



Roj: **STS 5722/2023 - ECLI:ES:TS:2023:5722**

Id Cendoj: **28079130032023100241**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **29/11/2023**

Nº de Recurso: **353/2022**

Nº de Resolución: **1591/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 12678/2021,**

ATS 8339/2022,

STS 5722/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.591/2023

Fecha de sentencia: 29/11/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **353/2022**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/11/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **353/2022**

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1591/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 29 de noviembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número **353/2022**, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado y por el Procurador de los Tribunales, Fernando Anaya García en nombre y representación de ACCEM, CEAR, Federación Andalucía Acoge, Federación RED ACOGE y CEPAIM, bajo la letrada de Sebastián Sánchez Lorente contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo 367/2020, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña contra resolución de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de 14 enero de 2020, por la que se convocan subvenciones en el área de protección internacional.

Han sido partes recurridas el Abogado del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado y el Abogado de la Generalitat de Cataluña en representación y defensa de la Generalitat de Cataluña.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-En el recurso contencioso-administrativo número 367/2020 la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó sentencia el 30 de septiembre de 2021, cuyo fallo dice literalmente:

"Que **ESTIMANDO PARCIALMENTE** el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña contra resolución de 14 de enero de 2020, de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, por la que se convocan subvenciones en el área de protección internacional, debemos declarar y declaramos que dicha resolución no es conforme a Derecho y la anulamos en la medida en que vulnera, por invadirlas, las competencias de la recurrente. Cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad "

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

"SEGUNDO.- Centrado el objeto principal del debate jurisdiccional en una cuestión competencial resuelta por el Tribunal Constitucional reiterada e invariadamente en sentido favorable a las pretensiones de la Generalitat, ha lugar a resolver que la constatación de la identidad del título competencial a examen y la existencia de pronunciamientos anteriores de esta Sala y Sección al respecto en sentido estimatorio llevan a la estimación del recurso, en la forma que se expone en el Fundamento Jurídico que sigue.

Sin perjuicio de lo ya expuesto, cumple exponer que -ya desde la relevante *STC 13/1992* en materia de actividad de fomento- en lo atinente a la más específica materia de asistencia y servicios sociales, integrada en la más amplia actividad de fomento y en que se encuadra la gestión e intervención de necesidades específicas privativas de la población inmigrante, la *STC 33/2014, de 27 de febrero*, sentaba claramente en su FJ 4 in fine que:

"Si bien el Estado ostenta competencia en materia de inmigración en virtud del *art. 149.1.2 CE*, tuvimos, sin embargo, ocasión de señalar que 'la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex *art. 149.1.2 CE* como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.)' (*STC 31/2010, de 28 de junio*, FJ 83). Ello supone que 'si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición' (como trabajador en la *STC 31/2010, de 28 de junio*, FJ 83), en este caso, como receptor de asistencia social en Cataluña. Por tanto, los fondos consignados al IMSERSO, entidad gestora adscrita, al hoy Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el programa 3133 son encuadrables, por su finalidad,



en la materia asistencia social, sin que en este concreto supuesto, el Estado ostente un título competencial específico o genérico de intervención. Así lo confirmamos en la *STC 227/2012, de 29 de noviembre*, cuando descartamos que unas ayudas que tenían como objeto el fomento de la integración de los inmigrantes pudiesen relacionarse con el título competencial *ex art. 149.1.1 CE*, pues, consideramos que no cabía apreciar conexión directa con 'la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales' ya que, entre otras razones, al dirigirse las ayudas a la integración de inmigrantes extranjeros no se trataba de la igualdad de todos los españoles (FJ 5)".

La misma Sentencia, a su FJ 5 c), recuerda que al supuesto de atención a inmigrantes le es aplicable la doctrina de la *STC 178/2011, de 8 de noviembre*, FJ 7, donde en un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social y, por consiguiente, incluido en el primer supuesto del fundamento jurídico 8 de la *TC 13/1992*, 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*; doctrina aplicada posteriormente en las *SSTC 72/2012, de 16 de abril*, FJ; *73/2012, de 16 de abril*, FJ 4; *77/2012, de 16 de abril*, FJ 4; *173/2012, de 15 de octubre*, FJ 7; *177/2012, de 15 de octubre*, FJ 7; *226/2012, de 29 de noviembre*, FJ 3; *227/2012 de 29 de noviembre*, FJ 5; *21/2013, de 31 de enero*, FJ 6, *40/2013, de 14 de febrero*, FJ 6, o *70/2013, de 14 de marzo*, FJ 6]".

Como se ha expuesto, tal incardinación autonómica de la competencia procedimental en materia de asistencia social a inmigrantes, ratificada por el Tribunal Constitucional en la forma expuesta, se ha visto acogida reiteradas veces en la jurisprudencia de esta Sala y Sección, bastando transcribir el FJ 5 in fine de *nuestra Sentencia de 27 de octubre de 2016 (rec. Núm. 816/2015)*, donde en supuesto similar concluíamos que "ha de ser estimado el recurso y en consecuencia debe declararse nula la resolución impugnada en la medida en que vulnera las competencias de la recurrente sobre asistencia social de inmigrantes y no se invoca un título competencial que permita llegar a otra conclusión en este supuesto concreto dada la identidad del tema con otros supuestos examinados en esta misma Sección en los que se ha descartado, siguiendo la Jurisprudencia al respecto, el que se esté tratando de 'inmigración' [como] materia de exclusiva competencia del Estado. El hecho de que la resolución resalte la competencia del Estado sobre el régimen jurídico del extranjero, no modifica el contenido de la resolución en sí, que abarca materias absolutamente idénticas que las contenidas en la resolución de 14 de mayo de 2013, sobre la que se ha dictado Sentencia por esta Sección como antes se ha expuesto, materias que no pueden considerarse en sí mismas incluidas en el 'régimen jurídico del extranjero' a que se hace referencia en el Preámbulo de la resolución cuestionada".

TERCERO.- En lo atinente a la segunda pretensión, relativa a que la Administración General articule y efectúe todas las actuaciones necesarias para territorializar las partidas presupuestarias a efectos de que la Generalidad pueda proceder a la convocatoria y gestión de dichas subvenciones y subsidiaria indemnización, ha lugar a resolver, de consuno con previas sentencias nuestras, que tanto la generalidad e indeterminación de tal suplico como su ajenidad al texto de la resolución estrictamente impugnada abonan a la desestimación del mismo y consecuente estimación parcial del recurso, no procediendo indemnización alguna ante la inexistencia de daño debidamente acreditado."

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, por el Abogado del Estado y por la representación procesal de ACCEM, CEAR, Federación Andalucía Acoge, Federación RED ACOGE y CEPAIM se preparó recurso de casación, que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo preparado mediante auto de 14 de enero de 2022, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 31 de mayo de 2022, cuya parte dispositiva dice literalmente:

" 1.º) Admitir el recurso de casación n.º **353/2022** preparado por la representación procesal de ACCEM, CEAR, Federación Andalucía Acoge, Federación Red Acoge, CEPAIM, y el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Madrid, de fecha 30 de septiembre de 2021, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo n.º 367/2020.



2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si la concesión de subvenciones -como las concernidas- en el área de acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de las personas acogidas al régimen de protección temporal, invaden competencias autonómicas.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 149.1.2 y 148.1.20 de la Constitución Española, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos. "

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 7 de junio de 2022., habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará.

1.- El Sr. Abogado del Estado presentó escrito de interposición del recurso de casación el 5 de julio de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente suplico:

"admíta este escrito, tenga por formulado escrito de interposición de este recurso de casación y, en su día, dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales."

2.- La representación procesal de ACCEM, CEAR, Federación Andalucía Acoge, Federación Red Acoge, CEPAIM presentó escrito de interposición del recurso de casación el 11 de julio de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

"Se admita el presente escrito teniendo por formulado en tiempo y forma escrito de interposición del presente recurso de casación; admitiendo el mismo y previos los trámites procesales oportunos se dicte sentencia estimando el mismo, casando y anulando la sentencia recurrida declarando que la concesión de subvenciones en el área de acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de las personas acogidas al régimen de protección temporal (como la recurrida en la instancia) es materia de competencia estatal no invadiendo competencia autonómica."

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 14 de julio de 2022, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días.

1.- El Abogado del estado presento escrito el 4 de octubre de 2022 en el que manifiesta:

"que la tesis del resto de recurrentes coincide en el planteamiento de que la competencia controvertida es estatal y no autonómica, por lo que mediante el presente escrito manifestamos estar de acuerdo con este planteamiento por las razones expresadas en nuestro escrito de interposición.el 5 de octubre de 12022"

2.- El Letrado de la Generalitat de Cataluña evacuó el trámite conferido presentando escrito de oposición el 5 de octubre de 2022 en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

" Que tenga por presentado y admita este escrito, de oposición a los 2 recursos de casación interpuestos de contrario, y por hechas las alegaciones que se contienen en el mismo, en nombre y representación de la *Generalitat* de Cataluña, y, de conformidad con las anteriores consideraciones, dicte sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación y, al mismo tiempo, confirmando, en todos sus extremos, la Sentencia de instancia impugnada. "

SEXTO.- Por providencia de 2 de noviembre de 2022, se acuerda no haber lugar al señalamiento de vista; y por providencia de 22 de septiembre de 2023 se designa Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza y se señala este recurso para votación y fallo el 21 de noviembre de 2023, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento de los recursos de casación: El asunto litigioso relativo a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2021 .

Los recursos de casación que enjuiciamos, interpuestos por la representación legal de las entidades Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Federación Andaluza Acoge, Federación de Asociaciones Proinmigrantes Extranjeros en Andalucía-Andalucía ACOGE y Fundación CEPAIM, Acción integral con Migrantes, y por la Abogada del Estado, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tienen por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2021, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo planteado por la Generalitat de Cataluña contra la resolución de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de 14 de enero de 2020, por la que se convocan subvenciones en el área de protección internacional.

La sentencia impugnada fundamenta la decisión de estimar en parte el recurso contencioso-administrativo con base en el argumento de que la controversia competencial suscitada en este proceso ha sido ya resuelta por el Tribunal Constitucional en sentido favorable a las pretensiones formuladas por la Generalitat de Cataluña, al entender que la competencia referida a la convocatoria de subvenciones relativas a la asistencia social a los inmigrantes corresponde a la Comunidad Autónoma, por encuadrarse en el título competencial de "asistencia social", mientras que al Estado le corresponde con carácter exclusivo la competencia en materia de la regulación del régimen jurídico aplicable a los extranjeros.

El recurso de casación interpuesto por la Abogada del Estado se sustenta en el argumento de que la sentencia recurrida efectúa una interpretación y aplicación errónea de la doctrina, del Tribunal Constitucional.

Se alega que la sentencia recurrida no tiene en cuenta otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional que delimitan con mayor precisión el ámbito de las competencias del Estado al amparo del título competencial exclusivo del artículo 149.1.2ª de la Constitución y cuya aplicación al caso debería haber conducido a la desestimación del recurso, como son la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 18 de junio; la sentencia constitucional 137/2010, de 16 de diciembre, y muy singularmente la sentencia constitucional 87/2017, de 4 de julio.

Se argumenta, al respecto, que la doctrina en materia competencial fijada por el Tribunal Constitucional aplicable al caso diferencia entre las específicas políticas de integración entre españoles y extranjeros, en las que operaría la competencia estatal en materia de inmigración y extranjería ex artículo 149.1.2ª de la Constitución española, y las políticas de integración para situaciones de necesidad, estas sí, propias de la asistencia social, donde la extranjería es un hecho secundario.

Se aduce, también, que la sentencia recurrida aplica equivocadamente el principio de unidad de doctrina al considerar que esta convocatoria de subvenciones es similar a la que fue objeto del recurso resuelto por la misma Sala, sin tener en cuenta que en este caso las ayudas incluidas en esta convocatoria no van orientadas a la atención de extranjeros inmigrantes en general, sino a unos dispositivos de ayuda de las que resultan beneficiarias las organizaciones no gubernamentales que integran el sistema de ayuda a los asilados y refugiados.

El recurso de casación interpuesto por las entidades ACCEM, CEAR, Federación Andalucía Acoge, Federación RED ACOGE y CEPAIM se funda en la infracción de los artículos 13.4, 148.1.20ª y 149.1.2ª, de la Constitución española, en cuanto el tribunal de instancia equipara erróneamente, desde la perspectiva competencial, el régimen jurídico de referencia a la inmigración con el régimen jurídico aplicable al derecho de asilo, sin tener en cuenta que la Generalitat de Cataluña no ha asumido ninguna competencia respecto del derecho de asilo, o la protección internacional, según se desprende de o dispuesto en el artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que regula las competencias en materia de inmigración.

Se alega que el Tribunal de instancia ha incurrido en un claro error en la aplicación de la jurisprudencia constitucional, (invocando, para ello, la sentencia del Tribunal Constitucional 87/2017, de 4 de julio), al basar su decisión en la transcripción de sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en materia de asistencia social a inmigrantes, obviando que en este supuesto se trata de subvenciones en el área del derecho de asilo.

Asimismo, se aduce que la sentencia recurrida se ha apartado inmotivadamente de lo resuelto en la sentencia 378/2021 de 24 de junio de 2021, dictada por ese mismo órgano judicial en el procedimiento ordinario 719/2019 en un caso idéntico al presente. (la convocatoria de subvención correspondiente al año anterior),



que acogió la doctrina del Tribunal Supremo respecto de que los solicitantes de asilo no son inmigrantes, y que el sistema de acogida forma parte del núcleo esencial del derecho de asilo, afirmando que la primera acogida no puede caracterizarse como una mera actuación de asistencia social, y que el régimen de acogida a los asilados no es incompatible con las ayudas sociales que pueda establecer las Comunidades Autónomas.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante en el enjuiciamiento de este recurso de casación.

Antes de abordar, concretamente, el examen de las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que aducen las partes recurrentes, procede dejar constancia de las normas jurídicas que resultan aplicables, así como recordar la doctrina del Tribunal Constitucional y de esta Sala del Tribunal Supremo que consideramos relevante para resolver la presente controversia casacional.

A) El Derecho Estatal.

El artículo 148 de la Constitución española, en su apartado 1.20^a, dispone:

"Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

20.^a Asistencia social"

El artículo 149 de la Constitución española, en su apartado 1.2^a, establece:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo."

El artículo 138 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, bajo el epígrafe "inmigración", dispone

"1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:

- a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.
- b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.
- c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.
- d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.
- e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

- a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena
- b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

3. Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V"

B) La doctrina del Tribunal Constitucional.

En la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 87/2017, de 4 de julio, resolutorio del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra los apartados segundo, cuarto y quinto del artículo 9 de la Ley de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas, se fijó la siguiente doctrina:

" Ante la alegación de la recurrente, este Tribunal debe concretar el contenido de la competencia exclusiva estatal sobre el estatuto jurídico del ciudadano extranjero, que tiene su fundamento en el artículo 149.1.2 CE. Tal competencia estatal para regular dicho estatuto se asienta en una lectura integrada del citado precepto constitucional y del artículo 13 CE, que establece que "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título, en los términos que establezcan los tratados y la ley". Hay que tener en cuenta, de un lado, que el artículo 149.1.2 CE no se refiere exclusivamente a la inmigración como



competencia estatal sino que también incluye expresamente la "extranjería". De otra parte, no podemos olvidar que la propia Constitución se remite a la "ley" para determinar los contenidos del título I que sean aplicables a los extranjeros -más allá, evidentemente, de los que ya les corresponden *ex Constitutione* por ser inherentes a su condición de personas y a la dignidad consustancial a esa condición, pues nuestra jurisprudencia ha reiterado que existen derechos del título I que corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto de los españoles, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español (por todas STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3 y las que allí se citan)-. Así, habrá de ser la ley -estatal o autonómica, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias- la que, fuera de los contenidos que directamente les atribuye la Constitución, establezca aquellos otros contenidos del título I aplicables a los extranjeros.

No obstante lo anterior, la atribución al Estado de la competencia sobre extranjería en el artículo 149.1.2 CE, comprendería fundamentalmente dos aspectos:

a) El primero sería la determinación, en cuanto cuestión más primordial del régimen jurídico del extranjero en España, de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país. Dicho en otros términos, el Estado, a través de su competencia para determinar el "estatuto del extranjero", puede establecer los ámbitos del título I de la Constitución que no admiten diferencia de trato por la mera presencia de la nota de la "extranjería".

De acuerdo con esta visión, el "estatuto del extranjero", como parte integrante del título competencial estatal del artículo 149.1.2 CE, no incluye, como parece entender la recurrente, la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado, sino que tiene, más bien, el objetivo de fijar las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales. Esta visión del estatuto jurídico del extranjero tiene dos implicaciones fundamentales:

(i) De un lado, que al Estado, al establecer este estatuto, sólo le compete determinar los ámbitos en los que, por razón de la titularidad de los derechos afectados, considera que no es admisible una diferencia de trato, sin posibilidad, sin embargo, de inmiscuirse en las concretas medidas que pueden o deben adoptar los respectivos poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias. Dicho de otro modo, la finalidad del estatuto del extranjero es impedir que los poderes públicos establezcan diferencias de trato en relación con los derechos que a los extranjeros corresponden en las mismas condiciones que a los españoles; en modo alguno atribuye al Estado una competencia normativa para determinar las concretas políticas y medidas que hayan de adoptar los respectivos poderes públicos en el ejercicio de sus competencias sectoriales.

(ii) De otro lado, al cumplir el estatuto una misión tuitiva de la posición jurídica del ciudadano extranjero en el ejercicio de los derechos constitucionales, ha de entenderse, asimismo, que la regulación de esta materia contiene únicamente los mínimos indisponibles, de modo que, en los ámbitos en que dicho estatuto permite una diferencia de trato por razón de la extranjería, en su caso, los poderes públicos titulares de la competencia sectorial afectada pueden optar por aplicar a los extranjeros las mismas políticas o medidas adoptadas en relación con los españoles.

Con tal entendimiento se impide configurar la competencia estatal ex artículo 149.1.2 CE sobre el "estatuto del extranjero" como "un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial" (STC 31/2010 , FJ 83; doctrina reiterada en las SSTC 26/2013 , de 31 de enero, FJ 5 , y 154/2013 , de 10 de septiembre , FJ 5).

b) el segundo aspecto que comprendería la atribución al Estado de la competencia sobre extranjería ex artículo 149.1.2 CE sería la capacidad del Estado de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales. Esto es, aquellos derechos que les corresponderían, no como consecuencia de su potencial situación de necesidad social y que les puede convertir en beneficiarios de determinadas políticas sectoriales asistenciales (políticas de vivienda, de asistencial social etc.), sino como consecuencia de la específica y particular posición en la que se encuentra el ciudadano extranjero de cara a su integración en la sociedad española. Entre esos derechos específicos del extranjero, como extranjero y no como receptor de otro tipo de políticas públicas que atienden a su situación de necesidad social, estaría, en su caso, el derecho al aprendizaje de las lenguas oficiales a efectos de promover la integración social del mismo. "

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamentan los recursos de casación, referidas a la vulneración de la doctrina del Tribunal Constitucional, en relación con la interpretación del artículo 149.1.2^a y 148.1.20^a de la Constitución .

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, tal como se expone en el



auto de la Sección Primera de esta Sala de 31 de mayo de 2022, consiste en determinar si la concesión de subvenciones -como las concernidas- en el área de acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de las personas acogidas al régimen de protección temporal, invaden competencias autonómicas.

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala considera que el Tribunal de instancia ha realizado una aplicación inadecuada de la doctrina del Tribunal Constitucional formulada respecto de la interpretación del artículo 149.1.2ª de la Constitución, en relación con la delimitación del alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración, extranjería y derecho de asilo, y con la distribución de competencias en estas materias, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y respecto de la atención social a los migrantes, al fundamentar la ratio decidendi de la sentencia en la sentencia constitucional 33/2014 de 27 de junio, que resultaba relevante para determinar el encuadre constitucional de la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de asistencia social, en relación con los programas de acogida a la población migrante, pero que no permite precisar el alcance de la competencia del Estado en materia de derecho de asilo establecida en el artículo 149.1.2ª de la Constitución.

En efecto, apreciamos que, en este supuesto, la Sala de instancia no toma en debida consideración que la resolución impugnada en el proceso de instancia tenía por objeto la convocatoria de subvenciones, no para atender a las necesidades sociales de la población migrante, sino para financiar proyectos dirigidos a entidades sin ánimo de lucro que desarrollan su actividad en el marco de protección de las personas solicitantes de asilo para reforzar los mecanismos de primera acogida en territorio nacional y el mantenimiento de los dispositivos de las personas acogidas al régimen de protección internacional y a proyectos de equipamiento de inmuebles para la realización de dichos objetivos, de modo que estimamos resulta extravagante la proyección de la doctrina constitucional que se invoca y se aplica, que se sustentaba en el razonamiento de que el Estado no ostentaba un título competencial específico o genérico de intervención para gestionar unos fondos destinados a favorecer la integración de los migrantes extranjeros, siendo encuadrable en el título competencial de asistencia social que ostenta la Generalitat de Cataluña.

Partiendo, por tanto, como premisa, de la naturaleza, el objeto y la finalidad de las ayudas y subvenciones convocadas por la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social destinadas a favorecer los mecanismos de protección de las personas solicitantes de asilo, conforme a la regulación establecida en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que responde a las exigencias de los Convenios Internacionales en materia de protección de derecho de asilo (Convenio de Ginebra de 1951 y Protocolo de Nueva York de 1967) y a la regulación de la Unión Europea de ayuda a los refugiados (Directiva 2005/85/CE, de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado), esta Sala sostiene que resulta plenamente aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en las sentencias 31/2014, de 18 de junio, 137/32014, de 16 de diciembre, y, singularmente, en la sentencia 87/2017, de 4 de julio, de las que se infiere con claridad la distinción entre las competencias del Estado en materia de asilo y las competencias en materia de inmigración, y respecto de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social a los extranjeros, que determina la validez de la resolución de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria de 14 de enero de 2020, impugnada en el proceso de instancia, en la medida que no invade las competencias estatutarias de la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración, sin perjuicio de que esta pueda promover medidas de apoyo a la integración social de los solicitantes de protección internacional.

Cabe precisar al respecto que, tal como aduce la Abogacía del Estado y la defensa letrada de las entidades ACCEM, CEAR, Federación Andalucía Acoge, Federación RED ACOGE y CEPAIM , la sentencia del Tribunal Constitucional 87/2017, de 4 de julio, -obviada por el Tribunal de instancia- delimita el alcance de la competencia del Estado ex artículo 149.1.2ª de la Constitución en materia del estatuto del extranjero, en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, que legitima la capacidad del Estado de promover la integración de los extranjeros con base en el título competencial sobre el régimen jurídico del extranjero en España, y también para incidir en la integración social a través de los títulos competenciales sectoriales (educación, sanidad, régimen de la Seguridad Social) como mediante el ejercicio de la potestad subvencional, distinguiendo a su vez para hacer esta distribución competencial las políticas de integración que son específicas de los extranjeros por el hecho de serlo de aquellas otras que no sean específicas de un extranjero y que afectan a personas españolas y extranjeras.

La exégesis de la sentencia constitucional, en cuanto permite delimitar el alcance de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.2ª y 148.1.20ª de la Constitución, resulta proyectable al caso enjuiciado, permitiendo inferir que el Estado ostenta la competencia subvencional vinculada al régimen de protección de las personas demandantes del



asilo, cuando tenga por objeto reforzar los mecanismos de acogida en el territorio nacional, sin perjuicio de que las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con base en los títulos competenciales estatutarios específicos en materia de inmigración, puedan desplegar sus competencias de asistencia social que traten de beneficiar a los refugiados, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En último término, cabe poner de relieve que ni el artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que regula las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración y de desarrollo de las políticas de integración de los inmigrados, ni el artículo 42 de la citada norma estatutaria, que establece el deber de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de velar por la cohesión y el bienestar social de las personas y colectivos más necesitados, ni el artículo 166 referido a los servicios sociales y al voluntariado, constituyen títulos competenciales que resulten determinantes para acoger la pretensión de nulidad de la resolución de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de 14 de enero de 2020, tal como preconiza el Abogado de la Generalitat de Cataluña en su escrito de oposición al recurso de casación, invocando precedentes de esta Sala del Tribunal Supremo, puesto que observamos que se refieren a controversias jurídicas relativas a convocatoria de subvenciones públicas en desarrollo de las políticas de asistencia social a la inmigración, pero en las que no estaba en juego el encuadre constitucional de la potestad subvencional en materia de asilo.

CUARTO.- Sobre la formación de jurisprudencia acerca de la aplicación del artículo 149.1.2ª de la Constitución , en relación con la competencia del Estado en materia subvencional referida a la acogida e integración de las personas solicitantes de asilo.

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos en el precedente fundamento jurídico tercero, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que :

El artículo 149.1.2ª de la Constitución, que regula la competencia exclusiva del Estado en materia de derecho de asilo, debe interpretarse en el sentido de que habilita al Estado a convocar ayudas públicas y subvenciones en el área específica de garantizar la primera acogida de los refugiados y la integración de las personas solicitantes y beneficiarias del derecho de asilo, cuyos beneficiarios sean entidades sin ánimo de lucro que desarrollan actividades de acogida de los demandantes de protección internacional destinadas a proyectos de creación y mantenimiento de dispositivos de acogida, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social que puedan coadyuvar a la integración social de los refugiados, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 30 de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar a el recurso de casación interpuesto por la representación legal de ACCEM, CEAR, Federación Andalucía Acoge, Federación RED ACOGE y CEPAIM y por la Abogada del Estado contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo 367/2020, que casamos.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra la resolución de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, migración y Seguridad Social de 14 de enero de 2020, por la que se convocan subvenciones en el área de protección internacional, que declaramos conforme a derecho.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación, ni de las originadas en el proceso de instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido , una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 149.1.2ª de la Constitución.



Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de las entidades Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Federación Andaluza Acoge, Federación de Asociaciones Proimigrantes Extranjeros en Andalucía-Andalucía ACOGE, Fundación CEPAIM, y Acción integral con Migrantes, y por la Abogada del Estado, contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2021, que casamos.

Segundo.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra la resolución de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de 14 de enero de 2020, por la que se convocan subvenciones en el área de protección internacional, que declaramos conforme a derecho.

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación ni de las originadas en el proceso de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ