

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10536 *Pleno. Sentencia 154/2013, de 10 de septiembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 9076-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la resolución de la Dirección General de Inmigración de 14 de julio de 2008, por la que se convocan subvenciones públicas para habilitación de plazas de alojamiento. Competencias sobre inmigración y asistencia social: resolución estatal que vulnera las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 9076-2008 promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra 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. Ha intervenido y formulado alegaciones la Abogacía del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 20 de noviembre de 2008 la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra 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.

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 referida resolución en el que se solicitaba su derogación por invasión de sus competencias exclusivas en materia de integración social de los inmigrantes y la más genérica en materia de asistencia social, así como la vulneración de las previsiones del art. 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Requerimiento que fue rechazado por el Consejo de Ministros.

A continuación, prosigue el escrito de la representante de la Generalitat recordando que su Gobierno ha planteado varios conflictos positivos de competencias en materia de subvenciones para fines de asistencia social. La representación de la Generalitat señala

que la argumentación expuesta en los conflictos positivos de competencia referidos resulta extrapolable a la presente controversia.

b) Señalado lo anterior, examina el escrito de la representante de la Generalitat la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social y, en concreto, la referida a 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 las SSTC 76/1986, 146/1986, 13/1992 y 239/2002 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.

Diferencia, así, el representante del Gobierno de la Generalitat entre dos supuestos de actuación estatal en materia de asistencia social: el supuesto que busca asegurar, mediante pensiones asistenciales, un mínimo vital a los ciudadanos que garantice la uniformidad de sus condiciones de vida (STC 13/1992, FJ 14), esta actuación del Estado encuentra apoyo competencial en el art. 149.1.1 CE; y el supuesto que busca paliar, a través de medidas de fomento, situaciones de necesidad específicas, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global (STC 146/1986, FJ 3), esta actuación del Estado sólo es constitucionalmente 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 [STC 13/1992, FJ 13 K)].

c) Una vez examinada la doctrina constitucional en materia de asistencia social, procede la representante del Gobierno de la Generalitat a recordar los argumentos tanto del requerimiento de incompetencia planteado en su día, como del acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2008 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia, para a continuación proceder a rebatir los contenidos en este último.

Recuerda la representante del Gobierno de la Generalitat que, tal como se expresó en el requerimiento realizado en su día, la facilitación de un alojamiento digno a los trabajadores migrantes constituye un servicio social, prestación que encuentra su encaje en la competencia exclusiva de la Generalitat asumida en el art. 138.1 EAC en relación con la integración de los inmigrantes, ya sea en su apartado a), esto es, en el ámbito de la «primera acogida», o en los apartados b) o c) de dicho precepto o, en cualquier caso, encuentra su encaje en la competencia exclusiva más general sobre servicios sociales asumida en el art. 166 EAC.

De acuerdo con el escrito de la representante de la Generalitat, la Constitución española no reserva al Estado competencia alguna en materia de asistencia social y aunque la regla segunda del art. 149.1 CE establece la competencia exclusiva del Estado sobre la inmigración, lo cierto es que dicho título viene referido a las cuestiones relativas al control de fronteras y a la situación jurídico-administrativa de los extranjeros en el territorio español. Todas aquellas actuaciones encaminadas a prestar apoyo y ayuda a la integración social de los inmigrantes, una vez estos se hallan en una ubicación territorial concreta, exceden el título competencial del art. 149.1.2 CE y el hecho de que la resolución impugnada emane de la Dirección General de Inmigración no es necesariamente indicativo *per se* del ejercicio de la competencia exclusiva estatal en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

Denuncia la representante de la Generalitat que el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2008 por el que rechaza el requerimiento de incompetencia va mucho más allá que el legislador orgánico en la consideración de lo que ha de representar la evolución del fenómeno de la inmigración en relación con el ejercicio de competencias,

pretendiendo atribuirse unas competencias que la Constitución y ese mismo legislador le han negado. Por ello, considera el escrito de planteamiento del conflicto, que no son admisibles las afirmaciones vertidas en ese acuerdo en el sentido de que «además de este contenido tradicional del derecho de extranjería, debe entenderse que la efectiva prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales –educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, cultura– precisa un previo proceso de integración del que no cabe desvincular el título competencial del art. 149.1.2 CE, y ello pese a la concurrencia de diversos títulos sectoriales materiales de las Comunidades Autónomas y amén del reconocimiento de la competencia estatal para establecer las bases en virtud de diversos títulos del art. 149 de la CE como educación, sanidad o régimen de seguridad social, en algunas de las materias competenciales vinculadas a la integración». Es decir, de acuerdo con el escrito de la representante de la Generalitat, al Estado no le parece suficiente la coordinación prevista por la Ley Orgánica de extranjería, ni las facultades que la titularidad de su competencia básica en muchos de los ámbitos materiales afectados por la inmigración le confiere, y para ello lleva a cabo su particular interpretación del contenido de la competencia del art. 149.1.2 CE para extender más allá de lo previsto la amplitud de esas facultades. En consecuencia, no procede sino rechazar la pretensión del Gobierno del Estado de extender a ámbitos en los que carece de competencia –como es el caso de la asistencia social y, más específicamente, el de la primera acogida de los inmigrantes– el alcance de su competencia sobre inmigración.

Una vez ha rechazado el escrito de la representante de la Generalitat que las ayudas impugnadas puedan ser encuadradas en la competencia del Estado sobre inmigración considera que deben ser encuadradas en la competencia autonómica prevista en el art. 138.1 EAC cuando se refiere a la «primera acogida de las personas inmigradas, que incluye las actuaciones socio-sanitarias y de orientación». En todo caso, puesto que las competencias asumidas en el art. 138.1 EAC constituyen una especificación –respecto del colectivo de personas inmigradas– de la competencia exclusiva de la Generalitat sobre servicios sociales que, con carácter general, resulta del art. 166 EAC, de no estimarse que la habilitación de plazas de alojamiento constituye una actuación de primera acogida de personas inmigradas [art. 138.1 a) EAC] o de integración de éstas [art. 138.1 b) y c) EAC], la misma hallaría su encaje en el referido art. 166 EAC. Así pues, y en todo caso, la resolución de 14 de julio de 2008 habría propiciado, según el escrito de la representante de la Generalitat, una clara vulneración de las competencias exclusivas de la Generalitat de Cataluña.

El Gobierno de la Generalitat no cuestiona que el Estado pueda destinar fondos públicos al fomento de la primera acogida y, en general de la asistencia social de los inmigrantes, pero siempre que se lleve a cabo de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía y con la doctrina del Tribunal Constitucional. Lo que sí cuestiona es que el Estado pretenda gestionar directamente esos fondos para actuaciones en ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat, sin respetar lo que al respecto establece el art. 114.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Recuerda la representante de la Generalitat que, tal y como se recogió en el requerimiento de incompetencia, la disposición impugnada vulnera el art. 114.2 EAC, que se refiere a las subvenciones estatales y comunitarias territorializables en materias de competencia exclusiva autonómica. Con carácter subsidiario se apunta que, en el supuesto que el Gobierno del Estado pretendiera amparar el establecimiento de las ayudas en su competencia exclusiva sobre la legislación laboral, la resolución de 14 de julio de 2008 comportaría asimismo la infracción de la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales (art. 170 EAC), así como el apartado 5 del antes referido art. 114 EAC, de acuerdo con el cual en las materias de competencia ejecutiva, corresponde a la Generalitat la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias territorializables, incluyéndose la tramitación y la concesión.

Establecido la anterior se recuerda en el escrito de la representación de la Generalitat que es necesaria la previa territorialización de los fondos que el Estado pretenda dedicar a la promoción del alojamiento digno a los trabajadores migrantes temporeros, para que

sean las Comunidades Autónomas –cuya competencia en la materia es exclusiva– las que establezcan las bases reguladoras y convoquen la concesión de las correspondientes ayudas.

Sobre todo, además, porque de acuerdo con el escrito de la representación de la Generalitat, al convocar las ayudas de que se trata, el Gobierno del Estado ha omitido los dos requisitos precisados por la doctrina constitucional para considerar legítimo el desarrollo y la gestión centralizada de subvenciones en materia de asistencia social: la dimensión estatal tanto de las entidades solicitantes como de los programas.

Y ello porque la previsión entre los posibles sujetos beneficiarios de las subvenciones de las entidades locales determina el incuestionable alcance local de las actuaciones a desarrollar que, en cualquier caso, resulta de la propia esencia de dichas actuaciones (los alojamientos tienen una clara y concreta ubicación). Para la representante de la Generalitat, en materia de asistencia social, en general, sólo en supuestos de emergencia ante grandes catástrofes o con respecto a algunas determinadas campañas de sensibilización, estudios, conferencias, congresos, etc., se podría hablar de una efectiva trascendencia de las actuaciones a nivel estatal e, incluso, internacional. Por ello, el Gobierno de la Generalitat entiende que, más allá de la concreta distribución de competencias en materia de asistencia social, la propia naturaleza y características de dicha materia determina que el criterio de que los recursos destinados a subvencionar actuaciones de tal índole han de ser distribuidos territorialmente entre las comunidades autónomas debe ser el general. La excepción a dicho criterio debería reservarse únicamente a aquellos programas o actividades que, excepcionalmente, tienen una incidencia estatal y, por tanto, no pueden quedar cubiertos por las competencias autonómicas. Por otra parte, en cuanto la resolución no exige que el ámbito de actuación del resto de posibles beneficiarios sea estatal.

Para la representante de la Generalitat, la convocatoria efectuada por la Resolución de 14 de julio de 2008, completa la regulación y centraliza la gestión de la línea de ayudas para habilitación de plazas de alojamiento, sin que concurran los requisitos exigidos por la doctrina constitucional en relación con los posibles beneficiarios y con las actuaciones a llevar a cabo para que pueda considerarse procedente tal centralización.

d) A continuación la representante de la Generalitat señala que en virtud de las competencias exclusivas sobre asistencia social (art. 166 EAC) y sobre la prestación de servicios sociales a los inmigrantes que lleguen o se establezcan en el territorio de Cataluña (art. 138.1 EAC), la Generalitat de Cataluña ha establecido un sistema de servicios sociales de acuerdo con la legislación emanada del Parlamento de Cataluña y su normativa de desarrollo. Tras referirse a la legislación emanada del Parlamento de Cataluña y su normativa de desarrollo, para la representante de la Generalitat, habida cuenta de la existencia de dicho Sistema Catalán de Servicios Sociales de carácter integral, fruto del ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta la Generalitat de Cataluña en materia de asistencia social, el Estado no puede interferir en el normal funcionamiento y evolución de dicho sistema, fomentando actuaciones que responden a objetivos que él mismo fija sin ostentar competencia para ello. Recuerda la representante de la Generalitat que la duplicidad de actuaciones resulta incompatible con el carácter exclusivo de las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña y, además, resulta contraria a los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad en la aplicación de los siempre escasos recursos públicos y contraria a la necesidad de evitar duplicidades burocráticas, al mantenimiento de Administraciones paralelas y a los principios de descentralización y eficacia administrativa enunciados en el art. 103.1 CE.

Por tanto, se reitera que el papel del Estado en materia de asistencia social –sea cuál sea el colectivo a la que se dirija– debería agotarse al trazar las prioridades de política social general en la Ley de presupuestos generales, asignando los recursos para asistencia social en la medida que lo considera conveniente, pero que deberán ser canalizados a través de las Comunidades Autónomas ya que éstas ostentan la citada competencia material en exclusiva. Tal territorialización debería venir efectuada ya en la

propia Ley de presupuestos generales y, en el caso que ello no fuera posible, la distribución ha de realizarse durante el ejercicio, cuanto antes sea factible.

Tras reiterar conclusivamente sus principales argumentos finaliza el escrito solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat.

2. Mediante providencia de 2 de diciembre de 2008 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 de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante la misma estuviera impugnada 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, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por escrito registrado ante este Tribunal el 22 de diciembre de 2008, 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 del Pleno de 23 de diciembre de 2008. El escrito de alegaciones de la Abogado del Estado se registró en este Tribunal el día 22 de enero de 2009. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

4. Comienza la Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra 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.

Tras sintetizar los argumentos de la Generalitat y los contenidos en el acuerdo del Gobierno de 17 de octubre de 2008, por el que se rechazó el requerimiento planteado en su día, señala la Abogado del Estado que en materia de integración de los inmigrantes, existe un evidente entrecruzamiento de títulos competenciales que permite afirmar que la competencia estatal sobre inmigración incluye necesariamente una política sobre integración de los inmigrantes. Para la Abogado del Estado no sólo el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el número 2 del art. 149.1 CE supone una importante matización a la exclusividad de la competencia autonómica en materia de asistencia social, sino que, ha de tenerse asimismo en cuenta el título que le reserva el número 13 de igual precepto constitucional.

Para la Abogado del Estado, la demanda, basándose en la evolución del fenómeno migratorio y en los preceptos estatutarios que cita como infringidos, defiende una suerte de competencia autonómica universal en todo lo que directa o indirectamente pueda concernir a los inmigrantes, y niega rotundamente que, por su parte, las competencias del Estado que con aquéllos tuvieran relación puedan en modo alguno atender a dicha evolución, cuando, sin embargo, en numerosas ocasiones la trascendencia del fenómeno migratorio viene a plantear problemas de indudable alcance supracomunitario.

Tras resaltar la trascendencia que la inmigración tiene para el conjunto de la economía y la sociedad española, destaca la Abogado del Estado, que los mecanismos legales de acceso al trabajo constituyen el eje central de intervención en el marco de las políticas de inmigración y teniendo en cuenta que la atención prioritaria a la dimensión laboral de la integración engloba y persigue a su vez la integración residencial, resulta impensable que el Estado pueda hallarse competencialmente excluido de esta dimensión fundamental de la política integral en materia de inmigración. Para la Abogado del Estado las competencias que otorga al Estado el art. 149.1 CE, en sus números 2 y 13, amparan su intervención en esta materia a través de acciones de fomento. De esta forma, los títulos competenciales constitucionalmente reservados al Estado por los números 2 y 13 del art. 149.1 suponen una importante matización –desde la necesaria interpretación de los preceptos

estatutarios a la luz de la Constitución (STC 247/2007, FFJJ 8, 9 y 10)– a la exclusividad de la competencia autonómica en materia de asistencia social. Resulta, por tanto, evidente que, pese a la competencia exclusiva autonómica, el Estado puede, desde una perspectiva nacional, efectuar una programación de los recursos presupuestarios para la adopción de medidas económicas tendentes a dinamizar el mercado de trabajo.

Para la Abogado del Estado, con cita de doctrina del Tribunal Constitucional, la disposición recurrida puede situarse en la ordenación general de la economía, límite expreso de las competencias autonómicas, en el sentido y con el alcance que la jurisprudencia viene atribuyendo a tal ordenación general, lo que se refuerza si se tiene en cuenta la amplitud del título competencial de ordenación general de la economía, que comprende no sólo las medidas de política general en sentido estricto sino también las dirigidas a sectores económicos concretos.

La resolución impugnada puede considerarse que constituye una medida de política económica de la que se benefician determinadas entidades que habrán de habilitar plazas de alojamiento para proporcionar una morada digna a los trabajadores migrantes contratados en campañas agrícolas de temporada. Y entendemos que esta medida de fomento constituye una medida de política económica, por cuanto vendrá a actuar sobre el mercado de trabajo a nivel nacional, favoreciendo la movilidad geográfica de los trabajadores migrantes de temporada, incrementando la eficacia del mercado de trabajo y repercutiendo en una mejora de la competitividad de la economía española, pretensión que constituye una de las directrices que preside la política económica no sólo a nivel nacional, sino también de la Unión Europea.

Señala a continuación el escrito de la Abogado del Estado que las actuaciones contempladas en las disposiciones objeto de conflicto configuran un claro supuesto de potestad subvencional del Estado. Tras reproducir la doctrina general recogida en la STC 13/1992 la Abogado del Estado considera que la disposición impugnada encaja en el último supuesto que se relaciona en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, pues, considera que concurren determinadas circunstancias que hacen que «la necesidad de la gestión centralizada» de las ayudas para habilitación de plazas de alojamiento aparezca «razonablemente justificada» y se deduzca «sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento» en cuestión. Así, la gestión centralizada de tales ayudas se hace imprescindible «para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector», «para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional», y para conciliar la diversidad de intereses existentes, dada la supraterritorialidad de estas ayudas.

Por las razones reproducidas la Abogado del Estado solicita que se desestime la demanda.

5. Mediante providencia de 10 de septiembre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 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 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.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña la resolución objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en las materias integración social de los inmigrantes y asistencia social derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dichas disposiciones centralizan en 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, la 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 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 en el año 2008, ha agotado ya sus efectos. No obstante lo anterior el conflicto de competencia mantiene vivo su objeto, pues lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias. Cabe trasladar a los supuestos de resoluciones que convocan ayudas para un año concreto y que agotan, así, sus efectos, nuestra doctrina dictada en relación con la vigencia de las leyes de presupuestos, a cuyo tenor «excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos 'sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional' (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1)» [STC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 2].

3. Tras lo expuesto, procede entrar ya en el fondo del asunto señalando 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 el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto.

Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de las referidas ayudas, pues mientras que la Comunidad Autónoma considera que las mismas son enmarcables en los títulos competenciales autonómicos en materia de inmigración (art. 138.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y servicios sociales (art. 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), la Abogado del Estado afirma que se fundamentan en las competencias del Estado sobre inmigración del art. 149.1.2 CE y sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE.

4. Para identificar la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones controvertidas en el presente conflicto, debemos examinar en primer lugar el objeto y contenido concreto de la resolución impugnada.

La resolución de 14 de julio de 2008, tiene por objeto la convocatoria de subvenciones públicas para la habilitación de plazas de alojamiento, con la finalidad de proporcionar un alojamiento digno a los trabajadores migrantes contratados en campañas agrícolas de temporada, habilitando plazas de alojamiento mediante construcción, rehabilitación, instalación de módulos prefabricados y/o equipamiento, en aplicación de lo establecido en la Orden TAS/1763/2007, de 11 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones públicas para la ordenación de los flujos migratorios laborales de los trabajadores migrantes y su inserción sociolaboral.

De acuerdo con el apartado 3.2 de la resolución de 14 de julio de 2008 «a los efectos previstos en la presente Resolución, se consideran trabajadores migrantes contratados en campañas agrícolas de temporada tanto a españoles, comunitarios, extranjeros residentes con autorización para trabajar que se desplacen dentro del territorio nacional a más de 100 kilómetros de su residencia habitual o desde el lugar de residencia de su último empleo, así como a extranjeros no residentes contratados en sus países de origen, que tengan que realizar su actividad laboral en puestos de trabajo previamente ofertados. No será necesario que medie la distancia de más de 100 kilómetros, cuando se trate de desplazamientos de trabajadores residentes en Ceuta o Melilla o cuando se trate de desplazamientos interinsulares efectuados entre cualquiera de las islas de cada uno de los dos archipiélagos».

Establecido lo anterior, procede hacer referencia al resto del contenido concreto de la resolución impugnada, que en sus distintos apartados recoge aspectos relativos a la convocatoria (apartado primero), financiación (apartado segundo), objeto, condiciones y finalidad (apartado tercero), a los requisitos de los beneficiarios (apartado cuarto), a la presentación de solicitudes (apartado quinto), a la ordenación e instrucción del procedimiento y valoración de las solicitudes (apartado sexto), a la resolución (apartado séptimo), a los criterios de valoración (apartado octavo), al plazo y forma de justificación (apartado noveno), a las obligaciones de los beneficiarios (apartado décimo), a la normativa aplicable (apartado undécimo), y a la entrada en vigor (apartado duodécimo).

5. A la vista del objeto y del contenido de la resolución impugnada debemos examinar a continuación si las ayudas controvertidas se encuadran en alguna de las materias que nos plantea el escrito de la Abogacía del Estado o, alternativamente, en la materia que nos plantea la representación de la Generalitat de Cataluña.

a) Así, debemos descartar, en primer lugar, que las ayudas del Estado establecidas en la disposiciones objeto de conflicto puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre inmigración del art. 149.1.2 CE.

En efecto, debemos constatar en primer lugar que las ayudas previstas en la resolución de 14 de julio de 2008, tienen también como finalidad proporcionar un alojamiento digno a los trabajadores migrantes nacionales, pues de acuerdo con el apartado 3.2 de la resolución de 14 de julio de 2008 «a los efectos previstos en la presente Resolución, se consideran trabajadores migrantes contratados en campañas agrícolas de temporada tanto a españoles, comunitarios, extranjeros residentes con autorización para trabajar que se desplacen dentro del territorio nacional a más de 100 kilómetros de su residencia habitual o desde el lugar de residencia de su último empleo, así como a extranjeros no residentes contratados en sus países de origen». La inclusión de los españoles entre los trabajadores migrantes impide considerar que la resolución pueda fundamentarse, en lo que a estos se refiere, en la competencia del Estado sobre inmigración del art. 149.1.2 CE.

Sin perjuicio de afirmar lo anterior, debemos igualmente recordar la doctrina establecida por este Tribunal –entre otras en las SSTC 227/2012, 29 de noviembre y 26/2013, de 31 de enero– en relación con el alcance de aquel título competencial estatal.

En las Sentencias referidas recordamos lo afirmado en la STC 31/2010, de 28 de junio, pues «la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.).» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83).

Ciertamente, en la STC 26/2013, de 31 de enero, señalábamos que «en el ámbito de la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales –por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, servicios sociales o cultura– el Estado siempre podrá ejercer sus competencias específicas reservadas en los diversos títulos del art. 149.1 CE –competencias, por ejemplo, en materia de educación, sanidad o régimen de la Seguridad Social–. Sin embargo, se debe excluir que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.2 CE. Así, si bien la entrada y residencia de extranjeros se inscriben en el ámbito de la inmigración y la extranjería, las ayudas previstas en la Orden objeto del presente conflicto no se corresponden con esta materia constitucional, pues el objeto de las mismas –la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiéndose a estos efectos como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local según el art. 1 de la Orden objeto

de conflicto— es más propio, como explicaremos ahora, de la materia de asistencia social» [STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5 a)].

La doctrina reproducida es ahora plenamente aplicable al presente supuesto pues las ayudas previstas en la resolución de 14 de julio de 2008, objeto del presente conflicto, no se corresponde con la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE, pues el objeto de las mismas —la habilitación de plazas de alojamiento, con la finalidad de proporcionar un alojamiento digno a los trabajadores migrantes contratados en campañas agrícolas de temporada— es más propio, como analizaremos, de la materia de asistencia social.

b) Debemos descartar, previamente y en segundo lugar, que las ayudas objeto de conflicto se puedan fundamentar en el título recogido en el art. 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, para lo cual debemos recordar la doctrina de este Tribunal en relación con el alcance de aquel título competencial estatal.

Conforme a la doctrina de este Tribunal «corresponden al Estado las facultades de dirección general de la economía... encontrando cobijo bajo esas facultades ‘tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector’ (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5); si bien hemos precisado también que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4),), ‘sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas’ (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6).» [STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4].

En aplicación de la doctrina reproducida, y teniendo, asimismo, en cuenta el monto total presupuestado (1.800.000 euros), debemos rechazar que la orden cuestionada pueda tener encaje en la competencia que invoca el Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE; pues las ayudas adoptadas no suponen una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Asimismo, dado que, en principio, toda medida subvencional puede tener alguna incidencia, por leve que sea, sobre el sistema económico, la utilización de la finalidad de favorecer la movilidad geográfica de los trabajadores migrantes de temporada, incrementando la eficacia del mercado de trabajo y repercutiendo en una mejora de la competitividad de la economía española, que es el criterio que alega la Abogada del Estado para atribuir la competencia al Estado, llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre la base de la ordenación general de la economía.

6. Descartadas las opciones de encuadramiento material planteadas en el escrito de la Abogacía del Estado, debemos examinar ahora el encuadramiento de las ayudas en las materias que nos plantea la Generalitat de Cataluña. La Generalitat considera que las ayudas son encuadrables, bien en la materia de primera acogida de las personas inmigradas, a la que se refiere el apartado a) del art. 138.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, bien en la materia de integración social y económica de las personas inmigradas, a la que se refieren los apartados b) y c) del mismo art. 138.1 del Estatuto de Autonomía. Subsidiariamente considera que son encuadrables en la materia sobre servicios sociales a la que se refiere el art. 166 del Estatuto de Autonomía.

Debemos descartar, en primer lugar, que las ayudas puedan vincularse con las materias recogidas en los diferentes apartados del art. 138.1 del Estatuto de Autonomía

sobre inmigración –tal como fueron interpretados en la STC 31/2010, de 28 de junio FJ 83– y que se deben entender referidos a extranjeros, puesto que las ayudas previstas en la resolución de 14 de julio de 2008, tienen también como finalidad proporcionar un alojamiento digno a los trabajadores migrantes nacionales como tuvimos ocasión de examinar en el fundamento jurídico 5 a).

Establecido lo anterior, las ayudas previstas en la disposición objeto de conflicto sí son encuadrables, sin embargo, en la materia 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).

Teniendo en cuenta el objetivo de las concretas ayudas impugnadas, podemos concluir que aquellas se conectan efectivamente con la materia asistencia social, en cuanto tratan de resolver una problemática social facilitando a determinados grupos de personas, los trabajadores migrantes contratados en campañas agrícolas de temporada que se desplazan temporalmente a determinados municipios, un alojamiento digno, habilitando plazas de alojamiento mediante construcción, rehabilitación, instalación de módulos prefabricados y/o equipamiento, llevando a cabo, de esta forma, una política de protección social que reduzca los problemas sociales que se han manifestado en el pasado como consecuencia de estos desplazamientos masivos temporales.

Una vez identificada la materia a la que se refiere la disposición objeto de conflicto, asistencia social, hemos de 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 art. 166 de su Estatuto de Autonomía al atribuir a la Generalitat competencia en materia de servicios sociales.

El art. 166 del Estatuto de Autonomía caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales como exclusivas; no obstante, como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Al respecto, debemos insistir una vez más en que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional. Por tanto, y como ya tuvimos ocasión de afirmar en relación, precisamente, con el art. 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 Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede regular las ayudas controvertidas con arreglo al art. 149.1.13 CE. Sin embargo, este

Tribunal ya ha rechazado en el fundamento jurídico 5 b) de esta Sentencia que estas concretas ayudas puedan fundamentarse en tal título competencial.

El hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones objeto de conflicto en el título competencial previsto en el art. 149.1.13 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.

7. 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. Así, lo discutido resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contiene en la resolución objeto de conflicto.

Debemos pronunciarnos ahora sobre cuál de los supuestos previstos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero le es de aplicación a la resolución impugnada en razón a sus características. Y precisamente en razón de éstas, confirmamos que las subvenciones convocadas por 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, 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 otras muchas, como por ejemplo 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; 227/2012 de 29 de noviembre, FJ 5, y 26/2013, de 31 de enero, FJ 7).

8. Sobre la base precedente debemos proceder a declarar la inconstitucionalidad de 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, en cuanto que, como acto que originó el conflicto, está «viciado de incompetencia» (art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) por corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia para realizar la convocatoria de las subvenciones (STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 8). No obstante lo anterior, antes del fallo, debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurre la resolución 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 ya ha agotado sus efectos y se 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.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 9076-2008 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra 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, y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8 de la presente Sentencia, que la disposición impugnada vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

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

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