

La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social

Natalia Caicedo Camacho

Sumario: Introducción.—I. La asistencia social en el marco del Estado autonómico.—II. La incidencia del poder de gasto sobre la asistencia social. II.1. La doctrina del Tribunal Constitucional. Especial énfasis sobre los últimos pronunciamientos a. La delimitación de la materia objeto del recurso b. Cambio de doctrina sobre territorialización de las subvenciones en materia de asistencia social. II.2. La territorialización de la gestión de las subvenciones.—III. Breves apuntes sobre el uso del poder subvencional del Estado más allá de la asistencia social.—IV. Conclusiones.—V. Bibliografía.

Introducción

En el marco de la Constitución española de 1978 la descentralización del Estado social se produce a través de la transferencia de competencias en ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios sociales o la vivienda a las Comunidades autónomas. Este traspaso de competencias en materia social se traduce en que el Estado autonómico debe lograr el equilibrio entre, por un lado, la actuación de los poderes públicos sobre el cumplimiento de los mandatos sociales y, por otro, la protección de las competencias sociales que quedaron en manos de las Comunidades autónomas. En materia del servicios sociales dicho equilibrio se ha manifestado tanto en la construcción de un espacio propio para la competencia autonómica a través de la configuración del sistema autonómico de servicios sociales, como en la delimitación de las actuaciones que el Estado realiza en materia asistencial por vía de los títulos previstos en el art. 149.1.1 CE y 149.1.17CE. Las fronteras entre la asistencia social como ámbito autonómico y las acciones en materia asistencial por parte del Estado por vía de los títulos descritos han centrado la atención tanto de la doctrina constitucional como jurídica. Sin embargo, en los últimos años la utilización del poder de gasto del Estado sobre ámbitos materiales que corresponden a los servicios sociales ha emergido como uno de los cam-

pos de mayor incidencia sobre la competencia autonómica y la presentación de trece conflictos de competencias son la prueba de ello. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar la utilización del poder subvencional del Estado sobre la asistencia social, a partir de los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

El primer apartado de este artículo describe el desarrollo de la asistencia social (i.e., los servicios sociales) en el marco del Estado autonómico, así como el proceso de construcción de un espacio propio para la competencia autonómica frente a la actuación de otros espacios del sistema de protección social. El segundo apartado del artículo se centra en el análisis de la jurisprudencia reciente relativa al uso del poder subvencional del Estado y su incidencia sobre la asistencia social. En este apartado se analizan los cambios introducidos en los criterios de territorialización de las subvenciones respecto de la STC 13/1992, tanto desde la perspectiva del título competencial como del alcance funcional del poder de gasto. Finalmente, esta contribución concluye con una breve reflexión sobre la utilización del poder de gasto del Estado más allá de la asistencia social, refiriéndose a su actuación sobre las competencias compartidas o en el procedimiento de las subvenciones. El artículo argumenta que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los últimos años ha introducido cambios sustanciales respecto de los criterios de territorialización de las subvenciones, fijados en la STC 13/1992. En materia de servicios sociales este cambio supone que la convocatoria de las subvenciones se desvincula de los títulos competenciales previstos en el art. 149.1CE y los criterios de territorialización de las ayudas se reintepretan en clave centralista trasladando al campo de las competencias exclusivas la regla fijada para las competencias compartidas. Pero, además desde un sentido más amplio, el criterio de la función de la competencia como orientador de la disposición del gasto del Estado se ha sustituido por un criterio más amplio y genérico, conforme al cual las funciones normativas corresponden al Estado y las funciones de gestión corresponden a las Comunidades autónomas. Esta regla se aplica con independencia de que la materia objeto de la ayuda sea una competencia compartida o exclusiva.

I. La asistencia social en el marco del Estado autonómico

Autores, como Vaquer Caballería, han apuntado acertadamente que la consolidación institucional de la asistencia social en España se produjo en el marco del Estado autonómico (1). Los textos estatutarios de las die-

(1) VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *La acción social. Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pág. 64.

cisiete Comunidades autónomas incorporaron la asistencia social, también denominada «servicios sociales», como una competencia exclusiva(2). Fue entonces cuando se inició el camino de construcción del sistema autonómico de servicios sociales. La primera generación de leyes autonómicas (promulgadas entre 1985 y 1992) transformó el modelo de beneficencia heredado del franquismo en un servicio público cuyo diseño, planificación y financiación corresponden a las Comunidades autónomas, y cuya gestión se deja en manos de los municipios(3). Desde el punto de vista de la estructura administrativa, las leyes autonómicas han organizado el sistema de servicios sociales o asistencia social en dos bloques: el primero, denominado «básico» o «de atención primaria», y el segundo, conocido como servicios sociales generales o específicos.

Los servicios sociales básicos son entendidos como la puerta de entrada al sistema de servicios sociales de las Comunidades autónomas e incluyen: servicios de información, orientación y asesoramiento técnico; servicio de ayuda a domicilio; programas de cooperación social y programas de convivencia y reinserción orientados a promover la convivencia en comunidad y familiar. Estos servicios cumplen también una función de derivación hacia los servicios especializados. Por su parte, los servicios sociales especializados se configuran como un segundo nivel de intervención o atención secundaria y dan respuesta a necesidades o problemas concretos que precisan una mayor especialización técnica. La atención de los servicios especializados se organiza por colectivos: atención a la familia, infancia, adolescencia, juventud, toxicómanos, minusválidos, tercera edad, minorías étnicas, mujeres, situaciones de emergencia social, discriminación social o por razón de sexo y atención a los reclusos y exreclusos.

La primera vez que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el concepto de asistencia social fue en la STC 76/1986, de 5 de julio, en un recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Go-

(2) Andalucía (art. 61 del actual Estatuto de autonomía y art. 13.22 del anterior); Aragón (art. 70.34 del actual EAA y art. 35.26 del anterior); Asturias (art. 10.24); Baleares (art. 30.15 del actual Estatuto de autonomía y art. 39.9 del anterior); Canarias (art. 30.13); Cantabria (art. 24.22); Castilla-La Mancha (art. 31.1.20); Castilla y León (art. 32.1.19); Cataluña (art. 66 del actual Estatuto de autonomía y art. 9.25 del anterior); Extremadura (art. 7.1.20); Galicia (art. 27.23); Madrid (art. 26.18); Murcia (art. 10.18); Navarra (art. 44.17); La Rioja (art. 8.30); Comunidad Valenciana (art. 49.84 del Estatuto de autonomía y art. 31.24 del anterior); País Vasco (art. 10.12).

(3) Al respecto véase AZNAR LÓPEZ, Manuel: «Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, núm. 30, págs. 55-86; BELTRÁN AGUIRRE, José Luis, «Los Servicios Sociales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2000, núm. 57, págs. 113-140; GARCÉS FERER, Jorge (coord.), *Sistema político administrativo de los servicios sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996; GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, «La acción social», en José BERMEJO VERA, *Derecho administrativo. Parte especial*, Madrid, Civitas, 1998; MORENO REBATO, Mar, *Régimen jurídico de la Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.

bierno contra las leyes del Parlamento vasco 11/1983, de 22 de junio y 8/1985, de 23 de octubre, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco. En este caso el Tribunal definió la asistencia social como:

«Una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social [...] Esta asistencia aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema [de seguridad social] y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la seguridad social. [...] En el momento actual es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (4) .

El segundo pronunciamiento del Tribunal Constitucional se produce en la STC 146/1986, de 25 de noviembre, por la que se resuelve un conflicto positivo de competencias interpuesto por el Gobierno de Galicia contra las resoluciones de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de fecha 14 de septiembre de 1983 y 2 de enero de 1985, respectivamente, por las que se convocan dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social. En este pronunciamiento se acaba de perfilar el concepto de asistencia social que previamente se había señalado:

«[S]iguiendo la pauta de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, lo que deba entenderse por Asistencia Social, en un sentido abstracto, abarca una técnica de protección fuera del sistema de seguridad social, con caracteres propios, que los separa de otras afines o fuera de ella. La Asistencia Social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (5).

De la doctrina del Tribunal Constitucional se extraen tres características que, en su momento, definieron el concepto de servicios sociales o asistencia social. En primer lugar, en el marco del nuevo contexto jurídico y político dibujado por la Constitución española de 1978, la asistencia social es entendida como un servicio público o como una «técnica de inter-

(4) STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6.

(5) STC 146/86, de 25 de noviembre, FJ 2.

«vención pública» alejada de la beneficencia. Al respecto, resulta significativa la remisión que la STC 146/86 hace a la Carta Social Europea con el objetivo de vincular los servicios sociales a la noción de bienestar social y dejar atrás un modelo marcado por la graciabilidad y la discrecionalidad. En segundo lugar, la finalidad de la asistencia social consiste en paliar situaciones de necesidad de un colectivo que no alcanza la cobertura del sistema de Seguridad social. Por consiguiente, la existencia de una situación de necesidad unida a la idea de residualidad son los dos elementos que vienen a conformar el espacio propio de la competencia autonómica. De hecho, la residualidad comporta también que las dos partes que conforman el modelo de protección social (la asistencia social y la seguridad social) vayan dirigidas a beneficiarios distintos, sin que los servicios sociales puedan actuar sobre situaciones de necesidad que están siendo cubiertas por la Seguridad social. Finalmente, el Tribunal concluye que aquello que caracteriza a la asistencia social es «su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (6). En consecuencia, el carácter no contributivo se sitúa como el tercer elemento que define la asistencia social y, a la vez, como el criterio diferenciador de la Seguridad social.

Las sentencias de la década de los ochenta descritas anteriormente construyen un concepto de asistencia social condicionado, en gran medida, por la necesidad de trazar una línea divisoria entre la competencia autonómica sobre servicios sociales y la competencia estatal sobre Seguridad social. El resultado es que la asistencia social se instituye como un pilar autónomo de la protección social (7) situado en un espacio propio y diferenciado de los otros elementos que conforman del sistema de bienestar, pero, al mismo tiempo, se configura como un espacio residual al cual le corresponde cubrir aquellas situaciones de necesidad específicas que no protege la Seguridad social. El criterio interpretativo que, en la década de los ochenta, toma el Tribunal Constitucional para definir la naturaleza jurídica de las prestaciones asistenciales es, por una parte, el carácter no contributivo de las prestaciones —criterio que se deriva directamente del art. 149.1.17 CE— y, por otra parte, el ámbito subjetivo de las prestaciones, entendiendo que los beneficiarios de prestaciones de la Seguridad social no podían ser al mismo tiempo beneficiarios de las ayudas sociales prestadas desde los servicios sociales de las Comunidades autónomas. De esta forma, el espacio reservado para la asistencia social se limitaba aquellos colectivos en situación de necesidad que no quedaban cubiertos por el sistema de prestaciones asistenciales de la Seguridad social.

(6) STC 76/86, de 9 de junio, FJ 6.

(7) SUÁREZ CORUJO, Borja, *La Protección social en el estado de las autonomías: un examen de los artículos 149.1.17 y 148.1.20 ante los procesos de reforma estatutaria*, Madrid, Iustel, 2006, pág. 255.

La definición de la «asistencia social» como un espacio residual o condicionado a la extensión material que pueda llegar a abarcar la Seguridad social plantea dudas desde el punto de vista del alcance del Estado social en el marco de un Estado descentralizado (8). La delimitación de la competencia autonómica en función del espacio que no alcanza la Seguridad social entra en contradicción con las aspiraciones de universalidad que asumen los servicios sociales como consecuencia de los mandatos sociales incorporados en la Constitución española. Esto es así porque, tal y como ha apuntado Garcés Sanagustín, «la acción social ya no cumple la función de protección social de aquellos colectivos que sufren procesos de exclusión y marginación desde la subsidiariedad y la sectorialización, sino desde la complementariedad y la coordinación con el resto de sistemas públicos» (9). La constitucionalización del Estado social se traduce en la superación de sistemas graciables no solo en ámbitos como la educación, la sanidad o la seguridad social, sino también en diferentes áreas de la asistencia social. Dejar atrás el modelo de beneficencia comporta que las políticas asistenciales de las Comunidades autónomas ya no están dirigidas a paliar situaciones límite de exclusión social o a cubrir los espacios que dejan los otros sistemas de protección social (educación, sanidad o seguridad social), sino a garantizar y complementar el bienestar social de la población.

El carácter residual que se le atribuye a la asistencia social no solo resulta contradictorio con la descentralización del Estado social prevista en el texto constitucional, sino también con la propia transformación que tienen los servicios sociales en el marco del Estado autonómico. Si se observa la evolución de los servicios sociales, se puede apreciar cómo el concepto de asistencia social diseñado por el Tribunal Constitucional ha sido ampliamente superado por la legislación autonómica. Así, a finales de la década de los noventa, especialmente a inicios del 2000, las Comunidades reformaron las leyes de servicios sociales para reforzar los principios ya previstos como la universalidad (10) y configurar un sistema de protección social que no se limitase a cubrir las situaciones de necesidad que dejaban otros espacios del bienestar. Además, como novedad, las nuevas leyes de servicios sociales introducían la fi-

(8) Autores como Vaquer Cabellería reivindican la plenitud y exclusividad de la competencia autonómica de forma que la asistencia social complementa a la seguridad social, y en ningún caso puede deducirse un carácter residual de la asistencia social, VAQUER CABELLERÍA, Marcos, *La acción social...*, *op. cit.*, págs. 94 y ss.

(9) GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona, Cedes, 1996, pág. 30.

(10) ALEMÁN BRACHO, María del Carmen y ALONSO SECO, José María, «Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales», *Revista General de Derecho Administrativo*, 2011, núm. 27.

gura de la cartera de servicios sociales, instrumento a partir del cual se creó el derecho al acceso a las prestaciones sociales, superando de esta forma la naturaleza graciable que había caracterizado a este espacio de la protección social (11). Esta nueva forma de entender la asistencia social sobrepasa con creces la naturaleza residual que la doctrina del Tribunal Constitucional de la década de los ochenta atribuyó a la competencia autonómica.

La transformación de los servicios sociales en el marco de la legislación y las políticas desarrolladas por las autonomías queda, en gran medida, reflejada en la STC 239/2002, de 11 de diciembre de 2002. En este caso, el Tribunal resuelve un conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno contra los decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, en los que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. El conflicto competencial planteado se refiere a la adecuación al sistema de distribución competencial de los complementos autonómicos a las pensiones no contributivas. En este caso, el Tribunal tuvo que resolver si las Comunidades autónomas podían introducir complementos a las pensiones no contributivas del Estado, es decir, si la asistencia social autonómica podía actuar sobre situaciones de necesidad ya cubiertas por el sistema no contributivo de la Seguridad social a través de una prestación social en caso de persistencia de la situación de necesidad. Para resolver el conflicto planteado, el Tribunal renunció a trazar la línea divisoria entre los ámbitos materiales de la asistencia social y el sistema no contributivo de la Seguridad social, y optó por construir, a partir del art. 41 CE (12), un espacio común susceptible de intervención de las dos Administraciones Públicas. En este sentido, la sentencia concluye que:

«[E]s una exigencia del Estado social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la seguridad

(11) TORNOS MAS, Joaquín, «Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público», *Cuadernos de derecho local*, 2004, núm. 6, págs. 7-18.

(12) El Tribunal afirma en su FJ 3 que «el artículo 41 establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquella pero “no es un precepto apto para atribuir competencias ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro, que impone los compromisos a que se han hecho referencia a los ‘poderes públicos’, sin prejuzgar cuáles pueden ser estos” (STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5)».

social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la seguridad social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE» (13).

Por lo tanto, siguiendo la doctrina sentada en la STC 239/2002, las Comunidades autónomas pueden establecer ayudas complementarias a las prestaciones no contributivas de la Seguridad social siempre que se cumplan los siguientes presupuestos: (a) la existencia de una situación real de necesidad, que resulte de la insuficiencia de la prestación estatal; (b) que se trate de una ayuda de carácter complementario respecto de las pensiones no contributivas de la Seguridad social por jubilación e invalidez y de carácter extraordinario, en la medida en la que se contemplan para una sola vez; (c) su abono con cargo propio al presupuesto de la Comunidad autónoma (14).

Bajo este nuevo enfoque, el Tribunal Constitucional reconoce la existencia de una zona en la que confluyen, por una parte, el sistema asistencial o no contributivo de la Seguridad social y, por otra, la competencia de las Comunidades autónomas sobre asistencia social. La jurisprudencia, lejos de excluir la actuación de ambos títulos competenciales sobre un mismo espacio, crea una «franja común» conformada por las prestaciones no contributivas de la Seguridad social y los complementos autonómicos. De este modo, el criterio subjetivo deja de ser un elemento a tener en cuenta a la hora de evaluar la adecuación de la actuación autonómica al sistema de distribución competencial cuando la situación de necesidad permanezca y la ayuda tenga un carácter complementario. Si bien la concesión de legitimidad a los complementos autonómicos generó críticas en un sector doctrinal (15), lo cierto es que, a partir de la STC 239/2002, el concepto de asistencia social se despojó de su naturaleza residual y se situó como un sector complementario del sistema de protección social.

(13) STC 239/2012, de 11 de diciembre, FJ 7.

(14) STC 239/2012, de 11 de diciembre, FJ 8.

(15) PEMÁN GAVÍN, Juan María, «Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social», *Revista de Administración Pública*, 2003, núm. 161, págs. 239-283.

Posteriormente, las reformas de los Estatutos de autonomía trasladaron a los textos estatutarios tanto la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de la competencia como la propia evolución legislativa de los servicios sociales de las Comunidades autónomas. A diferencia de los Estatutos de primera generación, donde la competencia sobre servicios sociales o de asistencia social se introdujo bajo una referencia genérica, los nuevos textos enumeran cada una de las submaterias que forman parte del título competencial. Así sucede, de forma muy clara, en los Estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía (16).

A modo de ejemplo, el Estatuto catalán recoge en el art. 166, titulado «Servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de les familias», las siguientes submaterias:

- a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública.
- b) La regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en la comunidad.
- c) La regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social.
- d) La intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados.

La técnica seguida por los arts. 166 y 61 de los Estatutos catalán y andaluz, respectivamente, consistente en la descripción detallada de las submaterias que conforman la competencia autonómica, aparece como una característica general de las reformas estatutarias. En este sentido, los nuevos textos estatutarios —acudiendo a su naturaleza de fuente norma-

(16) Así, Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 166; Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 61. Otros estatutos como el aragonés o el balear también incorporan la fórmula de desglose material de la competencia, si bien la redacción del articulado no es tan detallada. Así, Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, art. 30.15 y Ley orgánica 5/2007, de 20 abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 71.34a, incluyen la competencia bajo la siguiente redacción: «Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración. Voluntariado social. Complementos de la seguridad social no contributiva. Políticas de protección y apoyo a las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales. Políticas de atención a personas dependientes. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social». Otras reformas como es el caso de la Comunidad Valenciana optaron por introducir solo la rúbrica de la competencia. Así, la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su art. 49. 24 se refiere a la competencia sobre «Servicios Sociales».

tiva de cierre del modelo autonómico— elevan a rango estatutario el contenido material de las competencias y, de esta forma, el legislador autonómico pretende evitar futuras invasiones competenciales por parte del Estado central (17). En relación a la competencia sobre servicios sociales, el objetivo de las reformas es el reconocimiento del carácter complementario y no residual de las prestaciones asistenciales; así como evitar que el Estado invada el espacio reconocido a la asistencia social a través de títulos competenciales como el art. 149.1.1 CE o el art. 149.1.17 CE. Por lo tanto, las reformas estatutarias, en especial los Estatutos catalán y andaluz (y el resto con distinta intensidad), buscan delimitar materialmente el espacio que corresponde a la asistencia social con el fin de salvaguardarlo de ulteriores injerencias por parte del Estado.

Ahora bien, junto al desarrollo de la asistencia social como competencia exclusiva de las Comunidades autónomas y la necesidad de fijar un espacio propio y suficiente para la misma, también hay que tener presente que la asistencia social se enmarca en un contexto más amplio y delimitado por la constitucionalización del Estado social. La aplicación de la cláusula del Estado social y de la igualdad material del art. 9.3 CE se traduce en un mandato claro hacia todas las administraciones y poderes públicos para la consecución de la igualdad real, de manera que sus actuaciones deben orientarse a la eliminación de los desequilibrios sociales existentes. La promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, representa el más claro ejem-

(17) Sobre la descripción detallada de las materias en los estatutos de autonomía, el Tribunal Constitucional en STC 31/2010, de 28 de junio, recurso de inconstitucionalidad recaído sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin llegar a declarar la inconstitucionalidad de la técnica seguida por el legislador catalán, señaló que las descripciones previstas en el estatuto de autonomía «solo pueden interpretarse, más allá de la expresión literal de los preceptos estatutarios, en los límites de nuestra doctrina y a la luz del sentido que en ella han adquirido, a lo largo de los últimos treinta años, las categorías y conceptos constitucionales en los que se fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias característico del Estado autonómico» (FJ 64). La concreción material de las competencias en los estatutos de autonomía y no en el texto constitucional generó dudas en la doctrina al entender que esto conllevaba indirectamente a la delimitación de las competencias estatales, y la función de delimitar el alcance material de las competencias es un aspecto sujeto a reserva constitucional. Véase, CRUZ VILLALÓN, Pedro, «La reforma del Estado de las autonomías», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, pág. 77 y ss; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio, «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, d 28 de junio sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña», *Revista española de derecho constitucional*, 2010, año 30, núm. 90, 2010, pág. 267 y ss. No obstante, también se ha argumentado que la intención en la delimitación material y funcional que realizan los nuevos estatutos de autonomía, en especial el catalán, es la de precisar o completar el modelo territorial abierto que deja el texto constitucional, sin que en ningún caso se pretenda contradecir o vestir de Constitución al texto estatutario. Véase, VIVER Pi-SUNYER, Carles, «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques demimitadores de competències, contribuïó a una polèmica jurídicocostitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2005, núm. 1, pág.97 y ss.

plo de la actuación del Estado central en el campo de la asistencia social dirigida a la garantía del Estado social (18).

El desarrollo de los mandatos constitucionales vinculados a la igualdad material en el marco del Estado autonómico requiere la consecución de un equilibrio entre, por una parte, la legitimidad que permite al Estado central actuar para dar cumplimiento a la cláusula del Estado social y eliminar los desequilibrios sociales y territoriales y, por otra, el diseño de los límites que se introducen a la intervención del Estado para evitar la posible subsunción de la asistencia social dentro del amplio número de títulos competenciales recogidos en el art. 149.1 CE. Esto es así porque la cláusula del Estado social produce automáticamente una yuxtaposición de diversas actuaciones sobre el campo de la protección social o el solapamiento de medidas que confluyen sobre un mismo objeto (19). En este contexto, la asistencia social de las Comunidades autónomas debe constantemente procurarse un espacio propio de actuación que no sea fácilmente invadido por títulos competenciales del Estado central, de forma que los mandatos sociales se realicen a través de, y no a pesar de, la descentralización territorial de Estado de bienestar. Por otra parte, los principios constitucionales suponen que la protección de la autonomía no puede traducirse en una interpretación excesivamente formalista del carácter exclusivo de la competencia que le impida al Estado central intervenir en aras de la consecución de la igualdad material. Como resultado, la iniciativa del Estado para dar respuesta a las necesidades sociales en el territorio español se legitima desde los mandatos constitucionales, si bien esta iniciativa debe materializarse siempre por vía del Estado autonómico.

II. La incidencia del poder de gasto sobre la asistencia social

II.1. La doctrina del Tribunal Constitucional. Especial énfasis sobre los últimos pronunciamientos

Tal y como se ha descrito en el apartado anterior, los conflictos competenciales en materia de asistencia social interpuestos desde la década de los ochenta hasta principios del nuevo siglo tuvieron como objetivo la

(18) Sobre la Ley 39/2006 y su adecuación al sistema de distribución competencial véase, MONTILLA MARTOS, José Antonio, «El debate competencial en torno a la ley de dependencia», en *Informe Comunidades autónomas 2006*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2007; LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «La ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: una reflexión desde la perspectiva competencial», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2007, núm. 4, págs. 129-158.

(19) GARCÉS SANAGUSTIN, Ángel: «La acción social», en Antonio EMBID IRUJO (dir.), *Derecho Público aragonés: estudios sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Justicia de Aragón, 2005, pág. 545.

delimitación de la naturaleza de las prestaciones asistenciales, que se otorgan desde cada una de las distintas administraciones públicas. De esta forma, el espacio material correspondiente a cada entidad territorial quedaba definido por la interacción entre el art. 149.1.17 CE y la competencia autonómica. No obstante, en los últimos años el Tribunal Constitucional ha prestado especial atención al ejercicio de la potestad subvencional del Estado central y su adecuación al orden competencial, así como a las implicaciones del mismo sobre los servicios sociales. Durante el periodo de 2004 a 2008, las Comunidades autónomas plantearon un total de trece conflictos competenciales contra reglamentos u órdenes emitidos por el Estado que convocaban ayudas o subvenciones en materia social. En todas las impugnaciones, las comunidades recurrentes alegaban la vulneración del sistema de distribución competencial dado que el Estado central no territorializaba las ayudas (20).

De los recursos interpuestos destacan en primer lugar las impugnaciones de órdenes por las cuales se convocan ayudas o subvenciones para la realización de programas dirigidos al movimiento asociativo, al tercer sector o a organizaciones no gubernamentales (21). En segundo lugar se encuentran los recursos cuyo objeto es la renta básica de emancipación de jóvenes (22). En tercer lugar se encuentran las subvenciones para el desarrollo de programas de innovación en los servicios sociales (23). Por último, podemos citar las ayudas destinadas a programas a favor de la integración social de los inmigrantes (24).

(20) STC 178/2011, de 11 de noviembre; STC 36/2012, de 15 de marzo; STC 72/2012, de 16 de abril; STC 73/2012, de 16 de abril; STC 77/2012, de 16 de abril; STC 173/2012, de 15 de octubre; STC 177/2012, de 15 de octubre; STC 226/2012, de 29 de noviembre; STC 23/2013; STC 26/2013, de 29 de noviembre; STC 52/2013, de 28 de febrero; STC 78/2014, de 24 de junio y STC 163/2013, de 26 de septiembre.

(21) Así véanse las siguientes: STC 178/2011, de 8 de noviembre, relativa al conflicto positivo de competencias interpuesto contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo; STC 173/2012, de 15 de octubre, relativa al conflicto positivo de competencias interpuesto contra la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero; STC 177/2012, de 15 de octubre, relativa al conflicto positivo de competencia interpuesto contra la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio; STC 52/2013, de 28 de febrero, relativa al conflicto positivo de competencia interpuesto contra la Orden SAS/1352/2009 de 26 de mayo y la STC 163/2013, de 26 de septiembre, relativa al conflicto positivo de competencia interpuesto contra la Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo.

(22) Así, las siguientes: STC 36/2012, de 15 de marzo; STC 73/2012, de 16 de abril; STC 72/2012, de 16 de abril y STC 77/2012, de 16 de abril, relativas a conflictos positivos de competencias interpuestos contra el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

(23) Es el caso de la STC 226/2012, de 29 de noviembre, de conflicto positivo de competencias interpuesto contra la Orden TAS/1948/2005, de 8 de junio.

(24) Así, las siguientes: STC 177/2012, de 15 de octubre, relativa al conflicto positivo de competencias interpuesto contra la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio; STC 26/2013, de 29 de noviembre de 2012, sobre conflicto positivo de competencias interpuesto contra la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio y la STC 154/2013, de 10 de septiembre, contra la resolución de 14 de julio de 2008, de la Dirección General de Inmigración.

a. LA DELIMITACIÓN DE LA MATERIA OBJETO DEL RECURSO

La primera cuestión que tuvo que resolver el Tribunal Constitucional, y común a todas las sentencias, consistió en determinar la materia objeto del recurso. En la STC 178/2011, la materia se recondujo rápidamente al campo de la asistencia social, puesto que el objeto de las subvenciones era la realización de programas sociales dirigidos a favorecer la inclusión social y a apoyar el movimiento asociativo de las personas mayores, personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado.

En otros supuestos, en cambio, la delimitación de la materia y el encuadre de los títulos competenciales no resultaron tan evidentes. En las STC 36/2012, 72/2012, 73/2012 y 77/2012, sobre la regulación de la renta básica de emancipación (25), el Estado invocó la competencia prevista en el art. 149.1.13 CE, al entender que las ayudas al alquiler previstas en el Decreto 1427/2007 eran «una medida de política económica de la que se beneficia un determinado sector de la población para fomentar el mercado inmobiliario en su modalidad de arrendamiento que actúa directamente sobre los mercados de bienes y servicios a nivel nacional».

Por su parte, el máximo intérprete del texto constitucional afirmó que las ayudas al alquiler o renta básica de emancipación tenían como objeto resolver una problemática social facilitando a determinados grupos de personas con rentas reducidas la emancipación respecto de sus familias. Por lo tanto, dichas ayudas se conectan más intensamente con la materia de asistencia social (26). Además, añadió el Tribunal que las ayudas no podían vincularse al art. 149.1.13 CE porque:

«[N]o inciden directamente sobre la oferta inmobiliaria en régimen de alquiler o sobre los titulares de las viviendas ofertadas en arrendamiento, o sobre el nivel de los precios de las viviendas en régimen de alquiler, sino que se limitan a establecer, única y exclusivamente unas ayudas destinadas a apoyar econonómicamente, para el pago del alquiler de la vivienda» (27).

(25) A través del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, el Estado dicta unas ayudas destinadas a apoyar económicamente, para el pago del alquiler de la vivienda que constituya el domicilio habitual y permanente, a un grupo de personas de edades comprendidas entre 22 y 30 años y con unos niveles de renta inferiores a un tope determinado.

(26) STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4.

(27) Previamente, en la STC 126/2010, de 29 de noviembre, el Tribunal había afirmado que la materia competencial afectada por el Real Decreto 1427/2007 era la vivienda.

En consecuencia, se concluyó que la renta básica de emancipación de los jóvenes formaba parte del contenido propio y material de la asistencia social, y la transversalidad de un título como el previsto en el art. 149.1.13 CE no habilitaba al Estado para atraer hacia él todo el espacio que abarcaban las ayudas en materia de vivienda (28).

En una interpretación similar, el Tribunal en las STC 26/2013 y 78/2014, sobre ayudas para la integración social de la inmigración, descartó los tres títulos competenciales alegados por el Estado. En relación al título previsto en el art. 149.1.2 CE sobre inmigración y extranjería, el Tribunal afirmó que dicho título carecía del alcance material suficiente como para incorporar dentro de él las ayudas relativas a la integración social. El sistema de distribución competencial en materia de inmigración previsto en la Constitución española de 1978 reflejaba un modelo migratorio centrado en la idea de la emigración; de esta forma, las cuestiones relativas al control de fronteras y a la residencia de los no nacionales se entendía como el contenido primario y único del título competencial relativo a la inmigración y la extranjería, sin que las Comunidades autónomas tuviesen posibilidades de intervenir.

Sin embargo, el cambio del perfil del Estado español hacia un país receptor de población migrante transformó también el alcance y el contenido del art. 149.1.2 CE (29). La cuestión relativa a la inmigración como título competencial ya había sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional; en concreto, en la STC 31/2010, donde se afirmó que:

«[L]a evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades autónomas de carácter

(28) El carácter expansivo predicado de la competencia estatal relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y su incidencia en el sector de la vivienda ha sido uno de los temas ya tratados por la jurisprudencia del Tribunal. Al respecto cabe indicar que el propio Tribunal afirmó que, si bien el Estado puede intervenir en el sector de la vivienda en virtud de las facultades de dirección general de la economía en relación con la actividad promocional, dada su conexión con la política económica general y el impulso que la construcción tiene sobre la economía, ello no quiere decir que el 149.1.13 habilite al Estado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, sino en tanto en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica STC 153/98. FJ 3.

(29) Sobre el alcance material del artículo 149.1.2 CE frente a los cambios producidos por el fenómeno migratorio, véase, AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», en *Informe Comunidades autónomas 1999*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2000; MONTILLA MARTOS, José Antonio, «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2011, núm. 14, págs. 152-185.

sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con lo cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas» (30).

Siguiendo esta línea interpretativa, la STC 26/2013 indicó que, si bien la entrada y la residencia de los extranjeros recaían sin lugar a dudas en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado sobre inmigración y extranjería, las ayudas para la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes no podían incluirse dentro de la misma, porque el objeto de convocatoria consistía en la promoción de programas dirigidos a facilitar la inclusión social, a prevenir situaciones de riesgo y a promover la convivencia ciudadana en el entorno social (31). También se descartó el título competencial previsto en el art. 149.1.14 CE sobre hacienda general, porque las ayudas previstas en las disposiciones referidas no tenían como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales (32). Finalmente, en relación a las alegaciones del título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del art. 149.1.18 CE, el Tribunal afirmó que la relación directa del Estado central con los entes locales (como resultado del carácter bifronte del régimen local) no incluía el otorgamiento directo de las subvenciones (33).

Otro de los asuntos examinados por el Tribunal Constitucional fue el alcance de la competencia sobre investigación científica y su posible extensión al campo de la asistencia social. Así, la STC 226/2012 examinó las subvenciones para el desarrollo de proyectos de innovación en los servicios sociales. En este caso el Tribunal Constitucional señaló que la convocatoria no podía insertarse en el art. 149.1.15 CE sobre fomento de la investigación científica y técnica, como pretendía la abogada del Estado, porque el objeto de la ayuda era la asistencial social. Para el intérprete de la Constitución, la investigación científica y técnica representa una materia que concurre con otras materias específicas de carácter sectorial y, por tanto, la competencia recogida en el art. 149.1.15 CE, «por su propia naturaleza, debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos compe-

(30) STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83.

(31) STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5a.

(32) STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5b.

(33) STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 5c.

tenciales con los que concurre» (34). El análisis de la tipología de los proyectos que financian ayudas para el desarrollo de innovación en los servicios sociales mostró que se trataba de actuaciones con una evidente incidencia social, más que de actuaciones dirigidas al perfeccionamiento del conocimiento científico en cuestiones relacionadas con la asistencia social.

La materia referida a asociaciones y fundaciones también ha sido alegada por el Estado como título competencial para legitimar las subvenciones destinadas a la realización de actuaciones dirigidas a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de las personas y colectivos que se encuentran situación o riesgo de exclusión social. En este caso, la STC 177/2002 recordó que el art. 149.1 CE no contiene ningún título competencial sobre asociaciones y fundaciones, de modo que la regulación que puede realizar el Estado en esta materia se ejerce en el marco de la reserva de Ley orgánica del art. 81.1 CE referida al derecho fundamental proclamado en el art. 22 CE. En cuanto al alcance de dicha reserva, el Tribunal señaló que solo debía considerarse reservada a Ley orgánica la regulación de los elementos esenciales del contenido del derecho. A juicio del intérprete del texto constitucional, el objeto de las ayudas era el apoyo de asociaciones y fundaciones, sin que en ningún caso se regulase el contenido del derecho fundamental proclamado en el art. 22 CE. En consecuencia, la orden debía encuadrarse materialmente dentro de la competencia autonómica sobre asistencia social (35).

Como puede observarse, la postura del Tribunal en todos los casos ha sido la de reconducir la materia objeto de las subvenciones hacia la competencia autonómica sobre servicios sociales o asistencia social. Una de las novedades de estos pronunciamientos reside en que el análisis sobre el objeto del recurso *supera* los ámbitos que tradicionalmente habían centrado la jurisprudencia. Las competencias reservadas en los arts. 149.1.17 CE y 149.1.1 CE respaldaron en varias ocasiones intervenciones del Estado dirigidas hacia el ámbito asistencial y, hasta el momento, fueron los títulos que ocupaban la jurisprudencia del Tribunal (36). No obstante, en el marco del Estado autonómico, las actuaciones de las Administraciones Públicas para paliar situaciones de necesidad pueden reconducirse a un amplio número de títulos competenciales que, directa o indirectamente, inciden sobre el Estado del bienestar. De hecho, las alegaciones de títulos como la inmigración, la regulación del derecho de

(34) STC 226/2012, de 29 de noviembre, FJ 4.

(35) STC 177/2012, de 15 de octubre FJ 4.

(36) STC 76/1986, de 5 de julio; STC 146/1986, de 25 de noviembre y STC 239/2002, de 11 de diciembre.

asociación o la investigación científica o técnica con el objetivo de justificar la incidencia del Estado en esta materia muestran el potencial peligro de vaciamiento que muchos de los títulos del art. 149.1 CE representan sobre la asistencia social. Debe resaltarse, en consecuencia, que el conjunto de pronunciamientos concluye con la consolidación de un espacio propio e independiente para la competencia autonómica sobre asistencia social. De esta forma, el Tribunal ha puesto freno a la extensión material que la cláusula social supone en los títulos competenciales reservados al Estado y, en consecuencia, ni los mandatos previstos en el Capítulo III del Título primero ni la cláusula referida al Estado social tienen por qué traducirse en una ampliación material de las competencias del art. 149.1 CE (37).

Con todo, como se explicará en el siguiente apartado, las reservas que se introducen en la capacidad del Estado de actuar en materia asistencial (cuando dicha capacidad se ampara en alguno de los títulos del art. 149.1 CE) contrasta con la amplitud con que el intérprete supremo de la Constitución examina el alcance del poder de gasto. La salvaguarda del espacio propio para la asistencia social no implica impedir que el Estado central pueda dirigir fondos económicos condicionados hacia este sector a través del poder de gasto. Por el contrario, la práctica seguida por el Estado ha consistido en utilizar su capacidad de gasto para financiar acciones sobre la asistencia social, sin tener en cuenta el sistema de distribución competencial y sin que los parámetros desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal se hayan traducido en una limitación efectiva de dicha capacidad.

b. CAMBIO DE DOCTRINA SOBRE TERRITORIALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL

La segunda cuestión que se discute en los conflictos de competencias sobre la asistencia social interpuestos en los últimos años gira en torno a la territorialización de las subvenciones. Las convocatorias concretan con gran detalle todo el espacio material de las ayudas, sin dejar margen para el ejercicio de la competencia autonómica. Así, las convocatorias fijan los aspectos generales de la subvenciones (finalidad y objeto, beneficiarios, requisitos de acceso y cuantía de las ayudas), las normas procedimentales sobre la gestión de la subvención (instrucción, tramitación y resolución del procedimiento) y, finalmente, centralizan la ejecución y conce-

(37) En este sentido lo interpretan VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *La acción social...*, op. cit., pág. 101 y ss. y GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, *Las prestaciones económicas...*, op. cit., pág. 151 y ss.

sión de las ayudas en los órganos de la Administración del Estado (38). Como puede observarse, el Estado, al hacer uso de su potestad subvencional, agota la regulación de todos los elementos normativos y procedimentales de las subvenciones y esta actuación supone utilizar el poder presupuestario del Estado al margen del sistema de distribución competencial y una clara afectación de la competencia autonómica sobre asistencia social.

En las impugnaciones, las Comunidades recurrentes no discuten en ningún momento la capacidad del Estado de disponer fondos presupuestarios y dirigirlos hacia materias donde las Comunidades autónomas ostentan competencias exclusivas. Las alegaciones referidas a la falta de adecuación de la potestad subvencional al orden competencial se centran en el hecho que las convocatorias no territorializan las ayudas. Siguiendo la doctrina constitucional de la STC 13/1992, los recurrentes sostienen que, al ser la asistencia social una competencia exclusiva de las Comunidades autónomas, el Estado debe limitarse a trazar las prioridades de política social en los presupuestos generales, y los fondos de esas subvenciones deben ser repartidos entre las Comunidades autónomas, con la única excepción de los programas que por su incidencia estatal no puedan quedar cubiertos por las competencias de las Comunidades autónomas.

Como no puede ser de otro modo, el análisis del poder de gasto del Estado y su incidencia sobre el sistema de distribución competencial debe partir de la STC 13/1992 (39). Según la doctrina ya consolidada del Tribunal Constitucional, el poder de gasto del Estado debe concretarse y ejercerse en el marco del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado (40). En palabras del Tribunal:

«[N]o existe una “competencia subvencional” “diferenciada” resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC

(38) Del conjunto de sentencias analizadas sobre la asistencia social la única convocatoria que se aparta de la tendencia hacia la gestión directa y centralizada de las subvenciones por parte del Estado es el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el cual se regula la renta básica de emancipación. La norma introduce la figura del convenio bilateral como vía a través de la cual se distribuyen entre las Comunidades autónomas las ayudas al alquiler.

(39) De forma muy temprana el Tribunal Constitucional en la STC 39/1982, de 30 de junio, afirmó que «la subvención no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia respecto de los diferentes aspectos a que puede dar lugar la misma» (FJ 5). Esta afirmación ha sido reiterada en numerosas ocasiones: STC 96/1990, de 24 de mayo; STC237/1992, de 15 de diciembre o STC 148/1998, de 10 de junio.

(40) STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4.

39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado “título competencial autónomo” (SSTC 179/1985, 145/1989) que “puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía” (STC 95/1986)» (41).

El punto de partida para analizar el ejercicio del poder de gasto del Estado y su adecuación al orden competencial es la inexistencia de una competencia específica sobre subvenciones (42). La subvención no es una materia competencial a la vista del sistema de distribución de competencias y, por lo tanto, el poder subvencional del Estado por sí mismo no puede respaldar la convocatoria de ayudas o subvenciones. Cabe señalar que el Tribunal ha reconocido al Estado la capacidad de dirigir fondos presupuestarios hacia las finalidades que considere necesarias (43), sin que ello quiera decir que pueda hacerlo como si de una competencia propia y autónoma se tratara. El poder subvencional deberá ejercerse siguiendo el marco competencial, es decir, de manera conjunta con alguna de las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1.1 CE. Así, como ha descrito la doctrina: «la subvención es una forma de fomento de la propia

(41) Según la STC 13/1992, FJ 4: «la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas —que lo siguen siendo a pesar de la financiación—, sino que, aún si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general) ha reservado a otros entes territoriales» (SSTC 146/1986 y 75/1989).

(42) Al respecto, véase, POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, «Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones», en *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007, págs. 228 y ss.

(43) Según al Tribunal Constitucional: «Puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA). Por consiguiente, 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 13/1993, FJ 7).

competencia [...], de forma que, la subvención sigue la competencia pero no la suple, ni puede prescindir de ella» (44).

Como es ya ampliamente sabido, el vínculo entre el poder subvencional y las reglas del sistema de distribución de competencia se materializa a través de los cuatro supuestos expuestos en la STC 13/1992:

- a) Un primer supuesto se produce cuando la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. No obstante, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.
- b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, de modo que las competencias de desarrollo normativo y de ejecución corresponden a las Comunidades autónomas. En estos supuestos, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades autónomas, de manera que, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado ni de un organismo intermediario

(44) PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Distribución constitucional de competencias en la materia. El concepto de poder de gasto subvencional en la doctrina del Tribunal Constitucional», en Mario GARCÉS SANAGUSTÍN y Alberto PALOMAR OLMEDA, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Madrid, Aranzadi, 2011, pág. 110.

de esta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

- c) Un tercer supuesto es aquel en el que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad autónoma. En este caso, la única diferencia con el supuesto anterior consiste en que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, de las condiciones y de la tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autorganización de los servicios.
- d) El cuarto y último supuesto es aquel en el que a pesar de que las Comunidades autónomas tengan competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, estas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado o por un organismo dependiente de esta, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al mismo tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y del contenido de la medida de fomento de que se trate.

De la lectura de los cuatro apartados se desprende que la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de la subvención dependerá del alcance funcional de las competencias del Estado o de las Comunidades autónomas. El sistema de distribución competencial será, por tanto, el criterio al cual deberá acudir para delimitar el ámbito de actuación que corresponde a cada entidad territorial. Esta forma de conducir la actividad normativa y ejecutiva que ejerce el Estado por vía de las subvenciones supone sujetarlo a las normas ordenadoras de las competencias, de forma que este podrá actuar tan lejos como le permita la competencia sobre la materia objeto de la subvención.

El vínculo entre el poder subvencional del Estado y el sistema de distribución competencial implica que las ayudas que dicte el Estado en materia de asistencia social deberán o bien vincularse con alguna de las competencias atribuidas al mismo o bien, en caso de que no exista una competencia general o específica, el destino de las partidas presupuestarias deberá realizarse de manera general o global, por sectores o subsectores. En el campo de la asistencia social, la capacidad del Estado central de disponer de su presupuesto se legitimó, en la STC 13/1992, a través del art. 149.1.1 CE. En este caso, las pensiones asistenciales incluidas en la Ley de presupuestos estatales se recondujeron al título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE. Para ello, las ayudas fueron consideradas medidas prestacionales dirigidas a asegurar un mínimo vital para los ciudadanos y que garantizaban la uniformidad de las condiciones de vida. La vinculación entre el art. 149.1.1 CE y la igualdad material plantea la difícil tarea de consensuar la consecución de la igualdad real en el marco de un Estado social y la protección de la autonomía de las Comunidades autónomas en el marco del Estado autonómico. Bajo una primera consideración, el desarrollo de estos dos principios constitucionales se traduce en la implicación de todas las Administraciones territoriales, de forma que la consecución de la igualdad real no suponga la inactividad el Estado central en aras de proteger la autonomía, pero tampoco la centralización de toda actuación estatal en aras de conseguir el máximo mandato de igualdad de todos los ciudadanos. Sin embargo, este equilibrio entre principios se hace más complejo al intentar concretar la intensidad de la actuación del Estado central en las subvenciones dirigidas a conseguir la igualdad social, y también al intentar delimitar los supuestos sobre las desigualdades territoriales que activarían el art. 149.1.1 CE (45).

En términos generales, desde el punto de vista competencial, el desarrollo de los principios del Estado social conecta con los títulos que el Estado ostenta en ámbitos como la educación, la sanidad o la seguridad social. Ahora bien, en materias como la asistencia social, donde el art. 149.1 CE no atribuye al Estado ninguna función, la consecución de la igualdad material se ha vinculado a la garantía de las condiciones de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Así, en la STC 13/1992, las ayudas que dicta el Estado en materia de asistencia social se conectan con la competencia prevista en art. 149.1.1 CE a través de los principios rectores del Capítulo III del Título I de texto constitucional:

(45) Sobre el alcance del art. 149.1.1 CE, véase CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho comunitario*, Madrid, CEPC, 2001.

«[E]l 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» (46).

La posición del art. 149.1.1 CE como garante último de la igualdad social entre los ciudadanos ha suscitado cierta cautela entre la doctrina dado el peligro que, para las competencias de las Comunidades autónomas, puede conllevar la utilización de un título competencial transversal como el previsto en el apartado primero del art. 149.1 CE (47). En todo caso, lo cierto es que el Estado no ha derivado de este el alcance material que potencialmente se extrae de la STC 13/1992. Al margen de su activación por vía de la Ley 39/2006, de la Dependencia, la competencia sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad ha actuado más como un título coadyuvante de preceptos más específicos, que como un título autónomo. Concretamente, en materia subvencional no ha tenido un gran uso por parte del Estado ni del Tribunal Constitucional (48).

El vínculo construido por la jurisprudencia entre el ejercicio del poder subvencional del Estado en materia de asistencia social y el art. 149.1.1 CE se rompe con la STC 178/2011. En este caso, el Tribunal consideró que las subvenciones para la realización de programas dirigidos a favorecer la inclusión social incidían de manera directa y exclusiva sobre la asistencia social, materia sobre la cual el Estado carece de funciones. En consecuencia, la convocatoria se habría dictado en ausencia de un título competencial que la justificase. Según el fundamento 5 de la sentencia: «las subvenciones estatales solo es posible que queden incluidas en el supuesto cuarto (refiriéndose a los supuestos de la STC 13/1992) cuando

(46) STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7.

(47) Para autores como Miguel Ángel Cabellos, la mejor vía de protección de la autonomía de las Comunidades autónomas será aquella que conciba el art. 149.1.1 CE como un instrumento estatal de intervención puntual a fin de corregir las desigualdades que se produzcan. Véase, CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución competencial... op. cit.*, pág. 60. Por su parte, Ángel Garcés sostiene la posible intervención del Estado por vía del artículo 149.1.1 CE para establecer un cierto grado de homogeneidad en las rentas mínimas de inserción. La intervención estatal recaería sobre el *quantum* mínimo para evitar el desequilibrio autonómico y la fijación de un marco jurídico que regule las diferentes posiciones jurídicas del beneficiario (derechos, deberes y cargas). Véase, GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, *Las prestaciones económicas... op. cit.*, pág.199-200. Se muestran también favorables a la argumentación del Tribunal. MAESTRO BUELGA, Gonzalo y GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *Marginación, Estado Social y Prestaciones autonómicas, op. cit.*, págs. 87 y ss.

(48) El título competencial que frecuentemente utiliza el Estado central para legitimar su actuación por vía de las subvenciones es el previsto en el artículo 149.1.13 CE.

el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la materia», y continúa diciendo: «y, como ya hemos advertido, sobre la materia asistencia social el Estado carece de título competencial alguno» (49).

En este caso lo primero que llama la atención es que el Tribunal haya descartado de plano el art. 149.1.1 CE cuando la norma objeto del recurso se dicta en el marco de las ayudas de la Ley de Dependencia y, por lo tanto, el título válido sería el referido a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos. No obstante, la opción del Tribunal fue seguir la línea de defensa del abogado del Estado —quien no invocó ningún título competencial que respaldara la norma(50)— para centrarse después en el examen sobre la gestión centralizada de las subvenciones.

La decisión de no invocar ningún título que justifique competencialmente la actuación del Estado supone ya un primer distanciamiento de la doctrina seguida hasta el momento por el Tribunal. Como ya se ha comentado, las actuaciones del Estado dirigidas a la consecución de las finalidades sociales del Capítulo III se habían vinculado con el art. 149.1.1 CE. Por otra parte, la ausencia de título competencial significa ubicar las subvenciones o ayudas dictadas por el Estado en materia de asistencia social en el primero de los supuestos de la STC 13/1992, es decir «cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma». Y, el hecho de ubicar las ayudas sobre asistencia social en el primero de los apartados de la STC 13/1992 supone también reconducirlas a uno de los supuestos de la STC 13/1992 que más dudas ha suscitado entre la doctrina(51). Esto es así porque la

(49) STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5.

(50) Lejos de invocar un título competencial, las alegaciones del Estado se centran en justificar la centralización de las ayudas acudiendo a la naturaleza supraautonómica de las mismas. Siguiendo la argumentación del abogado del Estado, no ha existido una invasión competencial real y efectiva, toda vez que el Estado puede realizar funciones en materia de asistencia social cuando estas tengan como finalidad asegurar un mínimo vital o para paliar mediante medidas de fomento situaciones específicas con necesidades que requieran y exijan un planteamiento global, lo que, a su vez, implica que los fondos subvencionales no se territorializan entre las Comunidades autónomas. STC 178/2011, de 8 de noviembre.

(51) Así, para Fernández Ferreres, el primero de los supuestos descritos por el Tribunal Constitucional implica una afectación indebida a la autonomía financiera de las Comunidades autónomas y hace realidad lo que, por el contrario, hasta la STC 13/1992 ha venido siendo sistemáticamente negado por la jurisprudencia constitucional; en concreto, que la facultad de gasto no atribuye ninguna competencia ni, por tanto, permite condicionar las ajenas. Se lesiona la autonomía financiera porque, bien ese gasto no será sino dotación —vía subvención-condicionada— de los servicios propios de las Comunidades autónomas, con lo que ese condicionamiento o afectación propio y característico de toda subvención menoscabará la autonomía financiera y las competencias materiales correspondientes, o bien porque, en otro caso, con ese gasto el Estado no vendrá sino a detraer indebidamente parte de los recursos presupuestarios que, en principio, podrían dotar con mayor amplitud

adecuación entre el sistema de distribución competencial y la configuración de un supuesto que permite al Estado actuar sobre las competencias exclusivas de las Comunidades autónomas, sin que exista un título competencial que le habilite, supone entender el poder de gasto como una potestad autónoma e independiente desligada del orden competencial (52).

Sin embargo, los temores sobre la afectación al sistema de distribución competencial que, en su momento, generó la activación del poder de gasto sobre competencias exclusivas de las Comunidades autónomas, quedaron en buena parte compensados por la forma en que la propia STC 13/1992 territorializa las ayudas. En el marco del supuesto que aquí nos atañe:

«[L]a determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no pueden hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad».

Además añade al Tribunal que:

«[E]sos 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».

Por lo tanto, cuando el Estado no invoque título competencial alguno y pretenda actuar sobre una competencia exclusiva de las Comunidades autónomas por vía del poder de gasto, la regla de la STC 13/1992 indica que el destino de las partidas presupuestarias correspondientes debe realizarse de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad y, además, integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica. Esta fórmula aminora una eventual vulneración de

los ingresos transferidos —participaciones— de las Comunidades autónomas no condicionados a fin o destino alguno previo. En consecuencia, estas pueden decidir, por razón de sus competencias materiales, si llevan a cabo unos u otros programas o acciones de fomento e incentivo. Véase, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. En el funcionamiento del Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1993, año 13, núm. 38, págs. 233-234.

(52) CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución competencial...*, op. cit., pág. 57. Carlos Aymerich sostiene que la afirmación hecha por el Tribunal de que el Estado pueda asignar fondos a cualquier finalidad, sea o no de su competencia, resulta difícil de compatibilizar con la negación de la potestad de gasto como título competencial. AYMERICH CANO, Carlos: «Subvenciones y Estado autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2013, núm. 97, págs. 222-223.

las competencias exclusivas de las Comunidades autónomas al distinguir entre la asignación de fondos, es decir, el establecimiento de las subvenciones, que operaría al margen del sistema de distribución competencial, y la programación y ejecución del gasto sujeto, este sí, condicionado al orden competencial (53). Asimismo, las precauciones sobre la libertad de gasto del Estado que suscitaba el primero de los supuestos de la STC 13/1992 acaban disipándose por la propia práctica del Tribunal Constitucional, quien hasta la STC 178/2011 no había acudido a este supuesto para legitimar la actuación subvencional del Estado (54). De hecho, autores como Pomed Sánchez indicaban que la práctica inoperatividad del primero de los apartados de la STC 13/1992 se debía en buena parte a que en él no se contempla tanto una hipótesis de subvenciones *stricto sensu*, cuanto transferencias presupuestarias condicionadas (55).

Volviendo a la STC 178/2011 se observa que, además de apartarse de la doctrina que vinculaba las subvenciones en materia de asistencia social al art. 149.1.1 CE, también modifica las reglas de territorialización de las subvenciones o ayudas. Los nuevos criterios introducidos distan diametralmente de la idea seguida por la STC 13/1992. Esto es así porque, según indica el fundamento jurídico 7 de la STC 178/2011:

«[A] partir de los criterios contenidos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 consideramos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvenciones —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que “las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común”».

(53) AYMERICH CANO, Carlos, «Subvenciones y Estado autonómico...», *op. cit.*, pág. 223.

(54) En todos los conflictos planteados sobre poder subvencional del Estado, el máximo intérprete de la Constitución siempre había procedido a encuadrarlos en algún título del 149.1, por genérico que fuera. Véase, POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, «Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones», en *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, *op. cit.*, pág. 233; TORRES PÉREZ, Aida, *La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2012 (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics, 75), pág. 100.

(55) POMED SÁNCHEZ, Luis, «Jurisprudencia constitucional...», *op. cit.*, pág. 233.

El primer supuesto de la STC 13/1992, que de hecho había tenido muy poca operatividad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se convierte, tras la STC 178/2011, en la base competencial para legitimar una intervención amplia del poder subvencional del Estado sobre la asistencia social. La territorialización genérica o global por sectores se transforma ahora en la posibilidad de regular el objetivo y finalidad, la modalidad técnica de las mismas, los beneficiarios y los requisitos esenciales de acceso. Esta doctrina, iniciada por el Tribunal Constitucional en la STC 178/2011 y que se consolida tras un amplio número de pronunciamientos(56), supone la traslación de los criterios de territorialización desarrollados para las competencias compartidas al campo de las competencias exclusivas(57). La gestión de las subvenciones sobre asistencia social corresponderá siempre a las entidades descentralizadas pero, el diseño y la regulación de todos los elementos corresponden al Estado. Esta reformulación significa una revisión táctica de la STC 13/1992, tal y como se describe en el voto particular de la STC 226/2012 emitido por la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y al cual se añadió el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez:

«[E]n la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, se introdujo implícitamente una modulación de la interpretación —hasta entonces incuestionada— que puede considerarse una revisión tácita de la doctrina fijada en la referida STC 13/1992».

Para el voto particular, la integración en la esfera competencial de la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —el objeto, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso—:

«[C]ontradice frontalmente el principio consagrado por nuestra jurisprudencia que afirma que el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado no altera la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

Además, se añade que la doctrina del Tribunal iniciada con la STC 178/2011:

«[R]elativiza la diferencia fundamental que supone ostentar la titularidad de una competencia, o carecer de ella en la mate-

(56) STC 36/2012, de 15 de marzo; STC 72/2012, de 16 de abril; STC 73/2012, de 16 de abril; STC 173/2012, de 15 de octubre; STC 177/2012, de 15 de octubre; STC 178/2011, de 8 de noviembre; STC 227/2012, de 29 de noviembre; STC23/2013 y STC78/2014, de 24 de junio.

(57) STC 89/2001; STC 188/2001, de 20 de septiembre y STC 175/2003, de 30 de septiembre.

ría de que se trate, circunstancia determinante a partir de la cual en la STC 13/1992 quedaron estructurados los cuatro supuestos generales claramente sistematizados en su fundamento jurídico 8, con explícita contemplación de las consecuencias jurídicas respectivas aplicables a cada uno de los supuestos».

Sin duda, el Estado central no puede desligarse de sus responsabilidades frente al Estado social porque los mandatos previstos en el Capítulo III de la Constitución vinculan a todas las entidades territoriales. Ciertamente, activar el primer supuesto previsto en la STC 13/1992 y territorializar los recursos de manera genérica o global por sectores o subsectores, como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, convierte a la subvención en una asignación presupuestaria, y dificulta que el Estado pueda actuar frente a las necesidades sociales existentes. Sin embargo, podríamos decir que la actuación del Estado central se sitúa en el otro extremo, al centralizar tanto el diseño como la gestión de las ayudas en materia de asistencia social y al desconocer las competencias autonómicas. Frente a esta realidad, la respuesta del Tribunal Constitucional es trasladar los criterios de territorialización de las subvenciones previstas para las competencias compartidas (58), y dejar en manos del Estado la configuración de los aspectos esenciales de la subvención. En este caso, lo que llama la atención no es que el Estado tenga la potestad de regular aspectos relativos a la finalidad, los beneficiarios o los requisitos del acceso en ámbitos de competencias compartidas, sino que dicha doctrina se haya desplazado a un campo como la asistencia social, donde las Comunidades autónomas tienen competencia exclusiva, y donde, además, tal y como indica el propio Tribunal, el Estado no ostenta ningún título competencial.

II.2. La territorialización de la gestión de las subvenciones

La territorialización de la gestión de las subvenciones es el tercer aspecto que se discute en los conflictos competenciales analizados. Como regla general, las convocatorias de las ayudas centralizan la ejecución y concesión de las ayudas en los órganos de la Administración central (59)

(58) Al respecto, véase apartado 3.

(59) Del conjunto de sentencias analizadas sobre la asistencia social, la única convocatoria que se aparta de la tendencia hacia la gestión directa y centralizada por parte del Estado es el Real Decreto 1472/2007 por el cual se regula la renta básica de emancipación. Dicho real decreto introduce la figura del convenio bilateral como vía a través de la cual se distribuyen entre las Comunidades autónomas las ayudas al alquiler. (STC 36/2012, de 15 de marzo).

porque, a juicio del Estado, las ayudas convocadas dan respuesta a situaciones sociales específicas que exigen un planteamiento global (60).

Cabe recordar que la centralización de la gestión ha sido admitida por el máximo intérprete de la Constitución en tres supuestos: (a) cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, (b) cuando resulte imprescindible para garantizar las mismas posibilidades de obtención y (c) cuando resulte imprescindible para el disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional (61). En el caso de las subvenciones sobre la asistencia social, la doctrina ya consolidada por parte del Tribunal Constitucional ha consistido en rechazar de manera reiterada el carácter supraautonómico de las ayudas con cargo a los presupuestos estatales y negar la existencia de situaciones excepcionales que justificarían la centralización de la gestión de las subvenciones, de forma que el Estado no está legitimado para gestionar de forma habitual las subvenciones. En este sentido, el Tribunal ha dado plena aplicación a la regla que desarrolla a partir de la STC 178/2011, que sitúa 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» (62).

El reconocimiento de las potestades de gestión de las subvenciones de las Comunidades autónomas en materias donde estas ostentan algún tipo de funciones es una doctrina consolidada también en el campo de las competencias compartidas. Al respecto, la doctrina de Tribunal Constitucional tiende a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos en donde el Estado centralizaba la gestión de las subvenciones, y en muy pocas ocasiones se ha aceptado la existencia de situaciones excepciona-

(60) Véase, STC 178/2011, de 8 de noviembre, apartado 5.a (Antecedentes).

(61) «El cuarto y último supuesto es aquel en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, estas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de esta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate». STC 13/1992, 6 de febrero, FJ 8.

(62) Ya que continúa el Tribunal: «es doctrina reiterada de este Tribunal que «las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común». STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7.

les que justificasen la centralización de las ayudas (63). Existen, incluso, subvenciones sobre la formación continua que son reconducidas hacia la competencia de legislación laboral (y, por lo tanto, hacia un ámbito material donde las Comunidades autónomas ostentan competencias ejecución de la legislación laboral), respecto de las cuales el Tribunal declaró que los entes competentes para asumir la gestión de dichas subvenciones eran las Comunidades autónomas (64).

Ahora bien, las potestades de gestión sobre las subvenciones reconocidas a las Comunidades autónomas quedan anuladas si los pronunciamientos se analizan desde el punto de vista de su eficacia. Las sentencias del Tribunal que estiman parcialmente los recursos interpuestos no declaran la nulidad de los actos o disposiciones en los cuales el Estado se ha excedido desde el punto de vista competencial, porque las subvenciones han agotado sus efectos y se estima conveniente no perjudicar situaciones jurídicas ya consolidadas (65). En consecuencia, las sentencias tienen un efecto puramente declarativo que se limita a declarar la titularidad de la competencia controvertida, pero sin consecuencia alguna sobre el acto que convoca la subvención. Téngase en cuenta que el espacio temporal entre la impugnación de las convocatorias de ayudas o subvenciones y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que resuelven los respectivos conflictos competenciales se sitúa entre cinco y diez años. La demora en resolver los conflictos provoca que, en el momento en que la

(63) En otras materias, el Tribunal ha admitido de manera excepcional la gestión centralizada cuando esta sea necesaria para garantizar la plena efectividad de la subvención dentro del sector, para garantizar igual posibilidad de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, y para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. STC 79/1992, de 28 de mayo; STC 186/1999, de 14 de octubre; STC 188/2001, de 20 de septiembre; STC 212/2005, de 18 de agosto. Al respecto, véase, TORRES PÉREZ, Aida, *La proyección de la potestad...*, op. cit., págs. 45-50.

(64) Así, se afirmó que: «la financiación objeto de regulación [...] no constituye un fondo nacional o de empleo, razón por la cual no quedan reservadas al Estado respecto de la misma todas las competencias, sino que, en virtud de su configuración como medida "laboral", ha de ser la Comunidad Autónoma de Galicia quien adopte las medidas aplicativas o de ejecución que la legislación estatal disponga al respecto». STC 190/2002, de 17 de octubre de 2002, FJ 7. En el mismo sentido, STC 95/2002, de 22 de mayo; STC 190/2002, de 17 de octubre; STC 228/2003, de 18 de diciembre; STC 230/2003, de 18 diciembre y STC 158/2004, de 22 de octubre.

(65) En la STC 126/2002, de 20 de mayo, sobre conflicto de competencias promovido contra la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regula la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales para 1993, el Tribunal, en el FJ 11, señaló: «antes del fallo, debemos pronunciarnos también sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren algunos preceptos impugnados, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), la Orden impugnada ya ha agotado sus efectos y que no procede afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes».

sentencia afirma que el Estado se extralimitó en el alcance de su competencia, la subvención ya ha sido ejecutada y, en consecuencia, la declaración de la nulidad implicaría retrotraer todos los efectos de la subvención. Por esta razón, y para no afectar intereses legítimos de terceras personas y evitar que los beneficiarios y las beneficiarias se vean obligadas a reintegrar el importe recibido, las sentencias se limitan a declarar la titularidad de gestión de las subvenciones a favor de la comunidad autónoma.

Teniendo en cuenta que los efectos de los pronunciamientos son meramente declarativos, puede afirmarse que las sentencias no tienen consecuencias directas e inmediatas sobre la actuación de los órganos del Estado. El hecho de que las sentencias declaren la vulneración del orden competencial, pero no la nulidad de las ayudas, genera un inmovilismo por parte del Estado, que continúa convocando subvenciones sin proceder a la territorialización de las mismas(66). Es cierto que la nulidad de las ayudas generaría efectos no deseados sobre terceros y por ello no se declara la nulidad, pero debería esperarse un cambio en la conducta del Estado si se tienen en cuenta principios como la lealtad institucional o el acatamiento de todos los poderes públicos a las sentencias del máximo intérprete del texto constitucional. Al respecto, autores como Luis Pomed Sánchez han señalado que «convendría que se asumiera definitivamente que la gestión centralizada de las subvenciones es una excepción a la preferencia por la ejecución autonómica en aquellas materias en las que las Comunidades autónomas ostentan un título competencial que les habilita al efecto» (67).

III. Breves apuntes sobre el uso del poder subvencional del Estado más allá de la asistencia social

La reinterpretación en clave centralista del poder de gasto del Estado no solo ha sucedido en el campo de la asistencia social. En otros ámbitos,

(66) Véase por ejemplo. Resolución de 20 de agosto de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convoca en 2015 la concesión de ayudas económicas a corporaciones locales para el desarrollo de programas de prevención de las drogodependencias, con cargo al Fondo de Bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados, en aplicación de la Ley 17/2003, de 29 de mayo; Resolución de 13 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan ayudas económicas para el desarrollo de proyectos de investigación sobre drogodependencias en el año 2015; Resolución de 25 de junio de 2015, del Instituto de la Juventud, por la que se convocan subvenciones para el mantenimiento, funcionamiento y equipamiento de asociaciones juveniles organizaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud de ámbito estatal, para el año 2015; Orden SSI/974/2015, de 18 de mayo, por la que se convocan subvenciones a entidades de cualquier titularidad, sin ánimo de lucro, destinadas a la financiación de programas de prevención y control de la infección por VIH y sida para el año 2015.

(67) POMED SÁNCHEZ, Luis, «La potestad subvencional en... *op. cit.*, pág.75.

como en el caso de las competencias compartidas y la regulación del procedimiento de subvenciones, también se han introducido matizaciones importantes en la jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional.

En el campo de las subvenciones en materias de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades autónomas, las potestades que ostenta el Estado sobre la regulación de los elementos de la subvención se han expandido hasta tal punto que predomina una regulación de gran detalle que no permite la activación de actuaciones normativas de las Comunidades autónomas sobre la subvención. En la década de los noventa, el Tribunal Constitucional afirmó que la mera invocación de alguno de los preceptos previstos a lo largo del art. 149.1 CE no autorizaba al Estado central a atraer hacia él toda intervención, por penetrante que fuera, en el sector objeto de financiación estatal (68). En el caso de las competencias compartidas, la adecuación del poder normativo del Estado al sistema de distribución competencial supone dejar un espacio a la comunidad autónoma para que esta pueda también ejercer potestades normativas sobre el contenido de la subvención, es decir, la regulación del Estado debe permitir «un margen a las Comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación» (69). En consecuencia, las subvenciones dictadas con cargo a los presupuestos estatales sobre materias que siguen el esquema de bases estatales y desarrollo autonómico no pueden agotar la regulación de todos los elementos de la subvención.

De forma similar a lo sucedido en el campo de las competencias sobre asistencia social, el margen normativo dejado a la competencia autonómica para el desarrollo o complemento de los elementos centrales de la subvención ha ido disminuyendo de manera paulatina a favor del Estado central. En la STC 98/2001, de 5 de abril de 2001, por la que se resuelve la impugnación de las subvenciones en el marco del plan de ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999, el Tribunal declaró que la regulación de aspectos como el ámbito temporal de vigencia de la orden, así como la regulación de los aspectos relativos a la presentación de las solicitudes, formaban parte de las bases del régimen minero y energético, mientras que vulneraban las competencias autonómicas la regulación de aspectos relativos a la instrucción, tramitación y regulación de los expedientes (70). Posteriormente, en la STC 188/2001, de 5 de abril, sobre

(68) STC 59/1995, de 25 de abril.

(69) STC 13/1992, de 3 de marzo, FJ 8b.

(70) Así, en la STC 98/2011 el Tribunal afirma que «el establecimiento de un plazo común para presentar las solicitudes en todo el territorio nacional, concebido como criterio coordinador, no menoscaba competencia autonómica alguna, porque puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Esta-

la convocatoria de becas para estudios universitarios y medios, se afirmó que en los elementos de ordenación de las subvenciones deberían diferenciarse, de un lado, los tipos de ayuda, la cuantía y los requisitos a cumplir y, de otro, los aspectos relativos a tramitación, supervisión, control y resolución de las solicitudes presentadas(71). Los primeros definidos como los elementos centrales de la subvención corresponderían al Estado central, mientras que los segundos formarían parte de la competencia autonómica(72).

La referencia que introduce el Tribunal Constitucional sobre la regulación por parte del Estado de los aspectos centrales de la subvención en la práctica se ha traducido en una regulación íntegra y completa de todos los elementos relativos al objetivo, la finalidad, los beneficiarios y los requisitos esenciales(73). Sin duda, el espacio que corresponde al Estado central en ejercicio de sus competencias básicas se identifica plenamente

do establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión». En el mismo sentido se pronuncia sobre la regulación de la documentación que han de aportar los solicitantes: «En cuanto a los documentos que deben acompañar a la solicitud [...], también se inscriben en el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.23 CE, pues, de un lado, garantizan una homogeneidad sin duda necesaria en la tramitación de las ayudas en todo el territorio nacional y, a la vez, permite a las Comunidades Autónomas atender a las especificidades de sus propias políticas en la medida en que se prevé que aquellas regulen ciertos aspectos de los estudios que han de ser aportados por los solicitantes [apartados c) y d)]». FJ 8.

(71) STC 188/2001, de 5 de abril, FJ 8.

(72) De manera similar, la STC 175/2003, de 30 de septiembre, señaló que: «Los puntos primero (objeto de la Orden), segundo (definiciones), tercero (ámbito de aplicación), cuarto (acciones y actividades subvencionables), quinto (beneficiarios), sexto (ámbito temporal), octavo (período subvencionable), duodécimo (líneas tecnológicas de actuación preferente y criterios de evaluación de solicitudes), decimotercero (cuantía máxima de las ayudas), decimocuarto (aplicaciones presupuestarias) y disposición transitoria primera (inversiones en proyectos tecnológicos para el medio ambiente industrial), constituyen, todos ellos, regulaciones relativas a las condiciones generales de otorgamiento de las ayudas, que se inscriben en el ámbito de la competencia estatal de ordenación económica del sector industrial (art. 149.1.13 CE) y, en consecuencia, no vulneran la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de “industria”. Mientras que «no son materialmente básicos los siguientes puntos de la Orden de 25 de abril de 1997 y, por ello, vulneran las competencias normativas y de gestión de la Generalidad en materia de “industria”: noveno (solicitudes), décimo (subsanación y mejora de la solicitud), undécimo (estudio y evaluación de las solicitudes), decimoquinto (propuesta y aceptación de subvenciones), decimosexto (concesión de la subvención), decimoséptimo (plazo de resolución de los procedimientos), decimoctavo (pago de las subvenciones concedidas), decimonoveno (pago anticipado de subvenciones), vigésimo (justificación de la realización del proyecto), disposición adicional primera (Comité de asesoramiento científico para el área de tecnologías farmacéuticas) y disposición adicional segunda (convenios con Comunidades Autónomas)». FJ 10.

(73) Por su parte, la doctrina ha identificado que forman parte de la potestad estatal: la determinación de la finalidad y objeto de las ayudas, acciones y actividades subvencionales; las líneas de financiación preferente; el ámbito de aplicación; el ámbito temporal o periodo subvencionable; el plazo común para la presentación de las solicitudes; los beneficiarios; la documentación a aportar con las solicitudes; los requisitos y condiciones para la obtención; los criterios de evaluación de las solicitudes y los elementos de valoración y selección relevantes; la cuantía máxima de las subvenciones o la regulación de los criterios básicos para las consecuencias del incumplimiento. TORRES PÉREZ, Aida, *La proyección de la potestad...*, op. cit., pág.39-40.

con los criterios indicados por el Tribunal Constitucional. La regulación de los elementos como el objetivo, la finalidad, los beneficiarios y los requisitos esenciales de la subvención forman parte de la extensión material de las bases. No obstante, el problema o la discusión parecen situarse en el hecho que el Estado regule con un alto grado de detalle cada uno de los elementos indicados, abarcando aspectos como la regulación de los plazos de la solicitud o la documentación que debe aportarse. La extensión normativa del carácter básico de la regulación no deja margen para que las Comunidades autónomas puedan completar o desarrollar los aspectos centrales de la subvención, limitándose las competencias autonómicas sobre el desarrollo de las bases a la gestión de las subvenciones.

De hecho, tal y como han descrito algunas autoras, en muy contadas ocasiones el Tribunal ha admitido que la regulación estatal adolecía de un excesivo grado de detalle (74); asimismo, más allá de pronunciamientos muy concretos, la doctrina del Tribunal Constitucional no ha sido la de recordar al Estado que, en el ejercicio de sus competencias básicas, la regulación estatal debería ir tan lejos como las bases se lo permitan. Nuevamente, las normas ordinarias de tramitación que incluyen normas procedimentales configuran el espacio reconocido a las Comunidades autónomas (75).

Otro ámbito en el que también se ha producido una notable centralización es el referido al *procedimiento de las subvenciones*. Aquí cabe nombrar la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, norma que regula las reglas y principios procedimentales comunes del procedimiento general de subvenciones. La ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por vulneración del sistema de distribución competencial y en las STC 130/2013, de 4 de junio y 135/2013, de 6 de junio, el alto intérprete concluyó que, en virtud del art. 148.1.18 CE, el Estado puede regular desde una perspectiva general y abstracta el procedimiento subvencional común, mientras que las Comunidades autónomas pueden establecer las especialidades derivadas de la organización propia de cada subvención.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Constitucional rehace la jurisprudencia seguida hasta el momento sobre el alcance el art. 149.1.18 CE, de

(74) En la STC 175/2003, de 22 de octubre, FJ 9 declaró: «El excesivo casuismo y detalle de la regulación de los documentos que se exigen, por un lado, y la ausencia de referencia alguna en el precepto al desarrollo normativo por las Comunidades autónomas de algunos extremos, por otro, determinan que el proceso sea incompatible con la naturaleza propia de las normas básicas». Al respecto, véase, TORRES PÉREZ, Aida, *La proyección de la potestad... op. cit.*, pág. 41.

(75) En la STC 175/2003, de 22 de octubre, se afirmó que «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad autónoma, a esta corresponde la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarlas, si bien deberá respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias». PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Distribución constitucional de competencias en la materia...», *op. cit.*, pág. 141 y ss.

forma que el concepto material de las bases del procedimiento administrativo común se amplía hasta abarcar el procedimiento administrativo de las subvenciones(76). Este pronunciamiento desdibuja, al menos en lo que se refiere a la materia de subvenciones, la diferencia entre procedimiento general y procedimiento *ratione materiae* que había establecido el Tribunal Constitucional años atrás. Así, cabe recordar que en la STC 227/1988 se afirmó que en las leyes sobre el procedimiento administrativo(77)

«[C]oexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado y las Comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración».

Bajo esta interpretación, el ámbito de actuación del art. 149.1.18 CE se había delimitado en dos espacios: el primero, relativo al procedimiento administrativo general, a través del cual se establece el mínimo común denominador para todos los procedimientos administrativos y, el segundo, relativo a los procedimientos, conforme al cual, en razón a la materia, la regulación del procedimiento dependerá del sistema de distribución competencial. Siguiendo este criterio, y aplicando las reglas sobre la territorialización del poder de gasto que no atribuyen potestades sobre la regulación del procedimiento de las subvenciones ni al Estado ni a las Comunidades autónomas, se entendía que a cada entidad territorial le correspondía la regulación del régimen procedimental de la subvención, en función de la competencia que ostentase, siempre respetando el

(76) Para Luis Pomed la ley de subvenciones se entiende más allá de la competencia básica: «La subvención no es una materia competencial y que, de los títulos expresamente esgrimidos por el legislador estatal, solo el artículo 148.1.18 permite una regulación normativa de los aspectos básicos de la institución que nos ocupa. [...] La LGS no satisface plenamente los requisitos formales de lo básico». POMED SÁNCHEZ Luis Alberto, «La potestad subvencional en el Estado autonómico...», *op. cit.*, pág. 58. En el mismo sentido, Alberto Palomar: «No deja de sorprender el hallazgo de una competencia del Estado para establecer la legislación básica de las subvenciones. Una competencia que se presenta con amplitud y pujanza, apoyada genéricamente en títulos competenciales 149.13, 149.1.14 y 149.1.19». PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Distribución constitucional de competencias en la materia...», *op. cit.*, pág. 105.

(77) Según el Tribunal, lo que debe entenderse por procedimiento administrativo común es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y de eficacia, los modelos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos. STC 130/2013, de 4 de junio.

marco general del procedimiento administrativo común previsto en la Ley 30/1992 (78).

Sin embargo, la STC 130/2013 se aparta de la interpretación seguida hasta el momento, y declara que el procedimiento subvencional regulado desde una perspectiva general y abstracta no es un procedimiento *ratione materiae*, porque prescinde de toda previsión específica que atienda a las características de un determinado sector o materia. Para llegar a esta afirmación, el Tribunal no considera la subvención como una materia, sino como una técnica de fomento administrativa:

«[L]a subvención considerada en abstracto y desligada de cualquier campo específico, no se encarna en ninguna materia o sector determinado, sino que es una técnica administrativa de fomento, esto es, una forma de actividad a la que puede acudir cualquier Administración pública» (79).

Efectivamente, como afirma el Tribunal «la subvención [...] es una actividad a la que pueden acudir las Administraciones públicas», pero se omite que esta actividad se encuentra sujeta al sistema de distribución competencial, de forma que la subvención no puede erigirse como un título competencial autónomo, ni como materia, ni como técnica de fomento. Las consecuencias del nuevo criterio interpretativo fijado en la STC 130/2013 es que la subvención deja de ser entendida como técnica de fomento de la propia competencia, para pasar a ser una técnica de fomento del art. 149.1.18 CE con un efecto irradiador sobre todas las materias previstas a lo largo del art. 149.1 CE.

El Tribunal dicta una sentencia que, a juicio de la doctrina, resulta excesivamente deferente con el legislador, porque la naturaleza básica de los preceptos excede el ámbito material del art. 149.1.18 CE (80), pero,

(78) En la STC 126/2002, de 20 de mayo, el Tribunal acordó que «cuando la competencia legislativa ha sido atribuida a una Comunidad autónoma, esta cumple también la aprobación de normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla». La STC 77/2004, de 18 de octubre, señaló que «las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas, y vulneran las competencias administrativas autonómicas en la materia correspondiente, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales [...] Las normas procedimentales se sitúan en el ámbito de los procedimientos especiales que deben respetar el procedimiento administrativo común pero que, fuera de este respecto, corresponde ser ordenado por la Administración a la que tenga atribuida la competencia sustantiva sobre la materia en cuestión».

(79) STC 130/2003, de 4 de junio, FJ 8.

(80) Para autores como Carlos Aymerich, El Tribunal Constitucional ayuda a incrementar la impunidad con la que el legislador estatal invade ámbitos competenciales propios de las Comunidades autónomas en la seguridad de contar con el amparo de dicho Tribunal. Las SSTC 130 y 135 eliminan la distinción entre procedimiento común y procedimiento *ratione materiae* al legitimar que la competencia estatal básica del 149.1.18 pueda activarse solo para garantizar un tratamiento común de

además, es un pronunciamiento que desconoce los preceptos previstos en los nuevos Estatutos de autonomía sobre el poder subvencional que en gran parte recogen la doctrina prevista en la STC 13/1992(81). Siguiendo la nueva interpretación del procedimiento de subvenciones, el Tribunal Constitucional parece extraer tres subámbitos del título competencial relativo al procedimiento administrativo común: el primero, un procedimiento general y abstracto que sigue los principios básicos de todos los procedimientos de la Administración y que competencialmente corresponde al Estado por vía del art. 149.1.18CE. El segundo, un procedimiento general y abstracto predicable de cada ámbito material concreto, en este caso la subvención, que también corresponderá al Estado por vía del art. 149.1.18 CE. Y, finalmente, la regulación del procedimiento subvencional de cada materia concreta, que, dependiendo del sistema de distribución competencial, corresponderá a una Administración o a otra.

Es cierto, como indica la sentencia, que las Comunidades autónomas continúan siendo las administraciones responsables de regular los procedimientos de los ámbitos materiales (urbanismo, servicios sociales, comercio). No obstante, esta nueva jurisprudencia supone un paso hacia atrás en el consenso existente hasta el momento y según el cual el poder de gasto no puede actuar de manera autónoma y al margen del sistema de distribución competencial. Tras la STC 130/2013, al Estado le corresponde regular desde una perspectiva general y abstracta el procedimiento subvencional común, por lo que las especialidades derivadas de la organización propia quedan para las Comunidades autónomas(82). Por lo tanto, si el procedimiento debía seguir la materia objeto de la subvención, ahora el alcance material del art. 148.1.18 CE se extiende para abarcar también la regulación general del procedimiento de otorgamiento de subvenciones.

IV. Conclusiones

La asistencia social como competencia asumida por las Comunidades autónomas se ha visto constantemente en la necesidad de garantizar un espacio competencial propio e independiente del resto de sectores de la

todos administrados ante cualquier administración, y también para perseguir otros objetivos de interés general. AYMERICH CANO, Carlos, «Subvenciones y Estado autonómico...», *op. cit.*, págs. 255-256. También es crítico con la doctrina del Tribunal Constitucional PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Distribución constitucional de competencias en la materia...», *op. cit.*, pág.141 y ss.

(81) MARTÍN i ALONSO, Gerard, «La realitat de l'Estat autonòmic reflectida en les sentències del Tribunal Constitucional 130/2013 i 135/2013. Relatives a la Llei General de Subvencions», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2014, núm. 20, págs. 278-318.

(82) AYMERICH CANO, Carlos, «Subvenciones y Estado autonómico...», *op. cit.*, pág. 235.

protección social. De hecho, los conflictos competenciales planteados ante el Tribunal Constitucional en materia de asistencia social durante los primeros veinte años de desarrollo del Estado autonómico tuvieron como objeto la determinación de la naturaleza de las prestaciones asistenciales con la finalidad de delimitar el espacio material que correspondía a la competencia autonómica y a la competencia estatal en este ámbito. En las STC 76/86, 146/86 y 239/2002, el Tribunal Constitucional entró en la difícil tarea de trazar la línea divisoria entre la competencia autonómica y las prestaciones asistenciales dictadas por el Estado en uso del artículo 149.1.17 CE, para concluir finalmente la existencia de una zona o franja común sobre la que pueden actuar ambas Administraciones Públicas. Esta línea jurisprudencial supuso dotar de un contenido propio y autónomo a la asistencia social, al tiempo que se le despojó del carácter residual que en un primer momento le fue atribuido. Este alcance es el que posteriormente se recoge en las reformas de los Estatutos de autonomía y ha sido avalado por la STC 31/2010.

Otro de los ámbitos que inciden de manera directa sobre la competencia autonómica de asistencia social es el poder subvencional. La operatividad del poder de gasto sobre los fines sociales previstos en el texto constitucional tiene una especial incidencia en campos materiales como la asistencia social o la vivienda, puesto que son materias sobre las que las Comunidades autónomas ostentan competencias exclusivas. En este contexto, la actuación del Estado central en materia de asistencia social reaviva el debate sobre la necesidad de conciliar los principios del Estado social, que impele a todos los poderes a actuar en aras de la consecución de la igualdad material de todas las personas, con los principios relativos a la protección de la autonomía, de forma que los mandatos sociales se materialicen a través del Estado autonómico y no en perjuicio del Estado autonómico. La consecución de dicho equilibrio quedó plasmada tras la STC 13/1992, en el presupuesto que establecía que el Estado central, pese a carecer de competencias explícitas, podía dirigir recursos condicionados a finalidades sociales a través de su poder de gasto. Esta actuación puede ser realizada cuando el Estado ostente un título competencial genérico o específico, o bien persiga finalidades legítimas. En todo caso, si el Estado central quería utilizar el poder de gasto debía territorializar las ayudas, y la capacidad normativa sobre la subvención dependía del alcance funcional de la competencia que ostentase el Estado.

La interpretación que en la STC 13/92 se extrae del alcance del poder de gasto del Estado sobre ámbitos en donde el Estado no ostenta ningún título competencial como es el campo de los servicios sociales queda modificada de forma sustancial tras los pronunciamientos del Tribunal de los últimos años. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse más allá de lo señalado en su momento so-

bre el alcance del artículo 149.1.1 CE y, de tal forma, delimitar cuál es el alcance material de las ayudas y subvenciones en materia asistencial dictadas por el Estado central. La primera cuestión que se debate es el alcance material de los títulos competenciales como la inmigración (art. 149.1.2 CE), la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE), la planificación económica (art. 149.1.3 CE) y su incidencia sobre la asistencia social. En el amplio número de pronunciamientos descritos el Tribunal Constitucional continúa la línea fijada en la STC 239/2002, y reconoce un espacio propio para la asistencia social. Todas las ayudas son reconducidas hacia la competencia autonómica, por lo que se limita la capacidad expansiva que poseen muchos de los títulos competenciales del artículo 149.1 CE.

El encuadre competencial desarrollado por el Tribunal Constitucional y favorable a la protección de las competencias autonómicas sobre asistencia social contrasta con la amplitud que, desde el punto de vista funcional, se reconoce a la utilización del poder de gasto del Estado. En este sentido, los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional introducen cambios sustanciales a los criterios de territorialización de las subvenciones respecto de la doctrina sentada en la STC 13/1992. En primer lugar, se rompe el vínculo entre el artículo 149.1.1 CE y las políticas asistenciales construido previamente por el Tribunal. La idea que las actuaciones del Estado quedaban competencialmente justificadas por la finalidad de asegurar un mínimo vital para todos los ciudadanos y paliar situaciones de desigualdad queda sustituida por el presupuesto que el Estado, en uso de su poder subvencional, puede dirigir fondos presupuestarios hacia programas o ayudas en materia asistencia, pese a no tener competencia expresa para ello.

En segundo lugar, los pronunciamientos introducen nuevos criterios de territorialización de las subvenciones, de manera que la potestad del Estado central sobre aquellos ámbitos donde carece de título competencial y que había sido reconducida hacia «la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes de manera genérica o global por sectores o subsectores enteros de la actividad» se transforma ahora en una potestad estatal con un capacidad de actuación mucho más amplia y referida a «la regulación de los aspectos centrales del régimen de subvenciones —objeto y finalidad de las ayudas». Esta nueva forma de interpretar la territorialización de las ayudas supone una revisión tácita de los criterios fijados en la STC 13/1992. Donde, además, la regulación de los aspectos centrales es la mayor parte de las veces una regulación completa y exhaustiva de la subvención.

En contrapartida, el espacio reconocido a la competencia autonómica es la gestión de la subvención. Desde la perspectiva de la competencia autonómica, resulta ya una jurisprudencia consolidada que la tramita-

ción, la resolución y el pago de las subvenciones corresponden a las Comunidades autónomas, y la gestión centralizada de las subvenciones es un supuesto excepcional. Esta interpretación supone la traslación de los criterios de territorialización fijados para las competencias compartidas y el reconocimiento —al menos en lo que a la competencia sobre asistencia social se refiere— de que en materia de subvenciones las funciones de las Comunidades autónomas quedan reducidas a competencias de gestión, sin que sea posible intervenir en la configuración de los elementos esenciales de la misma. A todo esto cabe añadir el incumplimiento reiterado por parte del Estado.

La actuación del Estado central sobre las competencias de las Comunidades autónomas a través del poder subvencional se inscribe en un marco más amplio que incorpora también acciones subvencionales en otros campos. Tanto las subvenciones sobre materias en las que el Estado y las Comunidades autónomas ostentan competencias compartidas, como en el procedimiento general de las subvenciones, la tendencia seguida por el Estado es actuar a través de una regulación expansiva que no sea adecuada al concepto de bases. Esta actuación ha sido en parte limitada por el Tribunal Constitucional al negar al Estado la posibilidad de promulgar normas ordinarias de tramitación de las subvenciones, pero el Tribunal ha sido poco exigente con el alcance de las bases, permitiendo una regulación exhaustiva de las condiciones esenciales de la subvención.

Si se analizan globalmente los distintos ámbitos de actuación estatal en materia de subvenciones, puede observarse una tendencia del Estado hacia la centralización, que en buena parte es avalada por el Tribunal Constitucional, y el establecimiento de nuevos criterios de territorialización de las subvenciones. Tras la STC 13/1992 las funciones del poder subvencional quedaban directamente ligadas a las funciones del título competencial sobre el cual versaba la subvención. En cambio, el criterio al cual acude ahora sistemática el Tribunal supone que corresponde al Estado la regulación de todos los elementos normativos de la subvención, incluyendo también los aspectos generales del régimen procesal, mientras que la gestión de las mismas que corresponde a las Comunidades autónomas. Esta regla viene aplicándose a todos los ámbitos materiales, con independencia del título competencial que ostenten tanto el Estado central como las Comunidades autónomas.

V. Bibliografía

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», en *Informe Comunidades autónomas 1999*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2000.

- ALEMÁN BRANCHO, María del Carmen y ALONSO SECO, José María: «Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales», *Revista General de Derecho Administrativo*, 2011, núm. 27.
- AYMERICH CANO, Carlos: «Subvenciones y Estado autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2013, núm. 97, págs. 221-257.
- AZNAR LÓPEZ, Manuel: «Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, núm. 30, págs. 55-86.
- BELTRÁN AGUIRRE, José Luis: «Los Servicios Sociales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2000, núm. 57, págs. 113-140.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel: *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho comunitario*, Madrid, CEPC, 2001.
- CRUZVILLALÓN, Pedro: «La reforma del Estado de las autonomías», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2006, núm. 2, págs. 77-100.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. En el funcionamiento del Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1993, año 13, núm. 38, págs. 225-239.
- GARCÉS FERER, Jorge (coord.): *Sistema político administrativo de los servicios sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel: «La acción social», en José BERMEJO VERA, *Derecho administrativo. Parte especial*, Madrid, Civitas, 1998.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel: *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona, Cedes, 1996.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel: «La acción social», en Antonio EMBID IRUJO (dir.), *Derecho Público aragonés: estudios sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Justicia de Aragón, 2005.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «La ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: una reflexión desde la perspectiva competencial», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2007, núm. 4, págs. 129-158.
- MAESTRO BUELGA, Gonzalo y GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *Marginalización, Estado Social y Prestaciones autonómicas*, Barcelona, Estudios Constitucionales y Políticos (Cedes), 1999.
- MARTÍN i ALONSO, Gerard, «La realitat de l'Estat autonòmic reflectida en les sentències del Tribunal Constitucional 130/2013 i 135/2013. Relatives a la Llei General de Subvencions», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2014, núm. 20, págs. 278-218.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio, «Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2011, núm. 14, págs. 152-185.

- MONTILLA MARTOS, José Antonio, «El debate competencial en torno a la ley de dependencia», en *Informe Comunidades autónomas 2006*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2007.
- MORENO REBATO, Mar, *Régimen jurídico de la Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio, «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, d 28 de junio sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña», *Revista española de derecho constitucional*, 2010, año 30, núm. 90, págs. 267-285.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Distribución constitucional de competencias en la materia. El concepto de poder de gasto subvencional en la doctrina del Tribunal Constitucional», en Mario GARCÉS SANAGUSTÉN y Alberto PALOMAR OLMEDA, *Derecho de las subvenciones y ayudas públicas*, Madrid, Aranzadi, 2011.
- PEMÁN GAVÍN, Juan María, «Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social», *Revista de Administración Pública*, 2003, núm. 161, págs. 239-283.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, «Jurisprudencia constitucional sobre subvenciones», en *El régimen jurídico de las subvenciones. Derecho español y comunitario*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007.
- SUÁREZ CORUJO, Borja, *La Protección social en el estado de las autonomías: un examen de los artículos 149.1.17 y 148.1.20 ante los procesos de reforma estatutaria*, Madrid, Iustel, 2006.
- TORNOS MAS, Joaquín, «Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público», *Cuadernos de derecho local*, 2004, núm. 6, págs. 7-18.
- TORRES PÉREZ, Aida, *La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2012 (Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms, 75).
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *La acción social. Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- VIVER Pi-SUNYER, Carles, «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques demimitadores de competències, contribució a una polèmica jurídicoconstitucional», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2005, núm. 1, págs. 97-130.

Trabajo recibido el 16 de febrero de 2016

Aceptado por el Consejo de Redacción el 3 de junio de 2016

LABURPENA: Artikulu honetan Estatu zentralaren gastu-ahalmenaren norainokoa aztertzen da gizarte-laguntzaren eremuan. Horretarako, eskumen autonomikoaren garapena deskribatzen da Estatu sozialaren lurralde-deszentralizazioaren esparruan, eta gero azken urteotan diru-laguntzak emateko ahalmenaren erabilerari buruz Konstituzio Auzitegiak jaulkitako jurisprudentzia aztertzen da xeheki. Artikuluan ondorioztatzen da funtsezko aldaketa gertatu dela STC 13/1992 epaiko diru-laguntzen lurralde-banaketari buruzko irizpideen inguruan. Aldaketa horrek ekarri du ondorio modura, diru-laguntzen deialdiak Espainiako Konstituzioaren 149.1 artikuluko eskumen-tituluetatik banandu eta bereizi egin direla eta laguntzen lurralde-banaketarako irizpideak berrinterpretatu direla ikuspegi zentralista batetik, eta eskumen eskusiboen eremura lekualdatu dela eskumen partekatuentzat finkatuta zegoen araua. Baina, horrez gainera, zentzu zabalago batean, Estatuaren gastuaren bideratzaile izatearen eskumen-funtzioari buruz lehen aplikatzen zen irizpidearen ordez, irizpide zabalagoa, generikoagoa ezarri da, zeinaren arabera araugintza-eginkizunak Estatuari dagozkion eta kudeaketa-eginkizunak, aldiz, autonomia-erkidegoei. Arau hori laguntzaren xede den arloa eskumen partekatukoa edo eskusibokoa den kontuan hartu gabe aplikatzen da.

GAKO HITZAK: Gizarte-laguntza. Gizarte-zerbitzuak. Gastu-ahalmena. Eskumen eskusiboak. Diru-laguntzak lurraldeka.

RESUMEN: El presente artículo analiza el alcance del poder de gasto del Estado central en el campo de la asistencia social. Para ello, describe el desarrollo de la competencia autonómica en el marco de la descentralización territorial del Estado social para posteriormente detallar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional emitida en los últimos años sobre la utilización del poder del poder subvencional. El artículo concluye que se ha producido un cambio sustancial a los criterios sobre la territorialización de las subvenciones de la STC 13/1992. Este cambio supone la desvinculación de las convocatorias de subvenciones de los títulos competenciales del art. 149.1CE y una reinterpretación de los criterios de territorialización de las ayudas en clave centralista trasladando al campo de las competencias exclusivas la regla fijada para las competencias compartidas. Pero, además desde un sentido más amplio, el criterio de la función de la competencia como orientador de la disposición del gasto del Estado se ha sustituido por un criterio más amplio y genérico, conforme al cual las funciones normativas corresponden al Estado y las funciones de gestión corresponden a las Comunidades autónomas. Esta regla se aplica con independencia de que la materia objeto de la ayuda sea una competencia compartida o exclusiva.

PALABRAS CLAVE: Asistencia social. Servicios sociales. Poder de gasto. Competencias exclusivas. Territorialización de subvenciones.

ABSTRACT: This article analyzes the scope of the spending power by the Central State within the field of social assistance. To that end, it is described

the development of the autonomous competence within the State territorial decentralization in order subsequently to itemize the Constitutional Court case law delivered during the last years regarding the use of the power to subsidize. The article concludes that there has been a significant change in the criteria regarding the territorialization of subsidies as stated by the Constitutional Court judgement 13/1992. This change means the decoupling of the call for subsidies from the powers by art. 149.1 C and a reinterpretation of the territorialization criteria in the field of aids in terms of centralization allocating to the field of the exclusive competences the rule established for the shared competences. But from a broader sense the criteria of the competence as a guiding criteria for the disposal of spending by the State has been substituted for a wider and broader criteria according to whom legal functions belong to the State and management functions to the Autonomous Communities. This rule applies regardless of the field of the aid is a shared or exclusive competence.

KEYWORDS: Social assistance. Social services. Spending power. Exclusive competences. Territorialization of subsidies.