



## INFORME JURÍDICO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE INSTITUCIONES COMUNES Y ÓRGANOS FORALES EN RELACIÓN A UNA LÍNEA SUBVENCIONAL DE FOMENTO DE LA INTEGRACIÓN EFECTIVA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PLANES URBANÍSTICOS MUNICIPALES.

---

*Expte Tramitagune: CCSS\_SOI\_173/18\_05*

**37/2018 DDLCN - OL**

**DDE-18/2018 - OL**

### **I. INTRODUCCIÓN**

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda formula ante los Servicios Jurídicos Centrales una consulta relativa a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Órganos Forales en relación a una línea subvencional de fomento de la integración efectiva de la perspectiva de género en los planes urbanísticos municipales.

El origen de esta consulta reside en la Orden de 6 de septiembre de 2017, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la integración de la perspectiva de género en el planeamiento municipal y el urbanismo para el ejercicio 2017 (BOPV nº 173, de 11 de septiembre<sup>1</sup>) y en las observaciones que desde la OCE se realizaron a la misma cuando evacuó su informe.

Más concretamente, la consulta realizada manifiesta la necesidad de encuadrar competencialmente esta convocatoria subvencional al objeto de comprobar la legitimidad de esta Administración para aprobar sus bases y para realizar su gestión ante las competencias que tienen los órganos forales en materia de políticas de género, y solicitan en este sentido asesoramiento sobre su subsunción en el art. 5.k o en el art. 6.h de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Hombres y Mujeres, ambos relativos al reparto competencial en la materia objeto de la Ley. También se plantea la cuestión sobre si cabría en este caso contemplar una “acción directa” a favor de las Instituciones Comunes.

El presente informe se emite en virtud de las funciones que se encomiendan al Servicio Jurídico Central por el art. 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, desarrolladas en el art. 8.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Para dar una respuesta a la consulta formulada, se aplica la técnica empleada por el Tribunal Constitucional para resolver las controversias competenciales que se suscitan respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública (SSTC 138/2009, 87/2016, 9/2017 o 15/2018, entre muchas). Para ello, el primer paso es definir la materia en la que se encuadra la subvención en cuestión y, con ello, comprobar la distribución de competencias que rige en esta cuestión, para

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2017/09/1704394a.pdf>

a continuación resolver la cuestión aplicando los criterios se contienen en su doctrina, y fundamentalmente en la STC 13/1992.

## **II. MATERIA EN LA QUE SE INCARDINA LA CONSULTA: EL URBANISMO**

En cuanto a la primera cuestión, el encaje del objeto de la subvención en su correspondiente materia competencial, es preciso analizar el objeto preciso de la Orden de 6 de septiembre de 2017, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la integración de la perspectiva de género en el planeamiento municipal y el urbanismo para el ejercicio 2017, así como verificar cuáles fueron en su virtud las ayudas efectivamente otorgadas, lo cual se encuentra recogido en la Resolución de 20 de diciembre de 2017, de la Viceconsejera de Planificación Territorial, por la que se resuelve y hace pública la concesión de las ayudas previstas en la Orden de 6 de septiembre de 2017<sup>2</sup>.

La subvención (art. 1.2 de la Orden) se dirige a sufragar a los Ayuntamientos los gastos que se deriven de la contratación de asistencias técnicas en los documentos de análisis, diagnóstico y conclusiones de los instrumentos urbanísticos para incluir la perspectiva de género. En concreto, los instrumentos a los que debe ir dirigida la asistencia técnica son (a) la elaboración de Ordenanzas de edificación y urbanización, y (b) las propuestas de instrumentos de planeamiento urbanístico. Se comprueba asimismo de la Resolución de concesión de las ayudas (Anexo II) que gran parte de las ayudas concedidas fomentan el análisis-diagnóstico de municipios para la incorporación de criterios al Plan General de la perspectiva del género.

Se concluye de ello que la liza competencial se plantea entre las materias de urbanismo, en cuanto que afecta al planeamiento y ordenanzas urbanísticas, y la de política de género — también llamada de igualdad entre mujeres y hombres— en cuanto que se fomenta exclusivamente la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de estos instrumentos.

La respuesta para identificar la materia en la que inserta este conflicto se encuentra en la STC 159/2016 sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Según esta sentencia, en su FJ 2 (el destacado es nuestro):

La delimitación entre la materia política de género y otras materias puede resultar compleja dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género que afecta a todos los órdenes de la vida. En este sentido, el objeto de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015 es hacer efectivo el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en todos los ámbitos, etapas y circunstancias de la vida (artículo 1), y con ese objetivo se incluyen diferentes medidas que, en su conjunto, tienen como finalidad integrar en las políticas, actuaciones y actividades de los poderes públicos el principio de igualdad efectiva y real entre mujeres y hombres. **Este propósito determina la aparición de una serie de políticas públicas sectoriales en las que se plasma la voluntad del legislador** (participación política y social de las mujeres; educación, cultura y conocimiento; trabajo, empleo y empresa; políticas sociales; medio ambiente, **urbanismo**, vivienda y movilidad; justicia y seguridad; estadísticas y estudios). Así, **muchas de las medidas que se introducen en la Ley de igualdad de la Comunidad Autónoma de Cataluña, al igual que sucede en la Ley Orgánica de igualdad estatal, vienen respaldadas, con carácter general, por el título competencial correspondiente a la materia regulada. La materia política de género se proyecta de un modo genérico sobre todas las materias reguladas en la Ley de igualdad pero si existe un título específico que atribuye al Estado o a la Comunidad Autónoma competencia sobre una determinada materia la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano pues, de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido de este título competencial que no puede operar como un título capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento.** El legislador autonómico puede dictar medidas relativas al

<sup>2</sup> Disponible en <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/01/1800028a.pdf>

título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia.

En esta sentencia 159/2016, el TC identifica para distintos instrumentos jurídicos de la Ley catalana el marco jurídico competencial en el que han de integrarse. Aunque se refiere exclusivamente al conflicto entre las materias de “legislación laboral” y de “políticas de género”, conviene resaltar por su aplicación analógica a este caso relativo al urbanismo que, según el Alto Tribunal, **la elaboración de “planes de igualdad en las empresas”** obligatorios en las empresas con más de 250 trabajadores **son considerados por el TC como materia laboral**: *“Se trata de una norma que, con carácter general, se enmarca dentro del término de “legislación laboral”, porque regula una concreta obligación empresarial en el ámbito de la relación laboral.”* (FJ 4).

Aplicando el mismo *iter* lógico, y dado que la ayuda va dirigida a un título sectorial específico y perfectamente identificable, se colaciona que **la integración de la perspectiva de género en la elaboración por los Ayuntamientos de Ordenanzas y memorias urbanísticas corresponde a la materia de urbanismo**: es en este ámbito objetivo (el urbanístico) donde se desea fomentar la integración del género. Aquí, la materia de igualdad entre mujeres y hombres no opera como un título que se superpone o desplaza al específico urbanístico dado su carácter genérico o transversal.

### **III. INAPLICACIÓN A ESTE SUPUESTO DEL REPARTO COMPETENCIAL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 5 Y 6 DE LA LEY 4/2005.**

Como consecuencia del encaje competencial que hemos dado a esta consulta, no cabe aplicar a este supuesto los artículos 5.m ni 6.k de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres apelados en la consulta.

Señala el art. 5.m de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que es competencia de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi el *“establecimiento de medidas de fomento a fin de dotar a las empresas y organizaciones de recursos materiales, económicos y personales para el desarrollo de planes, programas y actividades dirigidas a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres”*. Y el art. 6.h de la misma Ley determina la competencia de los órganos forales el *“establecimiento de medidas de fomento a fin de dotar a los ayuntamientos y demás entidades locales de recursos materiales, económicos y personales para el desarrollo de programas y actividades dirigidas a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres”*.

De la literalidad de ambos preceptos se colaciona que se refieren específicamente al reparto competencial cuando la materia en la que se incardine la cuestión concreta sea la de “políticas de género”. Efectivamente, **ambos preceptos empiezan su redacción por “en materia de igualdad de mujeres y hombres”**. Y como hemos dicho, en nuestra opinión, no nos encontramos en este supuesto. Insistimos en que aquí se trata de fomentar la inserción de la perspectiva de género específicamente en el urbanismo, y no el fomento de actuaciones, programas, planes o actividades dirigidas de forma *transversal* o *genérica* a la consecución de la igualdad en cuanto que es precisamente lo que abarca la materia de igualdad (STC 159/2016, FJ 2).

Así, los preceptos de la Ley 4/2005 que afectan a la materia de urbanismo, como bien recoge la Orden en su parte preliminar, son el art. 3.4 en su ámbito más genérico de las políticas generales y el art. 46.1 para aspectos más específicos sectoriales, entre otros. En el mismo sentido la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su art. 31 sobre “Políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda” y dictada, según la DF 1ª, conforme al art. 149.1.1 CE.

#### **IV. VALORACIÓN DE LAS FUNCIONES GRUPO DE TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL.**

En su solicitud, el Departamento invoca un Acuerdo de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Hombres y Mujeres de 2 de mayo de 2011, que a su vez valida unos informes del Grupo Técnico Interinstitucional, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la actividad subvencional de las Administraciones Públicas en materia de igualdad de mujeres y hombres.

Esta Comisión Interinstitucional tiene encomendadas funciones de “coordinación de las políticas y programas que, en materia de igualdad de mujeres y hombres, desarrollen la Administración autonómica, la foral y la local” (art. 12 de la Ley 4/2005). En su desarrollo, el art. 2.c del Decreto 5/2007, de 16 de enero, concreta entre sus funciones la de “proponer criterios para dirimir posibles conflictos competenciales entre las diferentes administraciones públicas vascas que puedan surgir en aplicación de lo dispuesto en la Ley 4/2005”. De ello se deduce que esta Comisión se limita exclusivamente a proponer criterios.

Por su parte, el Grupo Técnico Interinstitucional, contemplado en el art. 7 del mismo Decreto, “tiene como finalidad prestar el apoyo y asesoramiento técnico necesario a las y los miembros de la Comisión Interinstitucional para el correcto desempeño de sus funciones. Las funciones de este Grupo son las de estudio, informe y propuesta con relación a las cuestiones que se le atribuyan, no pudiendo adoptar acuerdos, que en todo caso corresponden a la Comisión”.

Por ello, entendemos que los criterios adoptados en cualquiera de ambos órganos no tiene la fuerza normativa ni interpretativa vinculante suficiente para determinar el reparto competencial que el ordenamiento jurídico atribuye a cada nivel institucional, y sin que ello menosprecie en lo más mínimo el valor político y técnico del acuerdo al que lleguen las instituciones que forman parte de los mismos.

#### **V. NO CABE HABLARSE AQUÍ DE ACCIÓN DIRECTA.**

Tampoco entendemos que quepa aquí activar la “acción directa” del art. 4 de la Ley 4/2005. Según el art. 4.2 de la Ley 4/2005 se define dicha acción directa como “la competencia de ejecución respecto a aquellas funciones, programas o servicios que por su interés general o por sus específicas condiciones técnicas, económicas o sociales tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

Conviene recordar que el ejercicio de la “acción directa” por parte de las instituciones comunes está prevista para dos casos en el art. 7.1.c LTH: “c) Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias: 1. Asistencia social, *sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco*. 2. Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil,

juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento, *sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco.*"

Se trata por tanto, como ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse la Comisión Arbitral, una excepción al principio general de reparto competencial que conlleva el desplazamiento de las diputaciones forales por parte del Gobierno Vasco en la ejecución de actividades que de forma genérica la LTH encomienda a los órganos forales y que es, desde el punto de vista del ordenamiento competencial, perfectamente correcta y realizada sin modificar ni afectar al sistema de distribución de competencias, puesto que sólo actualiza una posibilidad ya prevista en la norma de distribución interna de competencias. Así se recoge en sus Decisiones 1/04 y 2/2012, y en la Resolución 2/2004, de 21 de julio. En este mismo sentido se ha pronunciado la COJUA en sus Dictámenes<sup>3</sup>, de entre los que cabe destacar el Dictamen 63/2001 sobre el Proyecto de Decreto de determinación de funciones en materia de Servicios Sociales.

El Gobierno Vasco ha aplicado en numerosas ocasiones esta acción directa sobre aspectos de asuntos sociales relativos a los puntos de encuentro familiar<sup>4</sup>, teleasistencia<sup>5</sup>, mediación familiar<sup>6</sup>, centro de recuperación e integración social de alta intensidad<sup>7</sup> o el servicio de información y atención telefónica a mujeres víctimas de violencia doméstica o por razón de sexo<sup>8</sup>.

La acción directa se prevé en varias leyes vascas además del meritado art. 4 de la Ley 4/2005. Así, por ejemplo, se contiene en los siguientes: la Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia<sup>9</sup>; el art. 4.1 de la Ley 1/2008, de 8 de febrero, de Mediación Familiar<sup>10</sup>; el art. 39 de la Ley 12/2008, de 5 de

<sup>3</sup> Se contempla la acción directa en muchos de los Dictámenes de COJUA: 131/2015, 033/2015, 019/2015, 018/2015, 014/2015, 010/2015, 189/2014, 151/2014, 023/2014, 183/2012, 120/2012, 110/2012, 003/2012, 258/2011, 214/2011, 192/2011, 155/2011, 014/2011, 230/2010, 202/2010, 134/2010, 122/2010, 092/2010, 069/2010, 216/2009, 156/2008, 126/2008, 101/2008, 100/2008, 097/2008, 043/2008, 134/2007, 084/2007, 116/2006, 086/2006, 071/2006, 064/2004, 009/2004, 086/2002 o 063/2001

<sup>4</sup> Decreto 124/2008, de 1 de julio, regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco y que ha sido modificado por el Decreto 239/2011, de 22 de noviembre, se establece que el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de servicios sociales creará y garantizará el funcionamiento de Puntos de Encuentro Familiar por derivación judicial, como servicio de responsabilidad pública, declarándose los mismos de acción directa en virtud de lo previsto en el artículo 39.2 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales

<sup>5</sup> El artículo 22 de la Ley 12/2008 incluye en su catálogo de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales el servicio de teleasistencia, declarándose el mismo de acción directa en virtud de lo previsto en el artículo 40.3 de la Ley 12/2008. Según el Decreto 144/2011, de 28 de junio, del servicio público de teleasistencia, por el cual se regulan los aspectos concernientes al servicio de teleasistencia que deben contenerse en la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y dentro de la acción directa del Gobierno Vasco, el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de servicios sociales, el Departamento de Empleo y Servicios Sociales, ha asumido la prestación del servicio público de teleasistencia.

<sup>6</sup> Art. 4 de la Ley 1/2008, de 8 de febrero, de Mediación Familiar.

<sup>7</sup> Art. 8.2 de Decreto 148/2007, de 11 de septiembre, regulador de los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico.

<sup>8</sup> Decreto 51/2005, de 8 de marzo, por el que se declara como acción directa la implantación de un Servicio de información y atención telefónica a mujeres víctimas de violencia doméstica o por razón de sexo

<sup>9</sup> Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, en su Disposición adicional Sexta.– Declaración de acción directa: "Se declaran, como acción directa las competencias de ejecución relativas al servicio de información y orientación previsto en el artículo 42 de la presente ley; la elaboración y aprobación de los instrumentos de valoración y de los protocolos de aplicación en situaciones de riesgo y de desamparo prevista en la disposición final primera en relación con el artículo 49, así como las actuaciones de promoción de la adopción internacional, acreditación de las entidades colaboradoras de adopción internacional, tramitación de expedientes y coordinación de actuaciones en este campo previstas en el artículo 104c) de la presente ley."

<sup>10</sup> El art. 4.1. de la Ley 1/2008, de 8 de febrero, de Mediación Familiar: El Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de mediación familiar creará y mantendrá servicios públicos integrales gratuitos de mediación familiar, que responderán a la demanda existente en esta materia y que priorizarán en cuanto a su acceso a las personas que sean derivadas desde otros servicios sociales o la Administración de Justicia. Dichos servicios, que son declarados de acción directa a los efectos del artículo 9.2 de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, serán desarrollados reglamentariamente. Además de la función de atención en materia de mediación familiar, tendrán como funciones, entre otras, las de investigación y difusión de la mediación

diciembre, de Servicios Sociales<sup>11</sup>; el art. 27 y la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias<sup>12</sup>; o el art. 85 de la Ley vasca 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social<sup>13</sup>. También se prevé su ejercicio en los decretos de organización interna de esta Administración: el Decreto 75/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Políticas Sociales atribuye en su art. 11.1.f a la Dirección de Juventud *“el ejercicio de las funciones de acción directa que a la Administración de la Comunidad Autónoma correspondan relativas a: Información y documentación juvenil, albergues e instalaciones para la infancia y la juventud, turismo juvenil y demás servicios para la juventud; Programas europeos para la juventud e intercambios juveniles; cuantas otras le correspondan en el ámbito de la juventud”*<sup>14</sup>. Incluso se hizo expresa mención a ello en la transferencia de las Instituciones Comunes a los TTHH de los servicios y funciones de protección de la mujer<sup>15</sup>.

El Gobierno Vasco también puede acudir a la acción directa en políticas de género en el marco del art. 7.1.c).2 LTH, como así reconoce el art. 4 de la Ley 4/2005, pero siempre que concurren los requisitos que la normativa señala y así se declare expresamente, como han insistido la Comisión Arbitral y la COJUA en las resoluciones señaladas. De hecho, la COJUA, cuando informó el Anteproyecto de la hoy vigente Ley vasca de Igualdad, insistió en este extremo (el destacado es nuestro):

101. La competencia de ejecución correspondiente a la “acción directa” del segundo párrafo del artículo 4.1, se residencia en la Administración de la Comunidad Autónoma -en consonancia con la previsión del artículo 7.c).2 LTH- y se define en relación a las funciones, programas o servicios que “por su interés o por

---

familiar, así como la coordinación de los restantes servicios y programas de mediación familiar del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco

<sup>11</sup> El art. 39 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales contempla que su activación requiere la verificación de que concurren los requisitos para acudir a su ejercicio requiere de una motivación y una declaración por decreto del Gobierno Vasco, previo informe preceptivo favorable del Consejo Vasco de Servicios Sociales. Siempre previo informe preceptivo de Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social (art. 95.b)

<sup>12</sup> La Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias. Artículo 27.- Del Gobierno Vasco: El Gobierno Vasco es el responsable de las siguientes competencias: c) Creación, mantenimiento y gestión de aquellos programas, centros o servicios incluidos en la competencia de acción directa del Gobierno Vasco. Y la Disposición Adicional Primera “A los efectos de lo previsto en el artículo 7.c.1 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, las ayudas económicas reguladas en los artículos 11, 12, 13, 15, 16 y 17 de la presente ley se declaran como acción directa.”, relativas a medidas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

<sup>13</sup> La Ley vasca 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social en su artículo 85: “Es competencia del Gobierno Vasco el desarrollo normativo y la acción directa que en materia de garantía de ingresos y de inclusión social se le atribuya en la presente Ley y en su normativa de desarrollo. A los efectos de la presente Ley, se entiende por acción directa, además de las potestades ejecutivas atribuidas al Gobierno Vasco en la presente Ley, la competencia de ejecución respecto de aquellos programas, prestaciones y servicios que, por su interés general, por su naturaleza y características, o por el número de potenciales personas usuarias o por las economías de escala susceptibles de obtenerse por su prestación a nivel autonómico, tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La concurrencia de tales requisitos tendrá que ser motivada y declarada por decreto del Gobierno Vasco, previo informe preceptivo y favorable de la Comisión Interinstitucional para la Inclusión Social”.

<sup>14</sup> El anterior Decreto 191/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Políticas Sociales encomendaba en el art. 15.c a la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario “la gestión de las prestaciones y actividades de acción directa en materia de política familiar, en los términos recogidos en la Ley 13/2008, de 13 de diciembre”.

<sup>15</sup> Decreto 210/1985, de 2 de Julio, de traspaso de servicios de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma al Territorio Histórico de Vizcaya en materia de protección de la mujer; Decreto 208/ 1985, de 2 de Julio, de traspaso de servicios de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma al Territorio Histórico de Guipúzcoa en materia de protección de la mujer; y Decreto 206/1985, de 2 de Julio, de traspaso de servicios de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma al Territorio Histórico de Álava en materia de protección de la mujer. Todos ellos manifestaban en su parte introductoria que “el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, en su art. 10, números 12 y 39, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de asistencia social, desarrollo comunitario y condición femenina. Por otra parte, la Ley 27/ 1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos», atribuye a estos últimos, en su artículo 7 c) 1 y 2, la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las materias de asistencia social, desarrollo comunitario y condición femenina, sin perjuicio de la acción directa de éstas”.

sus específicas condiciones técnicas, económicas o sociales tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

102. Ahora bien, en los párrafos c), h), i), n), y o) del artículo 5, se atribuyen a la Administración de la Comunidad una serie de funciones que se prestan con “carácter unitario”, lo cual **solo estaría justificado cuando los programas o servicios a que se refieren cumplan los requerimientos de la acción directa, esto es, que revistan especiales características técnicas, económicas o sociales, de las que precisamente derivaría su necesidad de desarrollarse con carácter unitario** –superando, de tal forma, el carácter tautológico de la atribución, en los términos en los que se encuentra redactado el precepto.

En este caso, en nuestra opinión, no parecen concurrir los requisitos que el precepto de la Ley 4/2005 prevé. La parte expositiva de la Orden de ayudas se limita a decir que con esta ayuda “se trata en definitiva de incentivar la integración efectiva de la perspectiva de género en los planes urbanísticos municipales” y pretende el impulso de los objetivos recogidos en las DOT aún no vigentes. Esta ayuda competitiva a la que se han presentado 24 municipios y en la que finalmente son beneficiarios 16 municipios vascos no justifica que contemple una función, programa o servicio que deba ser prestada por razones de interés general y que se dirija con carácter unitario para toda la CAPV.

Pero, no solo no se dan los requisitos para la activación del art. 4 de la Ley 4/2005, si no que, y sobre todo, **hemos incardinado en el urbanismo la línea de ayudas objeto de esta consulta, materia donde ni la LTH ni la normativa específica —Ley 2/2006 de suelo y urbanismo— reservan acción directa al Gobierno Vasco para la ejecución de aspecto alguno.**

Por ello, en este caso no tiene acomodo legal la figura de la acción directa.

## **VI. LA POTESTAD SUBVENCIONAL EN MATERIA DE URBANISMO**

Centrada la cuestión objeto de ayuda en materia de urbanismo, y descartada la implicación de la materia de políticas de género, la efectiva verificación de la habilitación de esta Administración para regular y gestionar esta ayuda objeto de consulta se realizará conforme a las normas establecidas principalmente en la STC 13/1992 y demás doctrina del TC en relación con el poder de gasto.

Esta doctrina constitucional, asumida para su plena aplicación en la CAPV por la COJUA<sup>16</sup>, considera que la actividad de fomento, o potestad de gasto, no es en sí mismo un “título competencial autónomo” (STC 179/1985), sino que, como resumió la COJUA en su Dictamen 51/2016 (apartado 60), la subvención constituye “un **aspecto instrumental de la competencia material existente en un sector**, que obra por ello en poder del ente (Estado o comunidades autónomas) que ostentara la titularidad competencial material en un sector determinado.”. Así lo ha confirmado el Dictamen COJUA 95/2001, y que recuerda que la capacidad subvencionadora de esta Administración está ligada a una competencia (el destacado es nuestro):

24. En lo que se refiere al primer bloque, la Comunidad Autónoma dispone de un poder subvencionador derivado de su autonomía financiera, de su poder de gasto, para elegir aquellos objetivos políticos que considera necesario financiar, lo que se deriva sin excesivo esfuerzo del artículo 156 y 137 de la CE.
- “cuando la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas en sus arts. 137 y 156 autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, se está refiriendo tanto a la autonomía «política» como a la «financiera». No en vano, como hemos reiterado en múltiples ocasiones, la autonomía política, entendida como «la capacidad para elaborar sus

<sup>16</sup> Entre otros en su Dictamen COJUA núm. 95/2001

propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, F. 7), tiene una vertiente económica importantísima ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental [STC 4/1981, de 2 de febrero, F. 1 b)], la amplitud de los medios económicos determina en gran medida la posibilidad real de alcanzar los fines políticos" (STC 135/1992, de 5 de octubre, F. 8).

25. Con todo, **se trata de un poder de gasto específico ligado al ejercicio de una competencia** en el que las subvenciones cumplen una finalidad instrumental para el logro de los objetivos que se pretenden alcanzar en una determinada materia. **El poder subvencional de las CCAA se encuentra vinculado al propio orden competencial: a través de las subvenciones y ayudas pueden intervenir sobre una determinada materia en la que son competentes.**
26. Así pues, **se encuentra circunscrito a aquellos ámbitos de la actividad pública en los que ostentan competencias, ya sean normativas, bien de forma exclusiva o de desarrollo normativo y ejecución, ya sean meramente ejecutivas.** Obviamente su margen de decisión será distinto según cual sea la competencia que actúan, si es exclusiva, en un extremo, o meramente ejecutiva, en el otro.
27. Lo mismo ocurre con el Estado, conforme a una muy consolidada doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ 4 y 6), usando su poder de gasto en materia de subvenciones no puede condicionar o mediatizar el ejercicio por las CCAA de sus propias competencias de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.
28. En ese sentido, el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias, y además:  
"el Estado al dictar la normativa general de cada tipo de subvención no podrá exceder de los títulos competenciales que amparen su intervención y habrá de respetar las competencias que sobre la materia subvencionada titulan las CC. AA., las cuales determinan, en última instancia, conforme a la normativa general, la medida y alcance de la gestión de la subvención por la Comunidad Autónoma. Habrá que estar pues, a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las CC. AA. reconoce el art. 156.1 de la C. E." (FJ 15 STC 96/1990, de 24 de mayo).

Así, la actividad administrativa de regular y gestionar subvenciones sigue a la competencia sobre la materia a la que éstas se refieran. Aspectos consustanciales a esta consideración, sigue recordando la COJUA en su Dictamen 51/2016 (apartado 61), son "que no es un concepto que delimite competencias (STC 179/85), la facultad de gasto en manos del Estado no constituye título competencial autónomo (STC 179/85, 145/89), no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado (STC 39/82), y que la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas (STC 13/92)". Es decir, "la persecución del interés general que representa el Estado se ha materializar *a través de y no a pesar* de los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE" (STC 146/1986).

La doctrina constitucional establecida en este reparto para el caso de que existan competencias concurrentes en una materia está actualmente contenida en la STC 13/1992 (FJ 8), la cual, con algunos cambios<sup>17</sup>, se ha venido manteniendo hasta hoy en día. En su virtud, se diferencia cuatro supuestos en los que se produce concurrencia competencial entre el Estado y las CC.AA con distintas consecuencias en el ámbito subvencional:

- a) Primer supuesto: materia de competencia autonómica exclusiva en la que el Estado no puede invocar título competencial alguno, ni genérico ni específico. En este caso, el

<sup>17</sup> Esta doctrina ha tenido matizaciones, como es, por ejemplo, la igualación de los supuestos primero y segundo a favor del Estado tras la STC 178/2011.



Estado puede asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Estos fondos además han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado

- b) Segundo supuesto: el Estado en materia en la que ostenta un título genérico de intervención que se superpone a la competencia, incluso exclusiva, de las Comunidades Autónomas sobre una materia; o casos en los que el Estado tiene 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. En este supuesto el Estado puede, además de consignar la partida en sus presupuestos, especificar con más detalle su destino y regular las condiciones esenciales de otorgamiento de la subvención dejando espacio a la intervención normativa de la C.A., quien podrá concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, como regla general, la C.A. será la competente para su gestión. La territorialización de los recursos puede realizarse bien en la ley de presupuestos o bien en un momento posterior, por medio de convenios o de normas que fijen criterios objetivos de reparto.
- c) Tercer supuesto: el Estado tiene atribuida la competencia de legislación correspondiendo a las CCAA la ejecución de esa normativa estatal. En este caso, el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios. La gestión corresponderá a la C.A y los fondos se emplearán de la misma manera que en el caso anterior.
- d) El cuarto y último supuesto: las CCAA tienen competencias exclusivas sobre una materia, pero de forma excepcional se justifica que las subvenciones hayan de ser gestionadas de forma centralizada por el Estado cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales destinatarios en el conjunto del territorio estatal o evitar que se sobrepase la cuantía global de fondos estatales destinados al sector.

Estas son las normas que han de aplicarse en este caso para verificar la competencia de la AGPV de subvencionar en la materia de urbanismo. Esta materia es compleja y compuesta, con diversos aspectos (planificación urbanística, gestión, ejecución y disciplina) y distintas fases en cada una de esos aspectos, y donde las instituciones comunes, forales y administraciones locales ostentan competencias concurrentes señaladas por la normativa de aplicación<sup>18</sup> y que va a incidir directamente en la capacidad de desarrollo de la actividad de fomento por esta Administración.

---

<sup>18</sup> Cfr. al particular el Dictamen de COJUA núm. 30/2004 sobre el anteproyecto de Ley reguladora del urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además, en esta cuestión en particular conviene destacar que el Proyecto de Norma Foral de Bizkaia para la Igualdad de Mujeres y Hombres<sup>19</sup> contempla la actuación foral desde las áreas de intervención del sector público foral de Bizkaia y, en particular, el art. 56 se refiere a la Planificación urbana e infraestructuras. En dicho precepto, el Proyecto de Norma Foral establece que los departamentos del Sector Público Foral de Bizkaia con competencias en materia de planificación urbana e infraestructuras desarrollarán, entre otras cuestiones, unas medidas que tienen coincidencia con lo fomentado en la convocatoria subvencional, esto es, la incorporación de políticas de género en las fases iniciales del planeamiento urbanístico. Así, encontramos en dicho proyecto que la DFB asume las siguientes tareas:

- a) Incorporar la perspectiva de género en la planificación urbana y en el diseño y ejecución de las infraestructuras, teniendo en cuenta un enfoque interseccional.
- c) Desarrollar nuevos mecanismos y procesos de planificación urbana que garanticen la igualdad como elemento para la calidad de vida y bienestar.
- e) Incorporar la perspectiva de género en las memorias de los planes y proyectos urbanísticos que se desarrollen en colaboración con las entidades municipales.
- f) Fomentar la participación de las mujeres en los procesos de planificación urbanística de los municipios de Bizkaia.
- g) Impulsar la participación equilibrada de mujeres y hombres en los equipos redactores del planeamiento urbanístico.
- i) Impulsar la formación especializada en urbanismo y género de las y los agentes locales con competencias en materia de urbanismo y sostenibilidad medioambiental y la organización de foros de discusión sobre las propuestas de los planes urbanísticos que incluyan la visión y participación de las mujeres.
- j) Incorporar en el diseño de las infraestructuras criterios que garanticen el uso y acceso a todos los espacios urbanos en condiciones seguras.
- l) Analizar desde la perspectiva de género y teniendo en cuenta un enfoque interseccional, la planificación de la infraestructura de la red viaria, rodada y peatonal, su racionalización, accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

Consecuentemente, el Departamento consultante deberá atenerse a su ámbito competencial y atender a las normas aquí señaladas a la hora de realizar, con la intensidad que en su caso proceda, su poder de gasto.

---

<sup>19</sup> Boletín Oficial de las Juntas Generales de Bizkaia de la X Legislatura de 9 de abril de 2018 (Serie A, Apartado IX Proyecto de Norma Foral), disponible en [http://apps.bizkaia.net/SIGP/servlet/MuestraArchivoServlet?archivo1=/var/bfatile/bfaprogram/DATOS/SIGP/Boletin/bojggBizkaia\\_10\\_A\\_8\\_5460\\_12A\\_09-04-2018%20170014.pdf](http://apps.bizkaia.net/SIGP/servlet/MuestraArchivoServlet?archivo1=/var/bfatile/bfaprogram/DATOS/SIGP/Boletin/bojggBizkaia_10_A_8_5460_12A_09-04-2018%20170014.pdf)