

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3328** *Pleno. Sentencia 52/2013, de 28 de febrero de 2013. Conflicto positivo de competencia 7604-2009. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden SAS/1352/2009 de 26 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y asistencia social: preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (STC 21/2013).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7604-2009 promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 10 de septiembre de 2009 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. 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 conflictos positivos de competencias en materia de subvenciones para fines de asistencia social, conflictos positivos de competencias frente a las Órdenes TAS/893/2005, TAS/1984/2005, TAS/3441/2005, TAS/892/2006 y TIN/2158/2008; frente a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes; y frente a la Resolución de 14 de julio de 2008, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocan subvenciones públicas para habilitación de plazas de alojamiento. Las argumentaciones vertidas en estos conflictos resultarían extrapolables a la presente controversia.

De acuerdo con el escrito de la representante de la Generalitat, la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, ahora impugnada, no se ajusta a la doctrina constitucional sobre la actividad subvencional del Estado en el ámbito de la asistencia social, no siendo respetuosa con el vigente orden de distribución de competencias, puesto que no reúne los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para considerar legítima la gestión centralizada de las ayudas.

b) Señalado lo anterior, el escrito de la representante de la Generalitat examina 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 competencia del Estado.

Igualmente se hace referencia en el escrito de la representación de la Generalitat 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 legítima la intervención estatal en la gestión directa de la concesión de ayudas sólo 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, la representante del Gobierno de la Generalitat procede al análisis del amparo constitucional que el Gobierno de la Nación pretende para la Orden SAS/1352/2009.

Para ello, examina, en primer lugar, la propia Orden SAS/1352/2009 y, en segundo lugar, los argumentos aducidos por el Gobierno de la Nación en el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de agosto de 2009 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno de la Generalitat.

El preámbulo de la Orden SAS/1352/2009 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 (IRPF) 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 a las normas posteriores que los han modificado. Esta normativa, según se desprendería del propio preámbulo, legitimaría la gestión centralizada de los fondos correspondientes a la asignación tributaria del IRPF en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.1.1 CE y en la necesidad de promover la igualdad efectiva en el ejercicio de los derechos sociales a través del empleo de criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público.

Señala el escrito de la representante de la Generalitat que de la lectura de los diversos preceptos de la Orden SAS/1352/2009 se extrae 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 13 de agosto de 2009 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia de la Generalitat pretende encontrar amparo en el fundamento jurídico 13 K a) de la STC 13/1992 para la centralización de la gestión de las ayudas prevista en la orden impugnada, así como en el argumento de que las consignaciones presupuestarias relativas al 0,7 por 100 del IRPF se dedican a programas sociales en sentido amplio, de manera que, aunque se trate de asistencia social, esta materia podría concurrir con otras (dependencia, sanidad, inmigración, educación, cooperación al desarrollo, etc.). Igualmente se reproduce en el acuerdo del Consejo de Ministros la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la concurrencia de las condiciones que justificaría una gestión centralizada de las ayudas por parte del Estado, y se recuerda que, en el preámbulo de la orden objeto de conflicto se busca amparo para la centralización de la gestión en el artículo 149.1.1 CE y en otros preceptos constitucionales (arts. 1.1, 9.2, 138.1 y 2, 139.1 y 156.1 CE).

Para la representación de la Generalitat ninguna de las justificaciones aducidas en la orden objeto de conflicto o 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 CE; 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 artículo 149.1.1 CE, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, «no puede operar como una especie de título horizontal», pues dichas cláusula se refiere a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos, con cita de la 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 resultaría excluida de la propia doctrina constitucional la pretensión de amparar en el artículo 149.1.1 CE la gestión centralizada de la concesión de subvenciones.

d) Prosigue el escrito de la representación de la Generalitat de Cataluña afirmando que la gestión centralizada únicamente sería legítima 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 misma, definitiva.

De acuerdo con el escrito de la representación de la Generalitat, en la asistencia social se excluyen, en general, actuaciones de ámbito demasiado extenso, pues éstas 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 SAS/1352/2009.

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. Así, en cuanto a las entidades y organizaciones solicitantes, la orden no incorpora exigencia alguna sobre su ámbito de actuación, y en cuanto al alcance de los programas a desarrollar introduce como elemento novedoso la concurrencia de un «interés general» de la actividad, en sustitución de la exigencia de un determinado alcance territorial. La introducción de este nuevo concepto no puede ser entendida, afirma el escrito de la representación de la Generalitat, como equivalente al requisito del ámbito estatal de los programas y, de la lectura de los supuestos detallados en el artículo 4 de la Orden SAS/1352/2009, no puede extraerse *per se*, a excepción del supuesto e), un carácter supraautonómico de los programas que haga necesaria la gestión centralizada.

Recuerda el escrito de la representación de la Generalitat que el constituyente ya previó la posibilidad de programas o actuaciones que se realizaran en más de una Comunidad Autónoma, sin que por ello las competencias hubieran de corresponder al Estado, pues se previó en el artículo 145.2 CE la posibilidad de que las comunidades autónomas realicen convenios entre sí.

Señala esta parte que la función social que el Estado ha de cumplir en virtud del mandato contenido en el artículo 41 CE, debe canalizarse a través de las Comunidades Autónomas. El papel del Estado en materia de asistencia social debería limitarse a trazar las prioridades de política social general en la Ley de presupuestos territorializando los fondos, ya que son las comunidades autónomas las que ostentan la citada competencia material en exclusiva.

Para fundamentar su argumentación, la representación de la Generalitat de Cataluña detalla, a continuación, las entidades y los proyectos a los que se otorgaron en los años previos subvenciones en convocatorias, en lo esencial, parecidas a la que se discute en 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 diferentes convocatorias, cabe presumir que el Estado también concederá en 2009 subvenciones a entidades y programas que no tengan ámbito estatal.

e) A continuación, el escrito de planteamiento del conflicto trata de rebatir los argumentos aducidos por el Gobierno de la Nación en el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se rechazó el requerimiento de incompetencia. Así rechaza que la participación, más o menos amplia, de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de concesión de las subvenciones pueda sustituir la gestión descentralizada que corresponde cuando se trata de asistencia social. Igualmente examina el escrito de la representación de la Generalitat la proposición no de ley, de 10 de marzo de 2009, sobre medidas para la asignación tributaria del porcentaje del impuesto sobre la renta de las personas físicas a la que se refiere el acuerdo de 13 de agosto de 2009 y la interpretación que a la misma debe darse, sin perjuicio de señalar que en todo caso tal interpretación no puede contradecir el vigente orden de distribución competencial y la doctrina del Tribunal Constitucional. Asimismo considera que el Estado está incumpliendo sistemáticamente los compromisos asumidos en diferentes momentos en el sentido de ajustarse a la doctrina constitucional y al orden de reparto competencial en las convocatorias de subvenciones.

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, inmigrantes, juventud y políticas de género, 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 los principios de descentralización y eficacia administrativa enunciados en el artículo 103.1 CE.

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 descentralizada de las ayudas.

2. Mediante providencia de 29 de septiembre de 2009, el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de que pueda presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnare la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 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 Catalunya».

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

Comienza el Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Tras sintetizar los argumentos de aquélla 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 del Abogado del Estado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social (SSTC 76/1986, de 9 de junio; 146/1986, de 25 de noviembre, o 239/2002, de 11 de diciembre). Refiriéndose tanto a la posibilidad de que el Estado ostente competencia sobre la dimensión nacional o estatal de la asistencia social, por estar referidas esas actuaciones al país en su conjunto, razón por la que exigen un planteamiento global de ámbito estatal; como a la posible gestión centralizada en tal materia que se habría admitido excepcional y justificadamente. En lo que se refiere a este segundo supuesto el Abogado del Estado recuerda que la gestión de subvenciones de asistencia social debe encomendarse como regla general a la Comunidad Autónoma competente, admitiéndose tan sólo de manera excepcional y justificadamente la gestión centralizada de las mismas.

A continuación refiere el Abogado del Estado que la Generalitat planteó en su día recurso contencioso-administrativo contra la Orden TAS/592/2008, de contenido similar al de la orden objeto de impugnación, que fue desestimado por la Audiencia Nacional al considerarse que la política social que plasma la orden tiene un ámbito más amplio que el de un territorio y viene a desarrollar o a coadyuvar al desarrollo de planes de ámbito nacional.

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

Tras referirse a los artículos 9.2, 138 y 142 CE como preceptos que habilitan al Estado para emprender acciones como las contenidas en la orden objeto de conflicto, considera el Abogado del Estado que, como con toda claridad afirma la STC 13/1992, en su fundamento jurídico 7, las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el artículo 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.

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

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

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

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

c) Finalmente aporta el Abogado del Estado una relación de entidades subvencionadas en 2008 y un «Estudio sobre el programa de subvenciones con cargo al 0,52 por 100 del IRPF» en el que se recoge una encuesta realizada a una muestra significativa de las entidades subvencionadas y en el que se plasman las consecuencias que se derivarían de una eventual descentralización de la gestión de estas subvenciones. Entre estas consecuencias destacan: las diferencias de cobertura, calidad y enfoque en el desarrollo de los programas; el deterioro del trabajo en red de muchas entidades; el refuerzo del principio de territorialidad frente al de necesidad; la aplicación de distintos baremos para la satisfacción de las mismas necesidades de los distintos colectivos quebrando el principio de igualdad en el acceso y materialización de los derechos sociales; la descoordinación y desvinculación de objetivos en las entidades dedicadas a colectivos con las mismas necesidades; la producción de agravios comparativos entre territorios y colectivos y la pérdida de la perspectiva de igualdad ciudadana con independencia del lugar de residencia; el debilitamiento y la desaparición de las redes de colaboración actualmente existentes entre el Estado y el denominado tercer sector de acción social y entre las propias entidades, con fragmentación del tejido asociativo ya creado a nivel estatal.

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

4. Mediante providencia de 26 de febrero de 2013, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 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 de este modo la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene la conformidad de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de las ayudas con la doctrina constitucional al tratarse de uno de los supuestos en que puede producirse aquella.

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

La Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, tiene un doble objetivo: por un lado, establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y, por otro, proceder a su convocatoria para el año 2009. En lo que se refiere a la convocatoria para 2009 la misma ha agotado

ya sus efectos y en lo que se refiere a las bases reguladoras las mismas fueron modificadas en el año 2010 por la Orden SAS/1536/2010, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, bases reguladoras que, a su vez, han ido siendo modificadas en los años sucesivos. Debemos considerar, pues, la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, objeto del presente conflicto, haya sido modificada.

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

En el presente asunto las modificaciones realizadas sobre las bases reguladoras de las subvenciones para 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, con una redacción diferente, las mismas cuestiones objeto de controversia. Por tanto, en aplicación de la doctrina de este Tribunal ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su modificación, el conflicto de competencia promovido frente a la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, mantiene vivo su objeto.

3. Tras lo expuesto procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que el contenido de la orden objeto del presente conflicto de competencia es coincidente con el de la orden que enjuiciamos en la STC 21/2013, de 31 de enero, al tratarse de la misma convocatoria en un ejercicio posterior.

Tal y como hicimos entonces, debemos comenzar recordando que, de acuerdo con nuestra doctrina –por todas, la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3–, la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debemos examinar, en primer lugar, el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto.

La Orden SAS/1352/2009 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 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 ex reclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, personas afectadas por el VIH/SIDA, 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 se refiere a las actividades elegibles. El artículo 5 dispone la distribución de créditos por programas de acuerdo con lo que dispone el anexo B de la propia orden. La orden, tras establecer en el artículo 6 los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento, se completa con la regulación de los siguientes aspectos: la forma de presentación de solicitudes, memorias, documentación y subsanación de errores (art. 7), la financiación de los



programas presentados (art. 8), los criterios objetivos de valoración (art. 9), los informes (art. 10), la resolución (art. 11), las denominadas situaciones de emergencia social (art. 12), los convenios-programa (art. 13), el abono de la subvención (art. 14), las modificaciones de la resolución de concesión y del convenio-programa (art. 15), las obligaciones de los beneficiarios (art. 16), el control, seguimiento y evaluación (art. 17), los gastos subvencionables (art. 18), la justificación de los gastos (art. 19), la responsabilidad y el régimen sancionador (art. 20), los reintegros (art. 21), más dos disposiciones finales referidas al régimen jurídico de aplicación supletoria 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, tal y como se deduce claramente de su objeto, definido en el artículo 1, previamente transcrito, de la propia orden.

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 artículo 148.1.20 CE como una materia sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir competencias. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su vigente Estatuto de Autonomía. Este precepto 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 artículo 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Al respecto, debemos insistir una vez más en que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el artículo 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 artículo 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104).

En el presente conflicto, el Abogado del Estado ha defendido, precisamente, que el Estado puede regular las ayudas controvertidas con fundamento en el artículo 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, de 6 de febrero, FJ 13, K), a)].

Sin embargo, este Tribunal, en una serie de sentencias recientes ha rechazado que el artículo 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 artículo 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 artículo 149.1.1 CE 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 artículo 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» [SSTC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a), y 177/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)].

En aplicación de tal doctrina –que fue igualmente recogida en la STC 21/2013, de 31 de enero, al enjuiciar una orden cuyo contenido era coincidente con el de la orden objeto del presente conflicto de competencia al tratarse de la misma convocatoria en un ejercicio anterior– debemos rechazar ahora que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex artículo 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». En efecto, de una parte, los beneficiarios de las ayudas previstas son organizaciones no gubernamentales y entidades sociales que reúnen determinados requisitos; de otra, el objeto de las ayudas previstas es la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales de interés general, así como actuaciones integrales contra la

exclusión social para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social. En suma, resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex artículo 149.1.1 CE.

El hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones objeto de conflicto en el título competencial previsto en el artículo 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 de manera reiterada 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 tratan precisamente de conciliar la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado, por otro.

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 la STC 13/1992. 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 una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia asistencia social, el debate es reconducible a la determinación del supuesto que resulta de aplicación a las ayudas referidas de entre los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina (en concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero).

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 artículo 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, el Abogado del Estado considera que, puesto que se justifica la acción del Estado en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.1.1 CE, resulta procedente la aplicación a las ayudas previstas del denominado cuarto supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 d) de la misma STC 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 SAS/1352/2009 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).

Por último, hemos de recordar, nuevamente, que el contenido de la orden objeto del presente conflicto de competencia es coincidente con el de las ordenes que enjuiciamos en los recientes conflictos de competencia núms. 7625-2006 y 6893-2007 mediante las SSTC 21/2013, de 31 de enero, y 40/2013, de 14 de febrero, al tratarse de la misma convocatoria en los ejercicios anteriores.

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

a) El artículo 1 es inconstitucional por lo que respecta a la convocatoria de la concesión de las subvenciones, siendo constitucional en cuanto establece el objeto de dichas subvenciones.

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

c) Los artículos 3 y 4 no infringen las competencias autonómicas puesto que se ciñen a establecer los requisitos esenciales de los solicitantes y las actividades elegibles, aspectos que pueden considerarse centrales en la regulación de las subvenciones previstas.

d) El artículo 5, que distribuye los créditos asignados por programas, tampoco vulnera las competencias autonómicas.

e) Los artículos 6, 7 y 8 conculcan las competencias autonómicas al referirse, respectivamente a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas –art. 6– y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa (solicitudes, documentación a presentar y forma de financiación de los programas) –arts. 7 y 8–, que son aspectos propios de la gestión de las subvenciones.

f) El artículo 9 contiene no sólo los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, sino también el baremo correspondiente a aplicar a cada uno de ellos, por lo que esta última concreción infringe las competencias autonómicas en la medida en que rebasa lo que conforme a nuestra doctrina constituyen aspectos centrales del régimen subvencional (STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 7) y, por ello, cercena el margen necesario para que la Generalitat pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

g) Los artículos 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 de la Comunidad Autónoma de Cataluña, todo ello sin perjuicio del carácter básico que puedan tener determinados preceptos de la Ley general de subvenciones que en ellos se citan.

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 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley general de subvenciones, 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 al anexo C y a los anexos I, II, III y IV de la orden impugnada, por cuanto regulan cuestiones que exceden de los aspectos centrales del régimen subvencional. 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. Antes del fallo debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurre la orden objeto de conflicto, en consideración a que, 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), aquella bien ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, bien ha quedado modificada. Por ello, la pretensión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar, parcialmente, el conflicto positivo de competencia núm. 7604-2009 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los artículos 1, salvo en lo que se refiere al objeto de la convocatoria; 6, 7, 8, 9, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, así como los anexos C, I, II, III y IV de la orden referida.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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