

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 16/12/2011

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 6507/2009

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Votación: 30/11/2011

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 4

Ponente: Excma. Sra. D^a. Celsa Pico Lorenzo

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. D^{ña}. María Josefa Oliver Sánchez

Escrito por: PMS

Nota:

**BASES REGULADORAS DE LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES.
ORDEN TAS 592/2008. INCUMPLIMIENTO MEMORIA ECONÓMICA.**

RECURSO CASACION Num.: 6507/2009

Votación: 30/11/2011

Ponente Excmo. Sra. D^a.: Celsa Pico Lorenzo

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. D^{ña}. María Josefa Oliver Sánchez

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA**

SENTENCIA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Ricardo Enríquez Sancho

Magistrados:

**D. Segundo Menéndez Pérez
D. Enrique Lecumberri Martí
D. Santiago Martínez-Vares García
D^a. Celsa Pico Lorenzo
D. Antonio Martí García**

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Diciembre de dos mil once.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 6507/09 interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña en nombre y representación de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de fecha 21 de octubre de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 4^a en

el recurso núm. 226/08, seguido a instancias de la Generalidad de Cataluña contra la Orden TAS/592/2008, de 29 de febrero, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF. Ha sido parte recurrida la Administración del Estado representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo 226/08 seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 4ª, se dictó sentencia con fecha 21 de octubre de 2009, que acuerda: "Desestimamos el recurso contencioso-administrativo promovido por la Generalidad de Cataluña, contra la Orden TAS/592/2008, de 29 de febrero, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF, por ser conforme a derecho; sin pronunciamiento sobre las costas causadas".

SEGUNDO.- Notificada dicha resolución a las partes, por la Generalidad de Cataluña se prepara recurso de casación y teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

TERCERO.- Dicha representación procesal, por escrito presentado el 29 de enero de 2010 formaliza recurso de casación e interesa la estimación de los motivos alegados y que se case la sentencia recurrida resolviendo conforme al suplico contenido en el recurso contencioso-administrativo.

CUARTO.- El Abogado del Estado por escrito de 1 de julio de 2010 formaliza escrito de oposición interesando la desestimación del recurso.

QUINTO.- Por providencia de 6 de septiembre de 2011 se señaló para votación y fallo para el 30 de noviembre de 2011, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente la Excm. Sra. Dª. **CELSA PICO LORENZO**,
Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación de la Generalidad de Cataluña interpone recurso de casación 6507/2009 contra la sentencia desestimatoria de fecha 21 de octubre de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 4ª en el recurso núm. 226/08, deducido por aquella contra la Orden TAS/592/2008 de 29 de febrero, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Identifica la sentencia la disposición impugnada en su PRIMER fundamento, mientras en los SEGUNDO Y TERCERO, respectivamente plasma la pretensión de la Generalidad de Cataluña en aras a su nulidad y la oposición de la Abogacía del Estado.

En el CUARTO expone el contenido del art. 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, en cuanto al procedimiento de elaboración de los reglamentos. Tras ello concluye que se constata que se han efectuado las actuaciones que eran precisas, destinadas a contar con el crédito que permita dar satisfacción a las fines de la convocatoria .

Recuerda la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7), de 4 julio 2006 (Recurso núm. 5775/2000).

Subraya que aquí debe entenderse que la Memoria no era necesaria porque los medios financieros quedan garantizados a través de las dotaciones presupuestarias previstas para cada ejercicio.

Tras ello en el QUINTO analiza la falta de cumplimiento del trámite formal exigido en el art. 24.3 de la precitada Ley del Gobierno. Reseña que tal informe no obra en las actuaciones, y la Administración ha expresado, que no era preciso.

Constata a través del expediente, que la Orden indicada fue objeto de informe, con especial atención a la cuestión competencial.

Reseña que el Tribunal Supremo ha declarado que el procedimiento de elaboración de Reglamentos, constituye un requisito *ad solemnitatem*, cuya

inobservancia puede provocar la nulidad de la disposición, siempre que el vicio sea trascendente. Así, la STS de 13 de noviembre de 2000 (Sala 3ª, SEC. 4ª, 13-11-2000, R. 513/98).

Recalca que el informe indicado expresa que en concreto no hay afectación de competencias autonómicas.

Añade que el tema competencial no fue obviado, y que tuvo su reflejo expreso en la Orden.

Luego en el SEXTO analiza la doctrina constitucional acerca de la disposición del gasto de forma centralizada expresada en la STC 146/1986, de 25 de noviembre en materia de asistencia social.

Dedica el SÉPTIMO a analizar la Orden de acuerdo con la doctrina citada.

Por último en el OCTAVO señala que el Estado acredita, no solo que los programas seleccionados han de considerarse de carácter nacional o supracomunitario (doc.2), sino que además, la gestión que se viene realizando se considera adecuada a los fines de las organizaciones que intervienen en la puesta en práctica de los diferentes programas.

SEGUNDO.- 1. Un primer motivo al amparo del art. 88. 1. d) LJCA esgrime la infracción de los artículos 9.3, 103.1 y 105 a) CE, 9.2 y 17.1 de la Ley General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS), 24.1 y 24.3 LGobierno, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 4 de febrero de 1980, por la que se aprueban normas para la elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones normativas, en sus artículos 1º, 2º y 3º, y el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAPAC.

Tras exponer la normativa que reputa aplicable esgrime la radical insuficiencia de la Memoria económica lo que determina su inexistencia. Aduce que, la memoria explicativa del proyecto de disposición se lee, que *"En cuanto a la memoria económica sobre la estimación del coste a que dará lugar esta propuesta normativa, y a la que se refiere el mismo apartado, hay que reseñar que el gasto derivado de la disposición obedece a la dotación consignada en el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el año 2008"*.

Remacha que ninguna otra reflexión se hace en la memoria explicativa del proyecto y tampoco a lo largo del expediente administrativo.

Alega que, en el Informe que con fecha 10 de enero de 2008 emite la Secretaria General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 24.2 LGobierno, se lee, en la página 2, que *«Asimismo en virtud de lo preceptuado por el artículo 24.1 de la citada Ley 50 / 1997 habrá de acompañarse el texto de una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar; memoria que no se acompaña al proyecto remitido que únicamente efectúa una referencia en la memoria explicativa al respecto que indica que el gasto derivado de la disposición obedece a la dotación consignada en el Presupuesto del Ministerio para 2008. Asimismo, en cuanto a la materia económica, habrá de tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 10.2 de la Ley General de Subvenciones que determina que si las subvenciones son de cuantía superior a doce millones de euros se deberá autorizar la concesión por acuerdo del Consejo de Ministros o, en caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.»*

Mantiene que no podía ser más clara, contundente y explícita la Secretaria General Técnica en su informe, señalando que la memoria económica no se ha acompañado al proyecto.

Subraya que la ausencia de la memoria económica ha sido confirmada y reconocida explícitamente en la nota que con fecha 21 de enero de 2009 ha emitido el Director General de Política Social del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (departamento ministerial que ha asumido en la actualidad las competencias en la materia) para dar respuesta al requerimiento de documentación de la Sala "a quo" en complemento de expediente.

Aduce que si con esa escueta referencia ha pretendido la Administración General del Estado dar cumplimiento al mandato que establece el art. 24.1 a) LGobierno, cabría admitir únicamente que sólo formalmente se habría cubierto el trámite procedimental, pero en ningún caso materialmente, lo que ha de conducir a idéntica conclusión: la radical insuficiencia de esa pretendida memoria económica equivale en todo caso a su inexistencia.

Invoca el contenido de la Sentencia de 13 de mayo de 2009 que establece que la memoria económica debe atender múltiples aspectos.

Añade también que la Sentencia de 27 de noviembre de 2006, recurso 53/2005, puso de relieve la insuficiencia de la memoria económica.

Menciona la Memoria del Consejo de Estado de 1999 acerca de la preceptiva memoria económica en el gasto público.

Considera también que falta el preceptivo informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas, que establece en su apartado 3 el art. 24 LGobierno.

1.1. Refuta el motivo el Abogado del Estado.

Sostiene que la orden recurrida no genera costo alguno, ya que como resulta de su art. 1º, las subvenciones quedan garantizadas con las dotaciones presupuestarias de cada ejercicio, siendo la convocatoria correspondiente donde se determinarán los créditos presupuestarios a los que deben imputarse aquéllas.

Rechaza también que fuere obviado el problema competencial tal cual resuelve la sentencia.

2. Un segundo motivo al amparo del art. 88.1.d) LJCA, esgrime la infracción de los arts. 148.1.20ª y 149.1.1ª CE; 114, 142, 153 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, EAC, y el art. 62.2 LRJAPAC.

Esgrime que tal como se explicaba en el requerimiento que la parte dirigió el 30 de abril de 2008 a la Administración demandada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 LJCA, y según puso de manifiesto en el escrito de demanda, con la aprobación de la Orden TAS/592/2008 la Administración General del Estado ha conculcado el orden constitucional de distribución de competencias, ignorando la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de asistencia social (en concreto, de la Generalidad de Cataluña, artículos 148.1.20ª CE y 166 EAC, fundamentalmente; también en materia de acogida de inmigrantes, juventud, servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de la familia), así como la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional sobre subvenciones, por cuanto a través de dicha

Orden pretende centralizar la gestión de fondos destinados a subvencionar acciones de asistencia social, sin justificar la concurrencia de las circunstancias que el Tribunal Constitucional ha venido reiteradamente exigiendo (así, en su sentencia STC 13/1992, de 6 de febrero).

Aduce que la STC 146/1986, de 25 de noviembre, reitera en su FJ 3 que el "spending power" o poder de gasto del Estado no constituye un título atributivo de competencias. Invoca también la STC 13/1992, de 6 de febrero, como claro exponente de la doctrina constitucional sobre subvenciones.

Insiste que la Orden TAS/592/2008 desconoce el orden de distribución competencial en materia de asistencia social e infringe la jerarquía normativa.

2.1. También es rechazado por el Abogado del Estado que manifiesta que sobre la base de la doctrina constitucional que recoge la sentencia en su FJ 6), la realidad es que la Orden recurrida, como se señala en la sentencia, no hace sino definir unas bases de carácter general que en definitiva se dirijan al fortalecimiento del Tercer Sector de la Acción Social. Afirma que la intervención del Estado tiene una finalidad promocional del bienestar en un marco de igualdad en todo el territorio, en el sentido de procurar garantizar la igualdad de todas las organizaciones sociales cualesquiera que sea el territorio sede de las mismas o en que se desarrollen sus actividades.

TERCERO.- Para resolver el presente recurso vamos a seguir el orden de los motivos.

Procede, pues lo primero atender a la existencia o no de los vicios procedimentales en la elaboración de la norma denunciados en el primer motivo del recurso de casación en que, en primer lugar, se insiste en la insuficiencia de la memoria económica invocando la doctrina contenida en la Sentencia de esta Sala, Sección Sexta de 13 de mayo de 2009.

Ciertamente la antedicha Sentencia de 13 de mayo de 2009, recurso ordinario 131/2007, idéntica a dos de fecha 5 de mayo de 2009, recursos ordinarios 133/2007 y 128/2007, son coincidentes con la de 29 de abril de 2009, recurso ordinario 132/2007 en lo que atañe a la hermenéutica del art. 24 apartado 1, letra a), de la Ley del Gobierno, Ley 50/97. Hay, pues, doctrina consolidada.

Doctrina que como expresa la Sentencia de 29 de abril de 2009 deriva de la Sentencia del Pleno de esta Sala Tercera de 27 de noviembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 51/05, FJ 5º) sobre que *«tanto la memoria económica como la justificativa pueden ser sucintas, como dice el artículo 24.1.f) LGO, pero deben cumplir la finalidad a que responden. La memoria económica, proporcionar al Gobierno una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación del reglamento ha de significar. La memoria justificativa pone de relieve esos aspectos positivos de la decisión y los hace patentes frente a los administrados, ofreciendo así a éstos las razones de la decisión, cumpliendo función análoga, en cuanto a sentido e importancia, a la motivación de los actos administrativos, plasmando, en relación a los reglamentos, el principio general de transparencia establecido en el artículo 3.5 de la Ley 30/1992».*

Reitera también que la Sentencia de 13 de noviembre de 2000, (FJ 4º), dijo que *«una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero aun así la motivación, por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria».* Lo que no impide tomar en consideración las particularidades que la motivación presenta en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, a las que alude la sentencia de 22 de junio de 2004 (recurso contencioso-administrativo 36/03, FJ 5º) cuando señala que *«el deber de motivación, que constituye una garantía del actuar administrativo, no tiene la misma plasmación jurídica en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que en el procedimiento administrativo, al engarzarse en aquel caso en los presupuestos constitucionales sobre la justificación de la norma reglamentaria, ...»*

Insistió también el Pleno de esa Sala Tercera en su Sentencia dictada en el recurso 51/2005 sobre que *“En cuanto a la memoria económica, es cierto*

que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (sentencias de 20 de abril y 22 de noviembre de 2006, 12 de noviembre y 7 de julio de 2004, entre otras) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (sentencia de 10 de marzo de 2003), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005, cuando no existe memoria económica.”

CUARTO.- No se encontraba en vigor el RD 1083/2009, de 3 de julio por el que se regula la memoria del análisis del impacto normativo ni se había elaborado todavía la "Guía Metodológica" para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo" a que se refiere su D.A. Primera en aras a la mejora de la calidad de las normas. Así el punto d) del art. 2.1. del RD 1083/2009 señala que el apartado económico y presupuestario comprenderá "el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas".

La valoración del impacto económico de las propuestas normativas con especial hincapié en el coste presupuestario al objeto de garantizar el acierto en la decisión resulta de la exigencia de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Y, hasta su derogación por el antedicho RD 1083/2009, de 3 de julio si estaba en vigor, como aduce la administración autonómica recurrente, la Orden de 4 de febrero de 1980 por la que se aprueban normas para la elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones administrativas en armonía con las medidas de perfeccionamiento de la gestión y control del gasto público.

Y disponía:

Primero.- Todo anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa, cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos, una Memoria económica en la que se pongan de manifiesto, debidamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución.

Segundo.- La Memoria económica deberá contener, como mínimo, los siguientes apartados, elaborados de acuerdo con los modelos que se acompañan en anexo:

A) Gastos presupuestarios y fiscales, ocasionados a partir de su entrada en vigor, con distinción de: gastos de personal; gastos de primer establecimiento, y demás de funcionamiento, especialmente cuando deriven de la entrada en servicio de nuevas inversiones; subvenciones y demás gastos corrientes; gastos de inversión, transferencias de capital y operaciones financieras. y gastos fiscales.

B) Financiación de los gastos presupuestarios, con expresión de los recursos o ingresos generados por la disposición, en su caso; propuestas de baja en créditos presupuestarios sobrantes; solicitud de nuevas dotaciones presupuestarias; operaciones de crédito exterior o interior, y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales del Estado.

C) Memoria explicativa, en la que se describirán los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición: tabla de correspondencia entre los preceptos y evaluación de los gastos; en su caso, descripción del programa presupuestario en que se inserta y modificaciones que implica en función de los objetivos perseguidos, y evaluación económica y social de su aplicación.

Había, pues, regulación expresa acerca de como debía confeccionarse la memoria económica no siendo ajeno a su inclusión la referencia a los gastos de personal que debe tramitar los programas.

QUINTO.- En los supuestos analizados en las sentencias de 5 y 13 de mayo de 2009 se concluye que observando la memoria justificativa que figura en el expediente, no puede mantenerse con éxito que la misma incumpla las exigencias que le son propias, y otro tanto se indica respecto de la memoria económica.

Sin embargo en el supuesto aquí enjuiciado debemos llegar a una conclusión distinta a la adoptada por la Sala de instancia.

Tiene razón la administración autonómica recurrente cuando pone de relieve que el Consejo de Estado (en su Memoria 1999 y en distintos dictámenes) considere rechazables cualesquiera automatismos inmotivados que no informen de los efectos de una nueva norma sobre el gasto público. Se trata de no sólo de una conducta contraria al ordenamiento jurídico sino de una actuación que puede llegar a generar consecuencias económicas negativas.

Recalcamos nosotros, a tenor del art. 24.1. de la Ley del Gobierno, resulta esencial determinar el impacto económico global de la aplicación de una disposición general cualesquiera fuere el ámbito concernido, máxime cuando disposiciones de inferior rango muestran los apartados que debe comprender por lo que no se evidencia, a priori, dificultad alguna en su cumplimentación. Son rechazables los razonamientos estereotipados en una actuación que puede llegar a generar consecuencias económicas negativas.

La memoria económica debe tener en cuenta, todas las repercusiones económicas que para el sector público pudiera tener la disposición que se pretendiera aprobar.

Tiene razón la Generalitat cuando afirma que la Orden TAS/592/2008 se aprobó sin que en su expediente de elaboración constara la elaboración de memoria económica alguna.

No se realizó la necesaria estimación, aún aproximada, del coste que para el sector público pudiera comportar la implementación de las previsiones reglamentarias. No se estimó, así, entre otros posibles parámetros a tener en cuenta, el incremento o no de costos en lo que se refiere al posible aumento de plantilla o de puestos de trabajo que pudieran derivarse de dicha disposición, en función de que fuera o no posible atender las funciones de gestión administrativa con los mismos medios personales y materiales ya existentes. Cuestión no baladí dado el monto de las subvenciones y posibles beneficiarios que exigía explicar expresa y motivadamente la existencia o no de costes de personal.

Por ello no cabe aceptar como suficiente la remisión a la dotación presupuestaria (ampliable) consignada en los presupuestos Generales del Estado, tal cual acepta la Sala de instancia.

La cifra consignada en los presupuestos constituye el monto efectivo a gastar por la norma en el desarrollo de la actividad de fomento pero ello no comporta incluir los gastos para la efectiva disposición sobre dicho efectivo en el correspondiente procedimiento de otorgamiento y gestión de las subvenciones.

Se limita a explicar cuál es el contenido económico de la subvención (o disposición dineraria en términos art. 2.1 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) con remisión al crédito presupuestario aprobado en la Ley de Presupuestos, que no puede ser confundido ni homologado con el coste económico de la implementación de las subvenciones.

Además, resulta harto insuficiente, a estos efectos, que se afirme en la Orden que la efectividad de la cuantía adicional depende de la disponibilidad del crédito derivado de la ampliación, previa aprobación de la modificación presupuestaria, que ha de tener lugar antes de la resolución de la concesión. También aquí falta la necesaria explicación sobre la incidencia económica de su puesta en marcha (procedimiento de concesión, de gestión y de justificación de subvenciones).

Se incumplen las exigencias de la memoria y de la explicación del impacto presupuestario lo que comporta la declaración de nulidad radical de la norma, de acuerdo con el art. 62.2 de la LRJAPAC, sin necesidad de entrar en el segundo aspecto del motivo.

SEXTO.- La estimación del primer motivo hace innecesario el examen del segundo.

No obstante cabe añadir que en la reciente STC 178/2011, de 8 de noviembre, publicada en el BOE de 7 de diciembre insiste el máximo interprete constitucional resolver el conflicto positivo de competencia 5250/2005 promovido por la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales en su reiterada doctrina según la cual *"el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de*

competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado" (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, con remisión a otras), hay que señalar que en esta misma STC 13/1992, FJ 8, determinamos que, según sea el reparto constitucional de competencias en la materia de que se trate, las subvenciones estatales que se establezcan deben reconducirse a algunos de los cuatro supuestos que allí se describen, con las consecuencias en el reparto competencial que también allí se expresan. (FJ 5º). Procede luego a analizar los supuestos primero o cuarto al tratarse de subvenciones propias de la materia "asistencia social".

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

Y concluye en su FJ séptimo que "a partir de los criterios contenidos en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Por tanto, consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional -objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso- mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que "las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)" (STC 188/2001, de 20 de septiembre)."

Se reafirma, pues, la doctrina ya invocada por la Generalitat en el presente recurso, en el segundo motivo que analiza el orden constitucional de distribución de competencias en materia de asistencia social y actividad subvencional respecto a la exclusividad de la misma en cuanto a la fijación de las bases para la distribución y control de las ayudas aunque el Estado pueda determinar el montante.

SEPTIMO.- Al prosperar el motivo antedicho se produce la estimación del recurso contencioso administrativo y, por ende, la declaración de nulidad de la Orden impugnada.

OCTAVO.- Al estimarse el recurso no se contempla la imposición de costas, a tenor del art. 139 LJCA, respecto esta instancia. En cuanto a la primera, cada parte se hará cargo de las suyas.

Por lo expuesto en nombre su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Ha lugar al recurso de casación deducido por la representación de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia desestimatoria de fecha 21 de octubre de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 4ª en el recurso núm. 226/08, deducido por aquella contra la Orden TAS/592/2008 de 29 de febrero, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Ha lugar a la estimación del recurso contencioso administrativo núm. 226/08, deducido por la Generalidad de Cataluña contra la Orden TAS/592/2008 de 29 de febrero, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

En cuanto a las costas estése al último fundamento de derecho.



Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excma. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Secretaria, certifico.