la Constitución, afirmando que «la acción prestacional del Estado, especialmente en el ámbito asistencia social, ha de encaminarse a procurar alcanzar los objetivos de igualdad real y efectiva en el disfrute de derechos, y de solidaridad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.1; 9.2; 138.1 y 2; 139.1 y 156.1 de la Constitución»; concluyendo aquel acuerdo que es imprescindible realizar la gestión centralizada con el objeto de garantizar la igualdad de los posibles destinatarios en todo el territorio nacional.

Para la representación de la Generalitat ninguna de las justificaciones aducidas en el acuerdo referido puede amparar la actuación estatal invasiva de las competencias de la Generalitat.

Asimismo, se alega, que dicho acuerdo no da respuesta a la tacha de incumplimiento de la doctrina constitucional que el gobierno de la Generalitat puso de manifiesto en el escrito de requerimiento, pues el Estado pretende encontrar amparo para dicha actuación en la competencia recogida en el artículo 149.1.1, sin embargo, dicho título que ha dado cobertura a la concesión por el Estado de pensiones asistenciales, nunca ha sido invocado, alega la representación de la Generalitat, por el Tribunal Constitucional para amparar el establecimiento de líneas de subvención para programas de acción social, pues el art. 149.1.1 CE de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal «no puede operar como una especie de título horizontal» pues dicha cláusula se refiere a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos), STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8.

Habida cuenta de la definición del objeto de las subvenciones impugnadas no nos hallaríamos ante un supuesto en el que se vean implicadas las facultades elementales, los límites esenciales, o las prestaciones básicas de un derecho fundamental. En consecuencia, de la propia doctrina constitucional, resultaría excluida la pretensión de amparar en el art. 149.1.1 CE la gestión centralizada de la concesión de subvenciones.

Tal gestión únicamente sería legítima, reitera el escrito de la representación de la Generalitat, en el supuesto de concurrencia de la doble dimensión de los programas a subvencionar: tanto el ámbito estatal de sus objetivos, alcance y efectos; como el ámbito estatal de actuación de las organizaciones beneficiarias, sin que la simple autodefinición de un teórico ámbito de actuación estatal sea, en sí mismo, definitivo.

d) Prosigue el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña afirmando que en el ámbito de la asistencia social se excluyen en general actuaciones de ámbito demasiado extenso, pues estas son más eficaces en los ámbitos más próximos como son el autonómico y local por las propias características diferenciales de los colectivos concretos ubicados en lugares específicos del territorio. Lo que se ejemplifica con los programas explícitamente reseñados en la Orden TAS/892/2006.

Para la representación de la Generalitat de Cataluña, en materia de asistencia social, sólo en supuestos de emergencia ante grandes catástrofes o con respecto a determinadas campañas de sensibilización, estudios, conferencias o congresos se podría justificar una actuación a nivel estatal.

Reitera a continuación el escrito de planteamiento del conflicto que la orden impugnada no exige ni que el ámbito de actuación de las entidades solicitantes sea necesariamente estatal ni que los programas tengan ámbito estatal pues de acuerdo con la misma pueden solicitar las ayudas «aquellas otras organizaciones o entidades que propongan programas que se han de ejecutar en sus respectivos ámbitos territoriales». Así se insiste en los diversos anexos de la orden que posibilitan que los programas a subvencionar tengan un carácter infraestatal. Tales previsiones revelan la falta de exigencia de los dos requisitos precisados por la doctrina del Tribunal Constitucional, pues son potencialmente beneficiarias de la subvención aquellas entidades —ya sean de ámbito estatal, autonómico, provincial, comarcal o municipal— que presenten programas a desarrollar dentro del territorio que alcanza su propio ámbito territorial.

Para fundamentar su argumentación la representación de la Generalitat de Cataluña detalla quienes fueron las entidades y los proyectos a los que se les otorgó en los años previos subvenciones en aplicación de la Orden TAS/347/2005 cuyo contenido es, en lo esencial, idéntico al de las bases reguladoras establecidas en la Orden TAS/892/2006 que ha motivado el presente conflicto de competencias. La enumeración que se realiza sería indicativa del hecho de que ni el ámbito de actuación de las entidades beneficiarias ni el ámbito de aplicación de los programas subvencionados era estatal. Habida cuenta de la identidad de contenidos entre las Órdenes TAS/347/2005 y TAS/892/2006 cabe presumir que el Estado también concederá en 2006 subvenciones a entidades y programas que no tengan ámbito estatal.

Continúa el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña señalando que incluso el hecho de desarrollar la actividad subvencionada en el territorio de más de una Comunidad Autónoma no significa que automáticamente las competencias correspondan al Estado. El papel del Estado en materia de asistencia social debería agotarse al trazar prioridades en la Ley de presupuestos, sin embargo, los recursos deberán ser territorializados en la propia Ley de presupuestos o cuando antes se pueda, pues aquellos han de ser canalizados a través de las Comunidades Autónomas que son las que ostentan la competencia material en exclusiva.

e) A continuación, trata el escrito de planteamiento del conflicto de rebatir los argumentos aducidos por el Gobierno de la Nación en el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia. Así rechaza que la gestión autonómica de los fondos pueda quebrantar la estabilidad presupuestaria, igualmente rechaza que la gestión autonómica no se pueda someter a los criterios constitucionales de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE) que son principios que vinculan la actuación de todos los poderes públicos. Asimismo, también las administraciones autonómicas vienen vinculadas, en su respectivo ámbito territorial y competencial, a promover las condiciones para que la igualdad de los ciudadanos sea efectiva (art. 9.2 CE). Esta promoción de condiciones será más eficaz si lo hacen las Administraciones autonómicas que en materia de asistencia social tienen un mayor conocimiento de las cuales son las situaciones de necesidad. Prueba de ello lo constituiría que la propia orden controvertida prevé el requerimiento de información a las comunidades autónomas en las que se han de desarrollar las actividades asistenciales. En esta línea considera el escrito de la representación de la Generalitat que no es de recibo que se excluya a las Comunidades Autónomas de la gestión que les compete de los fondos que el Estado destina a finalidades sociales pero luego se reclame su colaboración.

Rechaza, asimismo, la representación de la Generalitat de Cataluña la afirmación contenida en el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006 de que la convocatoria que efectúa la Orden TAS/892/2006 se hubiese elaborado en la conferencia sectorial de asuntos sociales, pues denuncia que el Gobierno no ha cumplido con el compromiso asumido en su día que se traduce en que en el seno de la conferencia sectorial se han de determinar los programas de ámbito efectivamente estatal que han de ser objeto de subvención y gestión por el Estado. Sin que ello comporte que todos los fondos con cargo a la asignación tributaria del IRPF hayan de destinarse a las referidas

subvenciones pues habrán de territorializarse para que las Comunidades Autónomas puedan gestionarlos.

Prosigue su escrito la representación de la Generalitat de Cataluña recordando que la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de asistencia social ha establecido un sistema de servicios sociales de carácter integral, fruto del ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta en materia de asistencia social, y considera que el Estado no puede interferir en el normal funcionamiento y evolución de dicho sistema ni tampoco establecer programas de ayuda para complementar la actuación asistencial de la comunidad autónoma de Cataluña. El establecimiento de subvenciones, además de una injerencia competencial, supone duplicar actuaciones vulnerando el orden de distribución de competencias y vulnerando los principios de descentralización y eficacia administrativa enunciados en el art. 103.1 CE.

f) Finaliza el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña afirmando que el nuevo Estatuto de Cataluña ha precisado la distribución de competencias en materia de asistencia social en la línea marcada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues en su art. 166 otorga a la Generalitat competencia exclusiva en relación con las prestaciones económicas asistenciales y los planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social; en materia de voluntariado, en relación con los menores; y sobre la promoción de las familias y de la infancia. Asimismo el artículo 153 del nuevo Estatuto prevé la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de políticas de género, respetando lo que el Estado establece en ejercicio de la competencia recogida en el art. 149.1.1 CE.

Recuerda asimismo el escrito de planteamiento del conflicto que el artículo 114.2 del nuevo Estatuto establece que corresponde a la Generalitat en las materias de competencia exclusiva, la especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y europeas territorializables, así como las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.

Tras reiterar conclusivamente sus principales argumentos finaliza el escrito solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat y que debe procederse a la distribución territorial de la correspondiente consignación presupuestaria, transfiriendo las cuantías resultantes a fin de que sean las Comunidades Autónomas las que procedan a la gestión centralizada de las ayudas.

2. Mediante providencia de 12 de septiembre de 2006 el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, 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 (LOTIC); y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Por escrito registrado ante este Tribunal el 29 de septiembre de 2006, la Abogacía del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sección Tercera de 4 de octubre de 2006. El escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado se registró en este Tribunal el día 19 de octubre de 2006. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

4. Comienza la Abogacía del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo. Tras sintetizar los argumentos de aquella recuerda que la

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

a) Reproduce el escrito de la Abogacía del Estado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social. Refiriéndose tanto a la posibilidad de que el Estado ostente competencia sobre la dimensión nacional o estatal de la asistencia social, por estar referidas esas actuaciones al país en su conjunto, razón por la que exigen un planteamiento global de ámbito estatal; como a la posible gestión centralizada en tal materia que se habría admitido excepcional y justificadamente.

A continuación considera la Abogacía del Estado que las actuaciones contempladas en la Orden TAS/892/2006 configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado y procede en primer lugar a determinar el título competencial que ampararía dicha intervención estatal.

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

Recuerda el escrito de la Abogacía del Estado la contestación del Gobierno al previo requerimiento de incompetencia autonómico donde se afirmó que el Estado tiene título competencial para gestionar el programa del 0,52 del IRPF con base en el art. 149.1.1 CE. Y se afirmó además que la igualdad efectiva en el ejercicio de los derechos sociales requiere el empleo de criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE), criterios que llevaban al Gobierno a afirmar que la Administración General del Estado se encontraba en mejor disposición para conseguir la igualdad en el ámbito de las políticas sociales.

b) Una vez realizado el encuadre competencial procede el escrito de la Abogacía del Estado a justificar la gestión centralizada de las subvenciones objeto de la convocatoria impugnada. Para ello encaja las mismas en el cuarto supuesto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 que permite como excepción la gestión centralizada estatal cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y tal gestión resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada de la medida de fomento de que se trate.

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

A continuación examina el contenido de la orden impugnada y justifica igualmente la centralización de la gestión en el hecho de que las subvenciones se refieren a programas de cooperación y voluntariado sociales enmarcados dentro de planes nacionales, en lo

que se justifica la actuación estatal en la necesidad de garantizar cierta igualdad en la obtención y el disfrute de las ayudas por sus receptores finales.

Rechaza el escrito de la Abogacía del Estado que la orden objeto de conflicto suponga la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional que exigen el ámbito estatal de actuación de las entidades beneficiarias, pues si bien es verdad que la orden admite que concurren aquellas otras entidades que propongan proyectos de posible ejecución en sus respectivos ámbitos territoriales, esta posibilidad se admite únicamente cuando dichos proyectos guarden directa relación con programas definidos como de interés general en la convocatoria anual. De ello deriva que los programas a subvencionar entrañan una innegable incidencia estatal que supone que no queden debidamente cubiertos por las competencias autonómicas si se quiere realmente garantizar la igualdad en la percepción de las ayudas.

Recalca a continuación el escrito de la Abogacía del Estado que la Orden TAS/892/2006 prevé a lo largo de su articulado la intervención de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se desarrollen las actividades subvencionadas en determinados trámites del procedimiento de concesión.

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

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

5. Mediante providencia de 29 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Considera el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que la orden objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en materia de asistencia social derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dicha disposición centraliza en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas referidas, ignorando la doctrina constitucional recaída en relación con subvenciones. Por su parte, la Abogacía del Estado sostiene la conformidad con la doctrina constitucional de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de las ayudas en este caso, al tratarse de uno de los supuestos en que está justificada.

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

La Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, tiene un doble objetivo: por un lado, establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y, por otro, proceder a su convocatoria para el año 2006. En lo que se refiere a la convocatoria para 2006, ésta ha agotado ya sus efectos y, en lo que se refiere a las bases reguladoras, fueron modificadas en el año 2007 por la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, bases reguladoras que, a su vez, han sido modificadas en los años sucesivos. Debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Orden TAS/892/2006, objeto del presente conflicto, haya sido modificada.

Para apreciar en qué modo afectan estas modificaciones a la pervivencia del presente proceso nos atendremos a la doctrina de este Tribunal, que señala que «la apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma o el agotamiento de los efectos del acto y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (por todas, SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 33/2005 de 17 de febrero, FJ 2)». Además, la «doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto cuando la normativa en relación con la cual se trabó un conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4).» (STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

En el presente asunto ocurre que las modificaciones que se realizan de las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, suponen su sustitución por otra normativa que reproduce, aunque con una redacción diferente, las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, en aplicación de la doctrina de este Tribunal ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a la modificación de la norma, el conflicto de competencia promovido frente a la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, mantiene vivo su objeto.

3. Tras lo expuesto, procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que, de acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3), la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debemos examinar, en primer lugar, el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto.

La Orden TAS/892/2006 tiene por objeto, tal como recoge su artículo 1, la convocatoria de la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender situaciones de necesidad o marginación de personas mayores de sesenta y cinco años, personas que sufran alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, mujeres, familia, infancia y juventud, personas afectadas por problemas de drogodependencia, pueblo gitano, población reclusa y ex reclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social para cubrir necesidades de interés general. El artículo 2 determina los programas para la atención de necesidades sociales de interés general que se consideran de carácter prioritario. El artículo 3 establece los requisitos que deberán cumplir las entidades y organizaciones solicitantes. El artículo 4 dispone la distribución de créditos por programas de acuerdo

con lo que dispone el anexo B. La orden, tras establecer los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento (art. 5), se completa con la regulación de los siguientes aspectos: la forma de presentación de solicitudes (solicitud, memorias, presupuesto de los programas, documentación y subsanación de errores) (art. 6), la financiación de los programas presentados (art. 7), los criterios de valoración de la subvención (art. 8), los informes (art. 9), la resolución (art. 10), las denominadas situaciones de emergencia social (art. 11), los convenios-programa (art. 12), el pago de la subvención (art. 9), la modificación de los programas (art. 10); las subcontrataciones (art. 11) la modificación de la resolución de la concesión de la subvención (art. 12), las obligaciones de los beneficiarios (art. 13), el control, seguimiento y evaluación (art. 14), la justificación de la subvención a través de las memorias justificativas y explicativas de la realización del programa subvencionado (arts. 15, 16 y 17), la responsabilidad y el régimen sancionador (art. 18), los reintegros (art. 19), más tres disposiciones finales referidas al régimen jurídico de aplicación supletoria, a las facultades de desarrollo y a la entrada en vigor. La orden igualmente recoge una serie de anexos con los programas prioritarios, la distribución del crédito, el logotipo, la solicitud, la memoria explicativa de la entidad, la memoria explicativa del programa y la memoria explicativa del proyecto.

4. A la vista del contenido de la orden objeto del presente conflicto, y tal y como coinciden las partes de este proceso, estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que «atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Bajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia, pues tienen como objeto precisamente, tal como se recoge en su art. 1, «la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender situaciones de necesidad y/o marginación de personas mayores de sesenta y cinco años, personas que sufran alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, mujeres, familia, infancia y juventud, personas afectadas por problemas de drogodependencia, pueblo gitano, población reclusa y exreclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social para cubrir necesidades de interés general».

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

La Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su vigente Estatuto de Autonomía. Debemos señalar que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones, y no a las estatutarias vigentes en el momento de formalizarse el recurso, habremos de

atenernos de acuerdo con nuestra doctrina, según la cual, el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2, y doctrina allí citada).

El artículo 166 del vigente Estatuto de Autonomía caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas; no obstante, como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Al respecto, debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional. Por tanto, y como ya tuvimos ocasión de afirmar en relación, precisamente, con el artículo 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, «el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios» (STC 31/2010, FJ 104).

En el presente conflicto la Abogacía del Estado ha defendido, precisamente, que el Estado puede regular las ayudas controvertidas con arreglo al art. 149.1.1 CE.

En relación con el porcentaje de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas destinado a determinados fines, este Tribunal ya ha tenido la ocasión de señalar que «es evidente que el Estado puede intervenir en este campo cuando le habiliten para ello otros títulos competenciales específicos. Por ejemplo, el que atañe a las relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.), cuando se trata de programas internacionales de ayuda» [STC 13/1992, FJ 13 K) a)].

Sin embargo, este Tribunal en una serie de Sentencias recientes ha rechazado que el art. 149.1.1 CE sea un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social. En efecto, en las SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a) y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a), recordamos que «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”.» [SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a) y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)].

Tras ello, continuamos afirmando que «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 de 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 (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» [SSTC 173/2012, FJ 5 a); y 177/2012, FJ 5 a)].

En aplicación de tal doctrina, debemos rechazar ahora que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido cabe apreciar una conexión directa de las ayudas controvertidas con «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». El hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones objeto de conflicto en el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues hemos afirmado que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). El Estado tiene, por tanto, la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

En la STC 13/1992, este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, continúan siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. Dichos supuestos generales concilian la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado, por otro.

6. Así, una vez expuesto el marco competencial, de los términos del debate procesal trabado entre las partes podemos apreciar que la controversia entre las mismas versa, en realidad, en torno a la aplicación al caso concreto de la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en aquella STC 13/1992. Así, lo discutido resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la Orden objeto de conflicto. De hecho, el debate trabado entre las partes, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia asistencia social, es reconducible a la determinación del supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina (en concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992), resulta de aplicación a las ayudas referidas.

Al respecto, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, si bien no se refiere explícitamente en este punto a la STC 13/1992, parece entender que nos encontramos en el denominado primer supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 a) de aquella, pues, tras afirmar que la doctrina de este Tribunal nunca ha amparado en el art. 149.1.1 CE el establecimiento de líneas de subvención para programas de acción social, considera que el papel del Estado en materia de asistencia social debería agotarse al trazar prioridades en la Ley de presupuestos, territorializando en la propia ley los recursos empleados. Por su parte, la Abogacía del Estado considera que, puesto que se justifica la acción del Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE, resulta procedente la aplicación a las ayudas previstas en el denominado cuarto

supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 d) de la misma Sentencia 13/1992, que faculta no sólo para la regulación completa de las ayudas sino también para su gestión centralizada por el Estado.

Debemos pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos —a) o d)— le es de aplicación a la orden objeto de conflicto en razón a sus características. Y precisamente en razón de éstas, confirmamos que las subvenciones contenidas en la Orden TAS/892/2006 se incluyen en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. En efecto, al no poder justificarse aquellas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en el fundamento jurídico 5 de la presente Sentencia, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada —que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto.

Por tanto, puesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente —genérico o específico— sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el referido primer supuesto [STC 13/1992, FJ 8 a)], que excluye la posibilidad de gestión centralizada.

Así, la regla general sobre el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado en aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva y el Estado carece de título competencial alguno, tanto genérico como específico, indica que la intervención estatal debe limitarse a «decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores ... de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad», y que «esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado» [STC 13/1992, FJ 8 a)].

No obstante, en materia de asistencia social debemos tener presente además nuestra reciente doctrina sobre el alcance de la potestad subvencional estatal en ese campo, según la cual, aun tratándose de una materia incluida en el primero de los cuatro supuestos sistematizados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, hemos afirmado que «consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos» (SSTC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8; doctrina aplicada posteriormente en las SSTC 72/2012, de 16 de abril, FJ 4; 73/2012, de 16 de abril, FJ 4; 77/2012, de 16 de abril, FJ 4; 173/2012, de 15 de octubre, FJ 7; 177/2012, de 15 de octubre, FJ 7; 226/2012, de 29 de noviembre, FJ 3; y 227/2012 de 29 de noviembre, FJ 5).

7. Sobre la base precedente, debemos proceder al examen de los distintos preceptos de la Orden objeto de conflicto.

a) El art. 1 es inconstitucional en cuanto convoca la concesión de subvenciones, siendo constitucional en cuanto establece el objeto de las subvenciones.

b) El art. 2 no infringe las competencias autonómicas en cuanto define los programas de carácter prioritario.

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

d) El art. 4, que distribuye los créditos asignados por programas, igualmente no vulnera las competencias autonómicas.

e) Los arts. 5, 6 y 7 conculcan las competencias autonómicas al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas —art. 5— y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa (solicitudes, documentación a presentar y forma de financiación de los programas) —arts. 6 y 7.

f) El art. 8, no sólo contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, sino también el baremo correspondiente a aplicar en cada uno de ellos, por lo que esta 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 de Cataluña pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

g) Los arts. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 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.

h) 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 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones y ayudas 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 se efectúa en términos genéricos y con respecto a normas de carácter predominantemente básico, que son, por tanto, aplicables al conjunto de las Administraciones públicas, y sin perjuicio de que se pueda determinar, a través de los correspondientes procesos constitucionales, la compatibilidad de tales normas con el bloque de constitucionalidad, algo que no se ha suscitado en el presente conflicto de competencia.

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

j) Como consecuencia de lo declarado anteriormente, la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña se extiende también a los anexos I, II, III y IV de la orden, así como al anexo C. Sin embargo, los anexos A y B que contienen los programas prioritarios y la distribución del crédito por colectivos o programas no vulneran las competencias autonómicas, no obstante requerir tal distribución su territorialización.

8. Debemos, por último, antes del fallo, pronunciarnos sobre los efectos de la vulneración de competencias en que incurre la orden objeto de conflicto. Al respecto, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril, 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 186/1999, de 14 de octubre, entre otras) es relevante la consideración de que la norma ya ha agotado sus efectos y una eventual declaración de nulidad podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

No obstante, debemos recordar lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces afirmamos, «la lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 7625-2006 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los arts. 1, salvo en lo que se refiere al objeto de la convocatoria; 5, 6, 7, 8, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, y los anexos C, I, II, III y IV de la orden referida.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7625-2006

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, presento Voto particular remitiéndome a los argumentos expuestos en el que formulé a la STC 226/2012, de 29 de noviembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005.

Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil trece.-Adela Asua Batarrita.-Firmado y rubricado.