

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5199 *Pleno. Sentencia 87/2016, de 28 de abril de 2016. Conflicto positivo de competencia 3269-2015. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales. Competencias sobre seguridad pública y protección civil: nulidad de los preceptos reglamentarios que atribuyen al Estado el ejercicio de potestades ejecutivas (STC 13/1992). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3269-2015, promovido por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra los artículos 3, 5, 6, 8, 12, 14 y 15, y la disposición final primera de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 5 de junio de 2015, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó, ante el Tribunal conflicto positivo de competencia contra los artículos 3, 5, 6, 8, 12, 14 y 15, y la disposición final primera de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales. Los términos del conflicto, según

resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen sumariamente a continuación.

a) Comienza la representación de la Generalitat aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Consejo Ejecutivo de la Generalitat dirigió al Gobierno de la Nación en relación con la orden impugnada, a fin de que acordara su derogación, o bien, subsidiariamente, la modificación de la redacción de sus artículos 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 y, su disposición final primera, a fin de contemplar la participación autonómica en la gestión de las subvenciones a favor de las entidades locales de su respectivo territorio. Requerimiento que fue rechazado.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), el Gobierno de la Generalitat de Cataluña acordó solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, previo a la interposición de un posible conflicto positivo de competencia, sobre la adecuación al orden competencial de los preceptos que habían sido objeto del citado requerimiento de incompetencia. El Consejo de Garantías Estatutarias emitió el Dictamen 6/2015, de 14 de mayo.

b) Señalado lo anterior, examina el escrito del Abogado de la Generalitat el contenido de la orden impugnada destacando que la aplicación efectiva del procedimiento establecido en la Orden HAP/196/2015 queda condicionada a la decisión estatal ejercida a través de dos instrumentos normativos: por una parte, uno de rango legal, declarando la situación de catástrofe natural y, por otra, otro de rango ministerial, determinando las entidades locales concretas a las que podrá afectar cada convocatoria de ayudas. De este modo, ante un acontecimiento catastrófico de origen natural, la aprobación de medidas extraordinarias para paliar sus consecuencias, así como su ámbito efectivo de aplicación, cuantía, porcentaje y límites, habrán sido decididos por el Estado con carácter previo a las eventuales convocatorias de subvenciones, cuyas bases reguladoras generales se establecen, con vocación de permanencia, en la orden impugnada.

c) Prosigue el escrito del Abogado de la Generalitat señalando que en aquellos supuestos previos en los que se ha producido una declaración de situación catastrófica, como puede ser el supuesto de la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas, se dictaron sendas órdenes ministeriales convocando ayudas a favor de las entidades locales, la Orden HAP/1950/2013 y la Orden APU/1163/2002, respectivamente, cuyo objeto y finalidad coinciden plenamente con los de las ayudas a que se refiere la Orden HAP/196/2015. Se trata, por tanto, de ayudas referidas a actuaciones en la fase de recuperación de la situación de catástrofe, esto es, que tienen lugar una vez superada la fase inicial de emergencia. Pues bien, de acuerdo con el escrito del Abogado de la Generalitat, en la disposición adicional de la Orden APU/1163/2002, de 9 de mayo, titulada «Subvenciones en favor de Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Cataluña», se ha reconocido a la Generalitat una intervención relevante como entidad colaboradora en la gestión de las ayudas estatales, intervención específica que ha desaparecido totalmente de la Orden HAP/196/2015, sin explicación ni justificación alguna.

Para el Abogado de la Generalitat, incluso en el caso de aquellas ayudas para hacer frente a los gastos realizados de manera inaplazable en el mismo momento de producirse la emergencia o en los inmediatamente posteriores a la finalización de los hechos causantes, como son las reguladas en el Real Decreto 307/2005, se reconoce la oportunidad de acudir a mecanismos de cooperación interadministrativa, en orden a su mejor y más eficiente gestión, admitiéndose la existencia de competencias autonómicas en este ámbito material y permitiendo expresamente que las Comunidades Autónomas actúen como entidades colaboradoras a todos los efectos, según lo previsto en la normativa legal estatal sobre subvenciones.

Pues bien, un trato cuando menos semejante, que posibilite la participación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de protección civil en la gestión de las subvenciones a las entidades locales de su respectivo territorio, es el que se echa en falta, según el Abogado de la Generalitat, en la regulación establecida en la Orden

HAP/196/2015, para los supuestos de subvenciones a las entidades locales relacionadas también con el ámbito material de la protección civil. Dicha participación, amparada en las competencias asumidas estatutariamente en esa materia, no puede redundar en detrimento alguno de la efectividad de las subvenciones, máxime cuando se trata de ayudas a actuaciones a realizar después de haber transcurrido un cierto tiempo desde la catástrofe natural.

En consecuencia, el escrito del Letrado de la Generalitat considera que se vulnera el título competencial que el art. 132 EAC atribuye a la Generalitat en orden al ejercicio de funciones ejecutivas en materia de protección civil, en relación con las subvenciones a las entidades locales de Cataluña que se hayan incluido en la correspondiente relación del Ministerio del Interior, con motivo de las catástrofes naturales que así hayan sido declaradas por una norma estatal de rango legal.

Además, a la vez que se impide la actuación gestora de la Generalitat, en determinados preceptos de la Orden HAP/196/2015 se atribuyen funciones ejecutivas a las diputaciones provinciales como entidades colaboradoras –a las que se designa como beneficiarias de las ayudas a favor de los municipios de su término–, de modo que resulta perjudicada la normal relación de la Generalitat con las entidades locales de Cataluña y las funciones de cooperación que respecto de ellas le corresponden, según el art. 160.2 EAC.

d) Una vez señalado lo anterior, procede el escrito del Abogado de la Generalitat a referirse al marco competencial en el que se encuadra la presente controversia. En efecto, aunque la regulación contenida en la Orden HAP/196/2015 presenta un contenido eminentemente procedimental, desde la perspectiva de la materia principalmente afectada, cabe encuadrarla en el ámbito material relativo a la protección civil. Esto no impide que, puntualmente, quepa también acudir a la consideración colateral de otro título competencial, el relativo al régimen local, ya que la atribución de funciones a las diputaciones provinciales que en la orden se hace, en detrimento de su realización por las Comunidades Autónomas y alterando los criterios de la Ley 38/2003, general de subvenciones, no puede encontrar soporte en las bases del régimen local que corresponde fijar al Estado, según el art. 149.1.18 CE, y perjudica la realización de la función de cooperación con los entes locales que corresponde a la Generalitat, según el art. 160 EAC.

Según el escrito del Abogado de la Generalitat, ante la falta de una referencia expresa a la materia «protección civil» en el texto constitucional, la doctrina del Tribunal Constitucional vino a configurarla desde un principio como una submateria de la «seguridad pública». Esa misma jurisprudencia estableció que la protección civil debe ser entendida como aquel conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas o bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos hace que alcancen el carácter de calamidad pública, concluyendo que se trata de una submateria en la que se produce una concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, la Generalitat de Cataluña ha asumido estatutariamente competencias en materia de «protección civil» a través del art. 132 EAC. Este precepto fue objeto del pronunciamiento favorable del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, FJ 78, en la que, con cita de otras anteriores, declaró que «en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29 CE) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego». Destaca el escrito del Abogado de la Generalitat que las eventuales competencias autonómicas se encuentran limitadas por la competencia estatal en los siguientes supuestos: «cuando entren en juego las previsiones excepcionales de los estados de alarma, excepción y sitio; cuando el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de recursos personales y materiales, y cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional» (STC 123/1984, FJ 4). De esta manera, «la competencia en materia de

protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar».

Así, la competencia autonómica tiene su límite «en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presente una dimensión nacional por la importancia de la emergencia o por la necesidad de coordinación» (STC 133/1990, FJ 6). En cuanto a esta dimensión de interés nacional, señala el escrito del Abogado de la Generalitat que este Tribunal ha entendido que «en los supuestos en que pueda entrar en juego el interés nacional, la norma estatal deberá delimitar la competencia autonómica según lo impongan las lógicas exigencias de una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las distintas Administraciones», añadiendo a continuación que «la concurrencia de un interés supracomunitario justificará la previsión de unas potestades estatales en un marco legislativo común; sin que ello excluya, claro está, la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso en tales situaciones» (STC 133/1990, FJ 8).

Así pues, de esta reiterada doctrina constitucional puede extraerse, según el Abogado de la Generalitat, que en el ámbito de la «protección civil» la competencia estatal no resulta absolutamente exclusiva y menos aún excluyente, sino que se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales que el Estado no puede, ni debe, ignorar. Resulta obvio que, singularmente, en el ámbito de las competencias estatales sobre protección civil la función de coordinación adquiere un especial relieve, puesto que le permite configurar un procedimiento de participación que resulta vinculante para las Comunidades Autónomas a fin de conseguir un tratamiento integrado y coherente de las competencias respectivas, pero sin substituir la actuación que a aquellas corresponde.

e) De acuerdo con el escrito del Abogado de la Generalitat, en el presente caso, el planteamiento de exclusividad centralizada que se manifiesta en la Orden HAP/196/2015 no se aviene con el carácter inclusivo propio de la materia «protección civil» que ha quedado indicado, puesto que su contenido se formula como si el Estado dispusiera de una competencia de carácter exclusivo y excluyente, relegando al olvido las competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas al respecto e impidiendo su intervención para el oportuno ejercicio de sus competencias de ejecución, pues tampoco se prevé la adopción de ningún mecanismo de cooperación a tal efecto. Así, al ignorar el carácter concurrente de la competencia en materia de protección civil, la regulación establecida excede la competencia estatal del art. 149.1.29 CE e invade la competencia de ejecución autonómica del art. 132 EAC, al impedir su ejercicio.

La Orden HAP/196/2015 recoge una normativa de carácter estrictamente subvencional y procedimental, en la que se establecen todos los elementos propios de un procedimiento administrativo de naturaleza subvencional. Tras describir el procedimiento en sus líneas fundamentales, el escrito del Abogado de la Generalitat, subraya que la Orden HAP/196/2015 sólo atribuye las funciones ejecutivas correspondientes a las tres fases del citado procedimiento: inicio, instrucción y resolución, a diferentes órganos de la Administración del Estado, sin mencionar para nada ni prever la participación y, por tanto, el reconocimiento de las competencias autonómicas en este ámbito material.

Tratándose de una regulación relativa a subvenciones, no respeta lo establecido en la STC 13/1992, de 6 de febrero, que parte de la consideración de que el poder de gasto es un poder instrumental que ha de ejercerse dentro del marco del orden competencial.

Así, para el Abogado de la Generalitat, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia de protección civil, la aplicación de la doctrina del fundamento jurídico 8 b) de la meritada STC 13/1992 lleva a concluir que corresponde a la Administración estatal articular los instrumentos adecuados para permitir la participación de los órganos respectivos de las Administraciones autonómicas con competencias en la materia en la gestión de las subvenciones que se regulan. El criterio general es que la gestión de las subvenciones corresponde a las instancias autonómicas, salvo que resulte razonablemente justificada su centralización por resultar imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas, para garantizar las mismas posibilidades de obtención, y para evitar que

se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados [STC 13/1992, FJ 8 d)]. Así pues, la centralización de las funciones ejecutivas sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados.

Destaca el Abogado de la Generalitat que el ámbito de aplicación de las ayudas de la Orden HAP/196/2015 tiene una referencia territorial explícita de carácter intraautonómico, por el hecho de estar referida necesariamente a obras a realizar en «las entidades locales y núcleos de población afectados por las catástrofes naturales, que serán determinados por normativa del Ministerio del Interior, con carácter previo a la convocatoria», según establece su art. 1, párrafo segundo. Así pues, resulta obvio que en este caso no existe elemento alguno de supraterritorialidad que justifique la adopción de una solución basada en la gestión unitaria.

Igualmente, destaca que se trata de obras a realizar en la fase de recuperación, esto es, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia, de manera que no cabe hablar de extraordinaria urgencia en su tramitación. Así pues, aun aceptando la conveniencia de tramitar las ayudas lo más rápidamente posible, es de recordar que «la urgencia en la adopción de una respuesta a la situación de crisis» no es razón justificativa para la centralización de la gestión de las ayudas, si estas son fácilmente territorializables, como declaró ese Tribunal en la STC 150/2012, FJ 7.

En consecuencia, para el Abogado de la Generalitat no resulta necesario, ni mucho menos imprescindible, para garantizar la efectividad de la medida que las ayudas a las entidades locales sean gestionadas por la Administración del Estado, ni que la verificación de las obras realizadas deba hacerse por ella, en lugar de hacerse por las Administraciones autonómicas en cuanto a las solicitudes de sus respectivos ámbitos territoriales. Una vez diseñado por la Administración estatal el modelo de las ayudas en sus elementos básicos –objeto, ámbito de aplicación, destinatarios, fines y gastos subvencionables, documentación, cuantía, límites y plazo–, nada hay que justifique la actuación directa del Estado para su ejecución, con la consiguiente exclusión de la competencia autonómica de gestión.

f) En aplicación de los criterios competenciales anteriormente expuestos, el Abogado de la Generalitat señala los preceptos concretamente impugnados por referirse a la asignación de funciones ejecutivas de gestión de las ayudas a órganos estatales y a las diputaciones.

Artículo 3. Beneficiarios, pues al designarse como beneficiarias a las diputaciones provinciales «en cuyos términos radiquen los municipios» y no incluirse directamente a tales municipios, se está configurando un sistema de gestión de las subvenciones que, amén de incorrecto por contrario a los criterios de la Ley general de subvenciones, puentea y ningunea la eventual participación autonómica al respecto, pues las funciones que se atribuye a las diputaciones se corresponden con las propias de las entidades colaboradoras. La designación genérica de las diputaciones como beneficiarias en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, según el art. 3 de la Orden HAP/196/2015, además de ser legalmente incorrecta, –pues contradice lo establecido en la Ley 38/2003, general de subvenciones que dispone en su art. 11.1 que la condición de beneficiario corresponde a quien realiza la actividad que fundamenta el otorgamiento de la subvención o que legitima su concesión–, vulnera las competencias de la Generalitat ya que impide su normal ejercicio en los supuestos de ayudas que no se destinen a la red viaria de las diputaciones.

Artículo 5. Procedimiento de concesión, pues la referencia a las diputaciones provinciales a cuyo favor se concederán las ayudas en régimen de concesión directa, en el lugar de las entidades locales directamente afectadas por la catástrofe natural, vulnera el orden competencial por lo mismo que se acaba de indicar sobre el artículo 3.

Artículo 6. Presentación de solicitudes y documentación complementaria, pues designa la sede electrónica de la Administración estatal como lugar de presentación, y al

tratarse de aspectos de gestión debería poder hacerse en el lugar y forma que indique la Administración autonómica competente.

Por otra parte, la invocación que en el art. 6.2 y 4 a) de la Orden HAP/196/2015 se hace de lo previsto en el artículo 36.1 b) de la Ley reguladora de las bases de régimen local supone establecer como criterio general la intermediación de las diputaciones provinciales en la gestión de las ayudas, ocupando así el lugar que corresponde a las Comunidades Autónomas, sustituyendo a favor de las diputaciones provinciales el ejercicio de una competencia estatutaria, la prevista en el art. 132 EAC en el caso de la Generalitat.

Artículo 8. Comprobación de solicitudes y documentación, ya que la gestión de las ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas competentes, las referencias que en este precepto se hacen a las subdelegaciones o delegaciones del Gobierno, como órgano instructor, y a la Comisión de Asistencia al subdelegado o delegado del Gobierno, como órgano tramitador, vulneran el orden competencial pues impiden su realización por los órganos autonómicos.

Artículo 12. Adjudicación de las obras; artículo 14. Justificación y artículo 15. Ampliación de plazos, pues todas las funciones que se regulan en estos preceptos forman parte de la gestión administrativa de las ayudas.

Finalmente, se impugna la disposición final primera. Título competencial; pues el título del artículo 149.1.29 CE que en ella se invoca no habilita al Estado para dictar la regulación de la Orden HAP/196/2015, que es objeto de la presente impugnación.

Concluye la representación de la Generalitat de Cataluña solicitando a este Tribunal que se tenga por planteado conflicto positivo de competencia en relación con los artículos 3, 5, 6, 8, 12, 14 y 15, y la disposición final primera de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, en los términos y con el alcance expresados en el presente escrito, y, previos los trámites oportunos, dicte sentencia en la que se declare que la competencia sobre ellos controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña.

2. Mediante providencia de 25 de junio de 2015 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Por escrito de 6 de julio de 2015, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de 7 de julio de 2015. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el día 8 de septiembre de 2015. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

a) Comienza el Abogado del Estado concretando el objeto y alcance del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de

las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales. Tras sintetizar los argumentos de aquella, señala que la Orden HAP/196/2015 se dicta al amparo de lo dispuesto en la regla 29 del artículo 149.1 de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública. Así, con sustento en lo dispuesto en la exposición de motivos de la misma, recoge que «de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, la Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de Seguridad Pública, concepto vinculado al de Protección Civil, objeto de regulación a través de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. En la citada Ley se establecen acciones preventivas y también actuaciones tendentes a la protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas».

Para el Abogado del Estado, del contenido de la Orden se desprende que su finalidad consiste en establecer un procedimiento regulador genérico para la concesión, seguimiento y control de subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales consecuencia de catástrofes naturales así declaradas por norma con rango de ley; con el objetivo de conseguir una tramitación ágil que permita cubrir esas necesidades excepcionales de forma rápida e igual en todos los territorios con independencia de la Comunidad Autónoma en la que se encuentren, garantizando una mayor seguridad jurídica y el socorro a situaciones de necesidad inaplazables.

Señala el Abogado del Estado cómo la Ley 17/2015, de 9 de julio que, en el momento de presentación de su escrito no había entrado en vigor pues establecía una *vacatio legis* de seis meses, dispone como objeto de la misma «establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia» (art 1.2), y reglamenta, entre las medidas aplicables en la fase de recuperación para paliar las consecuencias en las zonas afectadas gravemente por una emergencia de protección civil, las subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular [art. 24.1 e)], que son precisamente a las que se refiere la Orden HAP/196/2015.

Asimismo, destaca el escrito del Abogado del Estado que han sido muchas las normas que se han dictado por el Estado para hacer frente a las situaciones derivadas de los efectos producidos por las catástrofes naturales, tanto en la fase de emergencia como en la fase de recuperación, estableciéndose mecanismos similares en todas ellas y sin que las mismas hayan sido nunca cuestionadas por las Comunidades Autónomas. Así, en todas las normas con rango de ley que han declarado las situaciones de catástrofes naturales, se ha venido regulando la posibilidad de financiación por parte del Estado de las obras de reparación y restitución de infraestructuras de las entidades locales, en términos similares a los establecidos en el artículo 4 de la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas, sin que este tipo de ayudas proporcionadas por el Estado hayan dado lugar a conflictos de carácter competencial.

La Orden HAP/196/2015 tiene por objeto, como indica su artículo 1, establecer las bases reguladoras para la concesión, seguimiento y control de subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales «consecuencia de catástrofes naturales así declaradas por norma con rango de ley». De este modo, el presupuesto de hecho que motiva la aplicación de la citada Orden y la subsiguiente concesión de subvenciones para tratar de paliar los daños producidos por tales fenómenos, es la concurrencia de la declaración por ley estatal de una catástrofe natural. Así, para el Abogado del Estado las actuaciones que configuran el objeto de la norma controvertida se encuadran sin dificultad alguna en la noción de «protección civil» en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

b) Prosigue, a continuación, el escrito del Abogado del Estado afirmando que el presente supuesto no es igual al tratado en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/92.

En primer lugar, porque la competencia estatal en materia de seguridad pública, que comprende la protección civil, no puede calificarse de «título competencial genérico de intervención» ni supone una «competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución», sino que es un título específico de actuación tanto de bases como de desarrollo y ejecución.

Para el Abogado del Estado, la regulación que se realiza en la Orden HAP/196/2015, se apoya como título competencial en la competencia exclusiva que tiene el Estado en virtud del art 149.1.29 a) CE sobre seguridad pública. Ciertamente es, según el Abogado del Estado, que las Comunidades Autónomas tienen competencias concurrentes con las del Estado en materia de seguridad pública, y por ende de protección civil, pero ello no es obstáculo a que el Estado, en virtud de sus competencias, opte por la regulación de un procedimiento ágil, igual para todos y que permita la efectividad del principio de solidaridad, equidad e igualdad de trato entre todos los españoles para hacer frente a situaciones excepcionales derivadas de las catástrofes naturales. Para el Abogado del Estado no estamos ante un supuesto en que sea posible la territorialización de las ayudas a las distintas Comunidades Autónomas, ni se está vulnerando el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sino que dichas ayudas responden a necesidades extraordinarias que previamente han sido declaradas por ley como catástrofes naturales y que requieren un procedimiento ágil e igual en todo el territorio español para que consigan su efectividad, y en el que también es necesario una orden ministerial que determine qué zonas pueden optar a dichas subvenciones. Todo ello justifica la utilización de un procedimiento de gestión centralizado.

Subraya el Abogado del Estado que la regulación detallada en la Orden HAP/196/2015 no impide que la Comunidad Autónoma Catalana pueda ejercitar sus competencias en materia de protección civil a través de la habilitación de ayudas complementarias o de cualquier otra medida adicional de protección y socorro a las zonas de su territorio afectadas por una catástrofe natural.

c) A continuación, el escrito del Abogado del Estado responde a la alegación de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, que se refiere a la aplicabilidad «de forma colateral» del título contenido en el art. 149.1.18 CE, en relación con la cooperación económica local, señalando que la regulación contenida en la Orden 196/2015 perjudica las relaciones del Gobierno de Cataluña con las entidades locales de su territorio y que vulnera el art. 160.2 EAC.

Para el Abogado del Estado, con este planteamiento, parece asumirse por la Comunidad Autónoma que cualquier modalidad de cooperación financiera del Estado con los entes locales de Cataluña debe necesariamente incluirse en el plan único de obras y servicios de Cataluña para que sea válido y eficaz y, en suma, se lleve a cabo el traspaso de la correspondiente dotación presupuestaria a la Generalitat de Cataluña y no a los municipios afectados, negándose al Estado la posibilidad de mantener relaciones directas con tales corporaciones locales. Sin embargo, según el Abogado del Estado, esta cuestión ya ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional en su STC 159/2011, de 19 de octubre, rechazando el planteamiento descrito de la Comunidad Autónoma y considerando, por el contrario, que, a través del específico sistema del plan único de obras y servicios de Cataluña, solo debe encauzarse la financiación correspondiente que el Estado dirija a los planes provinciales.

No obstante lo anterior, reitera el Abogado del Estado que el título competencial prevalente de la Orden HAP/196/2015, es la seguridad pública, por lo que concluye solicitando que el Tribunal dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

4. Mediante providencia de 26 de abril de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 3, 5, 6, 8, 12, 14 y 15, y la disposición final primera de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña los preceptos referidos no respetan la distribución de competencias en materia de protección civil derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que centralizan en los órganos estatales la tramitación y resolución de las ayudas referidas, ignorando de este modo la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero). Por el contrario, el Abogado del Estado sostiene que las subvenciones establecidas en la Orden objeto de conflicto encuentran cobertura en la exclusiva competencia estatal en materia de seguridad pública prevista en el art. 149.1.29 CE, de manera que el Estado puede realizar la regulación completa de su convocatoria y concesión y también las funciones de mera ejecución necesarias para ello, sin que ello prejuzgue la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer medidas de ayuda complementarias a las del Estado.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar una precisión en relación con el objeto del recurso, ya que durante la pendencia de este proceso, la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, a la que se refiere el preámbulo de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, ha sido derogada por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil («BOE» núm. 164, de 10 de julio), que ha entrado en vigor el día 10 de enero de 2016. La nueva norma legal, dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE (disposición final primera), que ha sido impugnada en fecha reciente por la Generalitat de Cataluña y se halla pendiente de resolución el recurso (recurso de inconstitucionalidad 1880-2016), aunque su objeto no afecta al conflicto ahora planteado, tiene por finalidad establecer el «Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia» (art. 1.2); esta Ley introduce una completa normativa de la «actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente» frente a los supuestos de emergencias y catástrofes a las que se refiere el art. 1.1. En lo que ahora es de interés, la Ley contempla como actuación la de «adoptar medidas de recuperación para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias» [art. 3.1 d)] y, siguiendo un orden cronológico de respuesta a tales situaciones de emergencia y catástrofe, el título II, capítulo V regula la denominada fase de «recuperación», a cargo de la Administración General del Estado, que aparece integrada «por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia» (art. 20.1). La Ley contempla la aplicación de esta fase de recuperación con un carácter restrictivo, pues únicamente se acudirán a esta actuación «cuando se produzca una emergencia cuya magnitud requiera» para dicha recuperación la intervención del Estado (art. 20.2), que tendrá lugar mediante una previa declaración motivada aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros que delimite el área afectada, conforme al procedimiento que se detalla en el art. 23; además, se incluye una triple posibilidad de participación de la/las Comunidades Autónomas afectadas, en un primer momento, con anterioridad a la decisión, a través de la solicitud que pueden presentar «las administraciones públicas interesadas», incluyendo, por tanto, no sólo a las

administraciones autonómicas sino también a las entidades locales afectadas (art. 23.1); en segundo término, igualmente con carácter previo a la declaración, mediante la solicitud facultativa de un informe que curse el Gobierno a la administración o administraciones autonómicas correspondientes sobre esta intervención (art. 20.2); y un último momento, adoptada ya la declaración, en el que será el Gobierno el que deba informar a la Comunidad Autónoma afectada o, en su caso, al Consejo Nacional de Protección Civil (art. 23.1, párrafo segundo), de las razones que hayan justificado aquella intervención.

La Ley prevé, pues, la intervención del Estado en la fase de recuperación de la normalidad en las zonas siniestradas, pero lo hace a través de un procedimiento distinto del que contempla la Orden Ministerial ahora impugnada, en la medida en que, con criterio restrictivo, exige un presupuesto material de «zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil» y otro formal consistente en el acuerdo del Consejo de Ministros que así la declare y delimite el área afectada, remitiendo a una norma reglamentaria posterior el seguimiento, control y coordinación eventual con otras administraciones públicas, de las medidas adoptadas (art. 25). En cambio, en el caso de la Orden la consideración de catástrofe natural ha de venir determinada por una norma con rango de ley y delimitado su ámbito territorial de aplicación por normativa del Ministerio del Interior, con carácter previo a la convocatoria de las subvenciones (art. 1, párrafo segundo). Se trata, pues, de dos sistemas distintos de actuación, cuya diferente aplicación viene condicionada por los presupuestos materiales y formales ya citados, que determinan la aprobación de las subvenciones en la fase de recuperación de las zonas siniestradas.

La disposición adicional cuarta de la Ley ha dejado subsistente la vigencia de la Orden HAP/196/2015, al disponer que «la normativa reglamentaria estatal en materia de subvenciones derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica será de aplicación a las ayudas derivadas de situaciones en las que no se haya producido la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, así como a las ayudas por daños personales del artículo 22 y por daños materiales contenidas en el artículo 21 y en los párrafos a), b), c) y d) del apartado 1 del artículo 24», lo que permite afirmar la pervivencia del objeto de este proceso, toda vez que la orden impugnada se integra dentro de la normativa reglamentaria estatal de subvenciones sobre esta materia, siendo de aplicación, tanto a los supuestos de reparación de zonas siniestradas contemplados por esta Ley, como a los que lo puedan ser a consecuencia del sistema anterior a aquella.

En lo que ahora es de interés, sí que debe resaltarse que esta disposición adicional excluye el párrafo e) del apartado 1 del art. 24, que es precisamente el que se refiere a las «subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular», en cuanto medidas susceptibles de aplicación en la denominada fase de «recuperación», lo que permite deducir que, respecto de estas medidas, la orden impugnada únicamente limita su ámbito a aquellas situaciones de emergencia o de catástrofe que no se ajusten al sistema previsto en la Ley 17/2015, pues las que lo hayan sido con declaración de zona afectada gravemente por una emergencia conforme a dicha norma legal quedan excluidas de su aplicación, al no haber sido aquella expresamente mencionada por la disposición adicional de referencia.

3. Aclarado lo anterior, procede ya entrar a examinar el fondo de la controversia planteada. De acuerdo con nuestra doctrina (por todas, la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3) la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual habremos de examinar el contenido concreto de la Orden objeto de conflicto. Su resolución exige, por tanto, la realización del encuadramiento competencial de las subvenciones cuestionadas, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se ha producido la vulneración competencial denunciada.

Las partes parecen coincidir sobre el encuadramiento competencial de las referidas ayudas, pues ambas consideran que las mismas son enmarcables en la materia «protección civil», si bien en el caso de la Generalitat no de modo exclusivo, pues también alude colateralmente a la de «régimen local» en determinados aspectos relacionados con la atribución de funciones a las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, extraen diferentes consecuencias de aquel encuadramiento prevalente. En efecto, lo debatido por las partes no sería tanto la materia regulada, «protección civil», como más la distribución de competencias que el bloque de la constitucionalidad realiza sobre la misma.

Se hace preciso, por tanto, y en primer lugar, determinar si el encuadre competencial que realizan las partes es el correcto, para en un segundo momento determinar cuál es la distribución de competencias sobre la concreta materia regulada.

4. Como hemos anticipado en el fundamento jurídico anterior, ambas partes consideran que la materia competencial en la que deben ubicarse las ayudas cuestionadas es, de modo preferente, la materia «protección civil» y, a este respecto, la doctrina de este Tribunal ha tenido ocasión de definirla como aquel «conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizándolo los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad» (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3). Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir, la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de «reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad».

A partir, pues, de esta delimitación del alcance que la doctrina de este Tribunal ha dado a la materia «protección civil», debemos determinar si el contenido de la orden impugnada responde a aquella definición y si su objeto y finalidad son susceptibles de incardinación material en el título competencial correspondiente.

En este sentido, la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, ha dispuesto un procedimiento genérico que permite establecer las bases reguladoras de las ayudas económicas destinadas a colaborar en la financiación de los gastos de inversión que las entidades locales se ven abocadas a realizar a consecuencia de catástrofes naturales. Así, de acuerdo con el artículo 1 de la Orden, que recoge el ámbito de aplicación y el objeto de la misma «la presente orden establece las bases reguladoras para la concesión, seguimiento y control de subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales consecuencia de catástrofes naturales así declaradas por norma con rango de ley. El ámbito de aplicación serán las entidades locales y núcleos de población afectados por las catástrofes naturales, que serán determinados por normativa del Ministerio del Interior, con carácter previo a la convocatoria». Y, de acuerdo con el art. 4 de la Orden, que establece los fines y gastos subvencionables, «las subvenciones contempladas en esta orden se destinarán a obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, y a la red viaria de las diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares, y comunidades autónomas uniprovinciales. Serán gastos subvencionables los de inversión relativos a ejecución de un contrato de obras... igualmente, serán subvencionables los gastos de dirección de obra y gastos de coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra».

Se trata de la regulación de subvenciones o ayudas para el restablecimiento de la normalidad en una zona siniestrada, pues su objeto son las obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios y la red viaria,

todo ello afectado por catástrofes naturales, por lo que la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, encuentra un acomodo natural en la materia «protección civil», tal y como ha sido definida por nuestra doctrina, debiendo reputarse como título prevalente en cuanto regla competencial específica a la que se ajusta el contenido y finalidad de la norma ahora impugnada. Hemos de descartar, pues, la de «régimen local», que, por otra parte, ha sido invocada en este proceso con un mero carácter colateral por la representación de la Generalitat de Cataluña, tal y como esta misma ha reconocido en su escrito de alegaciones.

5. Determinada la materia regulada por la disposición impugnada y delimitado, también, el título competencial sobre el que versa el objeto de este conflicto, se hace preciso ahora examinar el régimen de distribución de competencias sobre la materia «protección civil».

a) La Constitución no expresa referencia alguna a este concreto sector material en sus arts. 148 y 149 CE, por lo que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, con apoyo en lo que establece el primer inciso del art. 149.3 CE, ha atribuido a la Generalitat la competencia exclusiva sobre protección civil. Por su parte, la disposición final primera de la orden impugnada afirma que la misma «se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, en virtud del cual la Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de Seguridad Pública». Se impone, pues, como punto de partida el análisis del alcance y contenido de este título competencial.

En este sentido, dentro del precitado concepto de «seguridad pública», nuestra doctrina ha apreciado que queda, en buena medida, englobado el ámbito relativo a la materia «protección civil». Así, este Tribunal ha declarado que «por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de nuestra doctrina se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE. Tal como afirma la STC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, «[e]n esta misma línea de precisión del concepto de “seguridad pública”, este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6, que su ámbito normativo puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, señalando que “por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública... Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3)”. Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la “seguridad pública”. Tal ocurre con la “protección civil”, que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio).» (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 2).

Por tanto, dentro del concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE, queda, en principio, englobado el ámbito material relativo a la protección civil. Si bien, por la misma naturaleza de la protección civil que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia, de acuerdo con nuestra doctrina, un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

La competencia estatal sobre protección civil, que deriva del reconocimiento al Estado de la competencia estatal sobre seguridad pública en el art. 149.1.29 CE, no puede, sin embargo, extenderse a ámbitos no queridos por el constituyente, pues, también hemos declarado que la competencia en materia de protección civil del Estado es concurrente con la que ostentan las Comunidades Autónomas, en los términos que declaró la STC 133/1990, de 19 de julio, lo que le permite a aquel, entre otras cosas, movilizar recursos en caso de emergencia cuando concurra un interés nacional o sea precisa una coordinación o dirección nacional de todas las administraciones afectadas, por el alcance y dimensión de la emergencia.

Así, en la STC 133/1990, de 19 de julio, este Tribunal subrayó que la competencia autonómica sobre protección civil «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que este pueda entrar en juego» (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4, reiterado en la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 5). Para el Tribunal esta subordinación competencial autonómica «se producía en tres ocasiones: –Cuando entra en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio; –En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y –Cuando la emergencia sea «de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional» (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4, reiterado en la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 5).

Por tanto, las Comunidades Autónomas, cuando ejercen sus competencias en materia de protección civil, «se encuentran con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico» (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

Afirmado lo anterior, no cabe desconocer que el reverso de los límites al ejercicio de las competencias autonómicas sobre protección civil son los que, también, determinan el alcance de la competencia del Estado sobre esa misma materia. Así, el ámbito de la competencia estatal sobre protección civil viene condicionado por la vinculación de ésta con las concretas acciones a realizar en materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), que es el título que legitima la actuación del Estado en aquel ámbito.

En efecto, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, siempre guiada por una concepción restrictiva de la «seguridad pública» (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3), «la materia seguridad pública, hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano» (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3; 154/2005, FJ 5, y 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4 entre otras). Y dicha competencia estatal sobre protección civil no puede llegar al punto de permitir que el Estado ejerza aquellas acciones que no guarden una relación directa con la «seguridad pública». Esta vinculación de la protección civil con la seguridad pública, que, reiteramos, es el título que fundamenta la competencia del Estado sobre la primera, puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación con la seguridad pública se difumina cuando se trate de aquellas acciones de restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata, como es el supuesto previsto en la orden impugnada, que se refiere a daños en infraestructuras municipales y red viaria local consecuencia de catástrofes naturales.

En lo que atañe al ámbito de las subvenciones en la fase de reparación, la Ley 17/2015 no remite al régimen reglamentario estatal sobre esta materia para la regulación de subvenciones en los casos de emergencia o catástrofe previstos en la misma, sino que las medidas reparadoras a aplicar las somete a un sistema de control, seguimiento y coordinación específicos, que aparece diseñado en el art. 25, complementado en los términos que se determinen reglamentariamente. Tal circunstancia normativa resulta en este punto relevante para el enjuiciamiento y resolución del conflicto que ahora se suscita,

puesto que el legislador estatal ha tenido muy en cuenta el título competencial –«seguridad pública»– al que sujeta su habilitación constitucional la Ley 17/2015 y no hace mención expresa a que, en los supuestos de grave situación de emergencia declarada por el Consejo de Ministros, las subvenciones reparadoras de daños en las infraestructuras relacionadas en el párrafo e) del art. 24.1, se sujeten a la normativa reglamentaria estatal existente sobre la materia, entre la que se encuentra la Orden HAP/196/2015 impugnada.

En lo que respecta, pues, al ámbito prestacional de las subvenciones en la fase de reparación de las zonas siniestradas como consecuencia de catástrofes declaradas, la Ley 17/15, que es cronológicamente posterior a la orden impugnada, parece alejarse de la referencia a la «seguridad pública», que es el fundamento de su competencia en materia de protección civil, toda vez que no contempla expresamente la posibilidad de que la normativa reglamentaria estatal sobre subvenciones resulte de aplicación a esta modalidad específica de medidas reparadoras que diseña en su art. 24, lo que refuerza argumentativamente aquella afirmación.

Pues bien, llegados a este punto, hay que señalar que las acciones reparadoras a las que se refiere la orden impugnada –si bien pueden enmarcarse en la protección civil tal y como la ha entendido este Tribunal, pues son medidas de «reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad»–, no se refieren, en primer lugar, a una inmediata puesta en funcionamiento de servicios esenciales de la comunidad, pues la exigencia de que se produzca con carácter previo a la convocatoria misma de las ayudas una declaración por norma con rango de ley del carácter de catástrofe natural, así como la exigencia de que el Ministerio del Interior precise las entidades locales y núcleos de población afectados, determina que no nos encontremos ante una intervención inmediata sino que tiene lugar una vez finalizada la respuesta más próxima en el tiempo a la situación de emergencia. En segundo término, es realmente relevante en este caso que la orden impugnada se refiera a medidas a realizar en la denominada «fase de recuperación», consistentes en subvenciones destinadas a sufragar daños en infraestructuras municipales y redes viarias provinciales, que es, precisamente, el mismo concepto que el contemplado en el art. 24.1 e) de la Ley 17/2015, que es al que el legislador, por omisión de su cita, ha considerado que no debe aplicarse la normativa reglamentaria estatal sobre subvenciones (supuestos de grave situación de emergencia declarados conforme al capítulo V de la Ley). A lo expuesto habría que añadir, como tercera consideración, que los proyectos subvencionados tienen una referencia territorial explícita de carácter intraautonómico, en razón a la delimitación básica que, del ámbito de aplicación, hace la orden impugnada.

A la hora, pues, de enjuiciar la orden de referencia y confrontar los preceptos impugnados de la misma con el título competencial sobre «seguridad pública» que hemos seleccionado como aplicable al caso, habrá que tener en cuenta los razonamientos ahora expresados.

b) Establecido el alcance de la competencia estatal sobre protección civil y sus límites, debemos señalar que, en cuanto a la competencia autonómica de Cataluña, este Tribunal ha establecido, que habrá de estarse a lo prescrito en el art. 132.1 EAC, que atribuye a la Generalitat de Cataluña competencia exclusiva en materia de protección civil «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública», precepto estatutario respecto al que en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 78, se declara: «[c]iertamente hemos dicho que “en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29 CE) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales”, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a “las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego” (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6)».

Así, la competencia autonómica sobre protección civil que, en Cataluña viene desarrollada por la Ley 4/1997, de 20 de mayo, permite a la Generalitat, así como, en su caso, a los entes locales, desplegar sus competencias propias en la materia, regulando su actuación, configurando sus propios servicios de protección civil, desarrollando unos

órganos competentes de coordinación de emergencias y ejecutando aquellas acciones reparadoras dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada.

No es posible, por tanto, considerar que las acciones reparadoras en materia de subvenciones que se prevén en la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, y dirigidas al restablecimiento no inmediato de la normalidad en las infraestructuras municipales y en las redes viarias de la zona siniestrada, conformen el núcleo de la competencia estatal sobre seguridad pública prevista en el art. 149.1.29 CE, y por tanto que sea uno de los aspectos de la protección civil que quepa enmarcar en la competencia estatal. No obstante lo anterior, el Estado siempre podrá en uso de su soberanía financiera, asignar fondos públicos a aquellas finalidades que considere pertinentes.

6. Aun considerando que las ayudas previstas en la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, no se puedan justificar en el ejercicio de la competencia estatal sobre seguridad pública, el Estado tiene la posibilidad de poner su poder de gasto al servicio de una política de protección civil consistente en el restablecimiento de la normalidad de las infraestructuras locales en la zona siniestrada.

Así, una vez realizado el encuadramiento competencial, es preciso tomar en consideración, en aquellos supuestos como el presente en que nos encontramos ante un supuesto subvencional, la abundante doctrina de este Tribunal en relación con las subvenciones. Doctrina que fue objeto de recapitulación en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que partía del principio de que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (STC 13/1992, FJ 4). Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si la materia o sector de la actividad pública a la que aquéllas se dirigen son de competencia exclusiva del Estado, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, en tal materia o sector hayan asumido competencias en uno u otro grado las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7). Precisamente, en la STC 13/1992 este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, continúan siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. Dichos supuestos generales, por un lado, tratan precisamente de conciliar la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por otro, con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado. Potestad que ha sido reconocida cuando hemos afirmado de manera reiterada que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras» (por todas la STC 13/1992, FJ 7).

Por tanto, el ámbito material en el que debe incardinarse la orden cuestionada es el relativo a la protección civil, pero al referirse a subvenciones destinadas a actuaciones que tienen lugar una vez superada la fase inicial de emergencia, pues se trata de obras de reparación o restitución de infraestructuras equipamientos e instalaciones y servicios municipales y de la red viaria provincial, se trataría de aquella protección civil sobre la que el Estado no tiene, en principio, competencia por su falta de conexión directa con el título competencial sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE).

En consecuencia, en el presente caso, y puesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre aquella protección civil no vinculada con la seguridad pública y el Estado no ha invocado título competencial suficiente, genérico o específico, sobre la misma, nos encontramos ante el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Supuesto que excluye la posibilidad de gestión

centralizada, pues ésta sólo es posible que tenga lugar cuando el Estado ostente algún título competencial. Al no cumplirse el presupuesto exigido por el supuesto cuarto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para poder justificar la gestión centralizada —el relativo a que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—, no es procedente entrar a examinar si se dan el resto de circunstancias que exige aquel apartado para justificar la gestión de subvenciones por el Estado.

Una vez hemos encuadrado el régimen de las subvenciones objeto de conflicto en el supuesto a) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, debemos recordar, a continuación, la doctrina de este Tribunal que, con cita en la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, y en un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social, ha declarado que «consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, 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)» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8).

7. A partir del planteamiento competencial expuesto, debemos proceder ahora al examen de los distintos preceptos impugnados.

a) El art. 3 de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, se refiere a los beneficiarios de las ayudas.

Para el Abogado de la Generalitat la designación de las diputaciones provinciales como beneficiarias contradice lo establecido en la Ley 38/2003, general de subvenciones, que dispone en su art. 11.1 que la condición de beneficiario corresponde a quien realiza la actividad que fundamenta el otorgamiento de la subvención o que legitima su concesión y, si bien en el caso de las redes viarias provinciales, tendrían la condición de beneficiarios directos, no así para el supuesto de las infraestructuras municipales, en que habrían de ser los propios municipios afectados, limitándose la labor de aquellas a ser meras entidades intermediarias o colaboradoras entre la Administración del Estado y los entes locales de su territorio, por lo que el objeto de la impugnación recae en atribuir la condición de beneficiarias por este último concepto.

La tesis sostenida por la Generalitat de Cataluña promotora del conflicto no puede prosperar en este caso. Hemos tenido oportunidad de afirmar que la Ley 38/2003 «aborda la regulación de un procedimiento administrativo común singular en función de la forma de actividad administrativa; no regula un procedimiento administrativo especial *ratione materiae* y es, por tanto, en principio, y siempre que el Estado, en su regulación, se mueva dentro de los límites de su esfera competencial, compatible con la existencia de regulaciones especiales *ratione materiae* de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones en determinados campos de actividad (agricultura, medio ambiente, asistencia social...), que corresponderá establecer bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, en función de la distribución de competencias prevista para cada sector concreto en la Constitución» (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8).

Así, el Estado, al regular un procedimiento administrativo común singular como es el subvencional, ha establecido que «tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión». Es indudable que la provincia se encuentra en una situación que legitima su consideración como beneficiaria, pues la doctrina constitucional ha precisado que «el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial» constituye el núcleo de la actividad de la provincia en cuanto entidad local

determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 CE; STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

Por tanto, el artículo 3 no infringe las competencias autonómicas en cuanto define quiénes pueden ser los beneficiarios de las ayudas, aspecto que hemos considerado incluido en la esfera de la competencia estatal, por tratarse de la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional (por todas, STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7).

b) El artículo 5, relativo al procedimiento de concesión, no infringe las competencias autonómicas en cuanto que caracteriza de manera general su régimen jurídico, estableciendo un sistema de «concesión directa» para la adjudicación de las subvenciones. Únicamente, el inciso relativo a que el procedimiento «se ordenará e impulsará por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales» es inconstitucional por centralizar tal procedimiento en este órgano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que forma parte de la Administración del Estado.

c) El art. 6 se refiere a la presentación de solicitudes y documentación complementaria. En este apartado se establecen de manera detallada y precisa, el lugar de presentación, los requisitos de las solicitudes y que las mismas deben ajustarse a los formatos establecidos en las bases, que se publican como anexos. Toda esta exhaustiva regulación propia del procedimiento administrativo vulnera las competencias de la Generalitat, con excepción de los datos vinculados directamente con la acreditación de los requisitos que han de cumplir los solicitantes y los datos necesarios para la valoración del proyecto a los que se refieren los apartados 3 y 4 del artículo 6, y el deber, en su caso, de acreditarlos documentalmente.

En lo que se refiere a los formatos establecidos en las bases, y en línea con la STC 179/2013, de 21 de octubre, FJ 8, se debe indicar que no tienen carácter básico y que se trata de una cuestión meramente procedimental que corresponde fijar a la Comunidad autónoma, decidiendo el modelo o formulario más adecuado para las solicitudes y las resoluciones.

Por tanto, y con excepción de la previsión de la documentación vinculada directamente con la acreditación de los requisitos que han de cumplir los solicitantes para poder presentarse a la convocatoria, la regulación del resto de aspectos en la norma estatal vulnera las competencias autonómicas.

d) El artículo 8 se refiere a la comprobación de solicitudes y documentación. La previsión de que se realice por un órgano instructor que forma parte de la Administración del Estado pierde su razón de ser a partir del momento en que la tramitación es competencia de la Comunidad Autónoma, como se ha indicado anteriormente; por tanto, el contenido del artículo 8 de la disposición impugnada forma parte de las competencias que corresponden a la Generalitat, como algo instrumental para su normal ejercicio.

e) El artículo 12 se refiere a la adjudicación de las obras, que se vincula con un aspecto que debe determinar el órgano competente para instruir y resolver el procedimiento, por lo que el contenido del precepto rebasa lo que, conforme a nuestra doctrina, constituyen aspectos centrales del régimen subvencional y, por ello, cercena el margen necesario para que la Generalitat pueda desarrollar sus competencias de gestión de las ayudas.

f) El artículo 14 y el artículo 15 se refieren respectivamente a la justificación y a la ampliación de los plazos, que son aspectos de competencia autonómica, dado que se trata de actuaciones de gestión administrativa de las ayudas y, por ello, su atribución a órganos estatales vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

g) La disposición final primera, referida al título competencial, no vulnera las competencias autonómicas, pues la queja que se dirige contra esta disposición no es autónoma, en cuanto que con la misma se pretende poner de manifiesto la falta de cobertura competencial que se reprocha a los restantes preceptos impugnados en el presente proceso y que han sido examinados en los términos expuestos.

8. En cuanto al alcance del fallo, el pronunciamiento debe ser meramente declarativo, incluyendo la estimación parcial del conflicto con declaración de la titularidad de la

competencia controvertida a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin anulación de los preceptos de referencia, habida cuenta de la diversidad de situaciones normativas en las comunidades autónomas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 3269-2015, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra diversos preceptos de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales; y, en consecuencia, declarar que los artículos 5, en los términos previstos en la letra b) del fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia; 6, apartados 1, 2, 5 y formatos establecidos en las bases de la citada orden; 8, 12, 14 y 15 de la orden referida vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 3269-2015

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia parcial con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación.

Comparto plenamente el encuadramiento competencial de las subvenciones en la materia de protección civil no vinculada con la seguridad pública (y, por tanto, de competencia autonómica) que efectúa la Sentencia en su fundamento jurídico 6, pero discrepo de las consecuencias jurídicas que se consideran aplicables al referido encuadramiento competencial, en tanto que desdibujan la delimitación establecida originariamente en la fundamental STC 13/1992, de 6 de febrero, respecto al supuesto que concurre en el presente caso.

En cuanto a mi discrepancia me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular que formulé a la STC 226/2012, de 29 de noviembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005. Entonces manifesté mi preocupación ante dos circunstancias: «la carencia de la imprescindible fundamentación jurídica que pueda explicar este inicio de cambio de orientación, que apunta a una rectificación parcial de la doctrina sentada en la STC 13/1992»; y «la tendencia expansiva que parece acompañar a esa modulación interpretativa».

La Sentencia objeto del presente Voto particular confirma aquella tendencia expansiva. Ya no se trata, como en casos anteriores (recogidos en mi Voto particular a la STC

226/2012), de un supuesto relativo a la asistencia social, materia en la que podría aceptarse –como hicieron la mayoría de mis compañeros– la oportunidad de que el Estado precisara mínimamente la situación social que debe ser atendida con arreglo a sus fondos, incluso a pesar de carecer de competencias sustantivas en la materia. Aquí se trata, en cambio, de subvenciones estatales que tienen como finalidad ejecutar obras de reparación de titularidad local como consecuencia de daños catastróficos. Por la propia configuración de las ayudas, su finalidad, objeto y destinatarios están suficientemente acotados, por lo que no hay razón ni necesidad alguna de reconocer al Estado la posibilidad adicional de regular las condiciones esenciales de esas ayudas en un ámbito, recordemos, en el que no posee competencias sustantivas.

Así pues, ya no cabe hablar de inicio de un cambio de orientación, sino de culminación de la rectificación parcial de una Sentencia que, en palabras del Presidente emérito del Tribunal Constitucional don Francisco Tomás y Valiente, «sentó cimientos claros» con respecto a lo que, de otra forma, a su juicio, podría ser un posible modo indirecto de alteración del orden competencial y de la autonomía de las Comunidades Autónomas a través de subvenciones estatales consignadas en las leyes de presupuestos generales del Estado (conferencia inaugural «La Constitución y el Tribunal Constitucional» en el coloquio internacional organizado en octubre de 1994 para celebrar los quince años de la Ley del Tribunal Constitucional); y cuyo cuerpo doctrinal había sido confirmado por las sucesivas composiciones de este Tribunal, que, durante dos décadas, la habían aplicado con tesón y rigor, desde el profundo convencimiento en la corrección del equilibrio entonces alcanzado en ese complejo competencial que son las subvenciones estatales. La jurisprudencia constitucional puede evolucionar, pero la modificación parcial de una doctrina esencial para el buen funcionamiento del Estado autonómico como la sentada en la STC 13/1992, afirmada y confirmada durante más de dos décadas, no puede producirse sin buenas razones de fondo, que aquí, al igual que en las sentencias que iniciaron el cambio de orientación, no se aportan. La consecuencia es la convalidación de una forma indirecta de alteración del orden competencial y de la autonomía de las Comunidades Autónomas.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.