

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**1892** *Pleno. Sentencia 9/2017, de 19 de enero de 2017. Conflicto positivo de competencia 4777-2016. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de la resolución de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad de 18 de mayo de 2016, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y asistencia social: preceptos reglamentarios que vulneran competencias autonómicas al atribuir al Estado el ejercicio de potestades ejecutivas (STC 13/1992).*

ECLI:ES:TC:2017:9

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. 4777-2016, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 8 de septiembre de 2016, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña promueve conflicto positivo de competencia en relación con la resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Alega, en síntesis, lo siguiente:

a) La resolución impugnada (publicada en extracto en el «BOE» de 24 de mayo de 2016, y en texto íntegro en la base de datos del sistema nacional de publicidad de subvenciones, <http://www.pap.minhap.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/306752>), al regular de modo exhaustivo las subvenciones, y reservar al Estado las funciones de ejecución administrativa, invade las competencias que corresponden a la Generalitat en materia de asistencia social.

La abundante conflictividad en materia de subvenciones ha dado lugar a una muy completa y reiterada doctrina constitucional que, específicamente en materia de asistencia social, se recoge en las SSTC 178/2011, de 8 de noviembre; 21/2013, de 31 de enero; 40/2013, de 14 de febrero; 52/2013, de 28 de febrero; 70/2013, de 14 de marzo, y 33/2014, de 27 de febrero (y, en términos equivalentes, en las SSTC 113/2013, de 9 de mayo; 163/2013, de 26 de septiembre, y 144/2014, de 22 de septiembre, en materia de medio ambiente). La reacción del Estado frente a esa reiterada doctrina constitucional ha sido la de aprobar un nuevo marco normativo mediante el que intenta justificar que las mismas subvenciones, concedidas a las mismas entidades beneficiarias y para el mismo objeto, tienen ahora encaje en otras materias competenciales distintas, y que por sus características requieren la gestión centralizada (capítulo II del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, desarrollado mediante los Reales Decretos 535/2013, de 12 de julio; 536/2013, de 12 de julio, y 699/2013, de 20 de septiembre, modificado posteriormente por el Real Decreto 596/2015, de 3 de julio, impugnados por la Generalitat en vía contencioso-administrativa, al igual que las convocatorias anteriores a ésta).

Este nuevo conflicto competencial viene a ser prácticamente equivalente al que en su día se planteó contra la Orden SIS/1199/2012, que fue resuelto mediante la STC 70/2013. Algo muy similar ya había sucedido con anterioridad, puesto que el mismo ciclo compuesto de una disposición estatal que prevé estas subvenciones, seguido del conflicto de competencia y de la Sentencia que declara la vulneración de competencias de la Generalitat en materia de servicios sociales, ya se había completado con la Orden TAS/893/2005, y la STC 178/2011, de 8 de noviembre. En estas circunstancias no cabe sino pensar que todo ello denota una escasa eficacia del sistema institucional de nuestro Estado y de la garantía de la supremacía de la Constitución Española. Se van pues a reiterar posiciones perfectamente equivalentes a las ya resueltas anteriormente por el Tribunal.

b) A la conclusión de que la resolución impugnada vulnera la competencia de asistencia social en relación con la de fomento de la Generalitat se llega por pura aplicación del procedimiento establecido por el Tribunal Constitucional para determinar el encuadre competencial de toda norma o acto (SSTC 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 3; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). Es preciso remontarse hasta el Real Decreto-ley 7/2013 para encontrar en su disposición final primera la invocación de las competencias reservadas al Estado por los arts. 149.1.2, 3, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 23, 29, 30 y 31 CE. Pero esa desmesurada alegación de títulos competenciales no puede dar cobertura competencial a la resolución, puesto que en modo alguno se corresponde con el objeto propio de los programas de actuaciones para los que se han dotado las subvenciones.

La STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 2, formuló una definición de la asistencia social que ha venido reiterando hasta las recientes SSTC 171/1998, FJ 3; 36/2012, FJ 4; 21/2013 FJ 4; 52/2013, FJ 4; 70/2013, FJ 3; 33/2014, FJ 4; 78/2014, FJ 5 d), y 18/2016, FJ 7. Las subvenciones convocadas por la resolución de 18 de mayo de 2016 por la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad, tienen por objeto unas actuaciones y programas que se inscriben con toda naturalidad en esa definición de la asistencia social fijada por el Tribunal Constitucional. Son indicios de ello: (i) los órganos encargados de la tramitación y resolución (STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1); (ii) las entidades beneficiarias de las subvenciones, es decir las entidades del tercer sector de acción social (atendiendo al concepto recogido en el preámbulo y el art. 2.1 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre), la Cruz Roja Española (atendiendo al Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, sus posteriores modificaciones y sus Estatutos vigentes); (iii) los propios enunciados del anexo A; (iv) y el objeto material y la finalidad de las subvenciones, definidos en su apartado segundo.2. Se trata en todos los casos de actuaciones materiales de asistencia social, dirigidas a la atención de colectivos específicos de familias, mujeres, jóvenes, personas con riesgo de exclusión social o laboral, con discapacidad, población reclusa, población gitana, migrantes, personas con VIH y sida: son materialmente actuaciones de atención a

personas de colectivos desfavorecidos o en situación de riesgo de exclusión a fin de procurar su inserción social, todas ellas características de la asistencia social.

Un análisis pormenorizado de los programas descritos en el anexo A, como el recogido en el dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat 4/2016, que se aporta como documento anexo número 4, confirma plenamente que son perfectamente equivalentes a los que la STC 70/2013 encuadró en la competencia de asistencia social. A mayor abundamiento, esta conclusión resulta plenamente corroborada también en el informe del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Cataluña, que se aporta como documento anexo número 5, en el que se comparan los programas previstos en esta resolución con los que se definieron de forma idéntica en las convocatorias recogidas en las órdenes SSI/1199/2012, de 4 de junio; SPI/1191/2011, de 6 de mayo; SAS/1536/2010, de 10 de junio; SAS/1352/2009, de 26 de mayo, y TAS/592/2008, de 29 de febrero.

Se desarrolla a continuación un detenido análisis de cada grupo de programas en comparación con la convocatoria que fue objeto de la STC 70/2013, y con las convocatorias posteriores al Real Decreto 536/2013, constatando una evidente continuidad tanto en lo que respecta a las entidades beneficiarias, como en lo que se refiere a los programas concretamente subvencionados, pese a los cambios de denominación de los epígrafes en que se agrupan y de otras modificaciones, que no permiten apreciar cambios significativos en la naturaleza, destino y finalidad de estas subvenciones respecto de la convocatoria enjuiciada por la STC 70/2013.

c) Desde la STC 13/1992, de 6 de febrero, hasta la actualidad, el Tribunal Constitucional ha dictado más de 70 sentencias resolviendo la conflictividad competencial suscitada por las subvenciones estatales, reiterado una consolidada doctrina constitucional que se articula alrededor de una clasificación de supuestos subvencionales en función del nivel funcional de las competencias estatales y autonómicas afectadas, y distinguiendo cuatro supuestos, que han tenido reflejo en el art. 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). En el presente caso, resulta aplicable el supuesto primero de los enunciados en dicha Sentencia 13/1992 [FJ 8 a)], en la medida en que la Generalitat tiene una competencia de carácter exclusivo sobre la asistencia y los servicios sociales, mientras que el Estado no dispone de título competencial alguno, ni genérico ni específico. En consecuencia, también se debería aplicar el art. 114.2 EAC, según el cual corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia exclusiva, la especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones, la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.

En ese mismo sentido lo ha venido apreciando también el Tribunal, entre otras, en las recientes SSTC 177/2012, 226/2012, 227/2012, 21/2013, 52/2013, 70/2013, 154/2013 y 33/2014, que han resuelto específicamente y en el mismo sentido conflictividad competencial respecto de subvenciones estatales en materia de asistencia social. Si bien las citadas sentencias han reconocido al Estado amplias potestades de regulación, doctrina que se acata pese a no compartirla, han reconocido también de forma constante la competencia de la Generalitat en todo cuanto atañe a la gestión de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a estas cuestiones, debido a que las normas procedimentales «ratione materiae» deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el sector material concreto, respetando las reglas del procedimiento administrativo común.

En la respuesta que se da por parte del Gobierno del Estado al requerimiento previo, se hace un esfuerzo por argumentar que son actuaciones propias de los ámbitos de la sanidad, la educación, la legislación laboral, y la seguridad pública, materias en las que el art. 149.1, apartados 7, 13, 16, 29 y 30 CE han reservado competencias al Estado. De ese modo, se intenta argumentar que con estos títulos queda justificada la posible reserva al Estado de la dotación, regulación, convocatoria, gestión y concesión centralizada de las subvenciones. No obstante, las actividades que la resolución de 18 de mayo de 2016 define como subvencionables conforman un sistema de protección dirigido a colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, dirigido a protegerlos en situaciones de

necesidad específicas y que se dispensa al margen de toda obligación contributiva o colaboración económica de los destinatarios de los programas de actuaciones. Sin duda, la prestación de esas actividades asistenciales causará a su vez unos efectos que contribuirán a la mejora de la situación sociosanitaria, educativa y laboral de los colectivos que recibirán las prestaciones asistenciales, e incluso pueden producir una mejora de la seguridad ciudadana y tendrán un efecto preventivo de la delincuencia. Pero esas serán en todo caso las consecuencias finales, indirectas, de la asistencia social prestada. Las competencias en las materias de sanidad, educación, legislación laboral, o seguridad pública, tienen únicamente una relación indirecta con estas subvenciones, por lo que en ningún caso los títulos competenciales invocados por el Estado le habilitan a convocar y establecer su gestión centralizada, máxime cuando en dichas materias las funciones ejecutivas corresponden a la Generalitat en mérito a las previsiones estatutarias referidas a materia de sanidad y salud pública (art. 162 EAC), educación (art. 131 EAC), trabajo (art. 170 EAC), seguridad pública (art. 164 EAC), juventud (art. 142 EAC) y políticas de género (art. 153 EAC).

d) En la resolución impugnada, la exigencia de ámbito estatal de los proyectos que las entidades beneficiarias desarrollen, equivalente a la exigencia de su supraterritorialidad, va ligada en general a la condición de entidades de ámbito estatal para acceder a la condición de beneficiario. Según la jurisprudencia constitucional, el dato relativo al posible ámbito territorial de actuación de la entidad beneficiaria de la ayuda no resulta relevante en orden a determinar el órgano administrativo titular de la competencia material (STC 146/1986, FJ 6). También la STC 178/2011, FJ 5, dio cumplida respuesta a la pretensión de justificar la gestión centralizada por el Estado de las subvenciones en esta materia en el carácter supracomunitarios de las actuaciones a subvencionar (en el mismo sentido, entre otras, SSTC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 8; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 11; 38/2012, de 26 de marzo, y 89/2012, de 7 de mayo, FJ 7).

e) La resolución objeto de este conflicto no es una norma general que se incorpora al ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, sino un acto de ejecución administrativa con duración limitada y que incorpora las prescripciones que han de regir la resolución únicamente de esa convocatoria concreta, por lo que su tenor responde a una lógica unitaria que en su conjunto y de manera global vulnera el orden de distribución de competencias constitucional y estatutariamente definido. Las SSTC 75/1989, FFJJ 4 y 5, y 185/2015, FJ 3, han reconocido que, si bien una convocatoria puede ir más allá de la fijación del procedimiento para el estudio y la resolución de las solicitudes de ayudas, de forma que prescriba también algunos aspectos estructurales de la misma, como su objeto y finalidad, duración, características de los destinatarios de las ayudas, contenido y prioridades de los programas y de las actuaciones promovidas, y beneficiarios de estos, en realidad, su articulado no tiene las características para poder dotarlo de carácter normativo y carece de la vocación y el carácter general exigibles a las normas. Y, por tanto, tiene que examinarse desde su consideración como actividad de ejecución.

De conformidad con este entendimiento, la resolución de 18 de mayo de 2016 es un acto esencialmente ejecutivo de convocatoria de unas ayudas, que se remite a lo dispuesto en el Real Decreto 536/2016 en cuanto a las bases reguladoras de estas subvenciones. En consecuencia, de acuerdo también con lo resuelto por la STC 78/2014, FJ 8, en un supuesto de convocatoria centralizada de subvenciones estatales en materia de asistencia social, perfectamente equivalente a éste, la resolución es inconstitucional en su totalidad, en cuanto viciada de incompetencia, por corresponder a la Comunidad Autónoma la gestión de tales subvenciones, en la que se inscribe su convocatoria.

Otro tanto cabe decir de las funciones de ejecución administrativa que en orden a la gestión y concesión de las subvenciones asigna a diversas instancias de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad en sus apartados cuarto, sexto, séptimo, octavo y décimo. Así, el apartado cuarto.1 y.2, en relación con los anexos I, II, III y IV de la resolución establecen el modelo formalizado de las solicitudes y de las memorias que deberán presentarse con las solicitudes de subvención, lo que se inscribe en las potestades inherentes a la definición del procedimiento autonómico de concesión de las subvenciones

[SSTC 70/1997, FJ 4; 242/1999, FJ 11; 36/2012, FJ 10; 89/2012, FJ 9 a), y 179/2013, FJ 8 a)]. Además, el mismo apartado cuarto.1 determina que las solicitudes deberán dirigirse a la persona titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y fija el plazo de presentación de solicitudes, cuestiones ambas de competencia autonómica, por tratarse de determinaciones procedimentales inherentes a las funciones ejecutivas de la competencia de fomento en relación a la asistencia social. A su vez, el apartado sexto confiere las potestades para la instrucción del procedimiento a la Subdirección General de Organizaciones no Gubernamentales y Voluntariado de la Dirección de Servicios para la Familia y la Infancia, y asigna las funciones de evaluación y propuesta de las solicitudes a un órgano integrado por representantes de órganos de la misma Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad o adscritos a ella. Los apartados séptimo y octavo confieren a dicha Subdirección general las funciones de facilitar los modelos normalizados para la reformulación de solicitudes que sean precisos, así como la formulación de la propuesta de resolución que resolverá la persona titular de dicha Secretaría de Estado, a quien el apartado octavo asigna también la resolución de los recursos de reposición que pudieran plantearse. Todas ellas son puras funciones de ejecución administrativa de gestión y concesión de las subvenciones cuya reserva a instancias centrales vulnera también los arts. 114.2 y 166 EAC.

Por su parte, el apartado segundo de la resolución define el objeto y finalidad de estas subvenciones, convirtiendo en el punto 1) en regla general lo que el Tribunal ha admitido a título de excepción (supraterritorialidad y circunstancias que hacen imprescindible la gestión centralizada). En cambio, el punto 2) identifica los programas subvencionables por remisión al anexo A, analizados ya pormenorizadamente, para concluir que todos ellos, por su objeto y finalidad, se encuadran en la materia de asistencia y servicios sociales de competencia autonómica.

La supraterritorialidad no es en sí misma un título competencial, porque existen otros modelos distintos al de la actuación directa del Estado para diseñar una política de ayudas (SSTC 178/2011, FJ 5, y 89/2012, FJ7), y el carácter supraautonómico de las ayudas no justifica la competencia estatal, ya que la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución [SSTC 77/2004, FJ 6 b); 113/2013, FJ 7; 150/2013, FJ 6 a), y 163/2013, FJ 4). Ni la incidencia supraautonómica de las ayudas justifica la centralización de su tramitación y gestión, ni la adopción de un sistema de ayudas basado en la decisión unitaria del Estado, con la consiguiente exclusión de la competencia autonómica por el mero hecho de la supraterritorialidad, resultan compatibles con la Constitución (SSTC 126/2002, FJ 9; 38/2012, FJ 5, y 89/2012, FJ 7). Y la condición de que los programas subvencionables tengan alcance supraautonómico no es relevante para justificar la convocatoria y gestión centralizada de las ayudas, pues, para que el sistema de ayudas sea incardinable en el supuesto al que se refiere la STC 13/1992, FJ.8 d), no basta con que los programas subvencionables sean de ámbito supraautonómico sino que resulta necesario probar, correspondiendo la carga al Estado, que no cabe su gestión fraccionada o mediante mecanismos de cooperación [SSTC 38/2012, FJ 7; 113/2013, FJ 7, y 144/2014 FJ 2 a)].

No cabe justificar la concurrencia de las circunstancias admitidas por la STC 13/1992, FJ 8 d), mediante el simple reenvío a las previsiones del Real Decreto-ley 7/2013, pues dicha norma contiene únicamente un enunciado en términos amplios de los ejes o finalidades generales a los que se destinarán las subvenciones, sin predeterminedar su gestión centralizada.

f) La actual regulación de las subvenciones que el Estado dota con recursos procedentes de la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se enmarca en las disposiciones del capítulo II del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, desarrollado por los Reales Decretos 535/2013, de 12 de julio; 536/2013, de 12 de julio, y 699/2013, de 20 de septiembre, impugnados en vía contencioso-administrativa al igual que las convocatorias anuales. La sentencia desestimatoria del recurso interpuesto contra el Real Decreto 536/2013 ha tenido el efecto inmediato de esta convocatoria, ahora impugnada ante el Tribunal Constitucional. Si se observan las cuantías con las que el

Estado dota las líneas de subvenciones cuyas bases de establecieron en los citados Reales Decretos 535/2013, 536/2013, y 699/2013, se comprueba que las dos líneas en las que el Tribunal Supremo ha reconocido la competencia de la Generalitat no llegan a sumar ni el 10 por 100 del total con el que el Estado viene dotando las subvenciones cuyas bases se regularon en el Real Decreto 536/2013. De confirmarse la constitucionalidad de la convocatoria que aquí se impugna, el efecto final resultante sería que, en realidad, las Comunidades Autónomas gestionarían entre todas ellas menos del 10 por 100 de los recursos económicos que el Estado destina a asistencia social financiados con la asignación tributaria del IRPF, en tanto que el Estado gestionaría centralizadamente más del 90 por 100. De este modo, se habría invertido el sentido de la delimitación de competencias mantenida hasta hoy por el Tribunal Constitucional en materia de subvenciones a la asistencia social, convirtiendo a la mera disponibilidad de recursos económicos y al desnudo poder de gasto, en el título competencial prevalente sobre cualquier otro, relegando a la pura ineficacia el pacto fundacional que en este ámbito estableció el sistema de distribución de competencias.

2. Por providencia de 4 de octubre de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC); y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Con fecha 13 de octubre de 2016, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que por plazo de diez días le fue concedida mediante providencia de 17 de octubre de 2016. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el día 18 de noviembre de 2016, oponiéndose a la demanda y solicitando la íntegra desestimación del conflicto, con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

a) A partir de lo sentado por la doctrina constitucional (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8; 31/2010, de 28 de junio, FJ 59; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 7; 130/2013, de 4 de junio, FJ 8; 33/2014, de 27 de febrero, FJ 3, y 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2), ha de verificarse si en este supuesto concurre una competencia exclusiva del Estado, atendiendo asimismo, como segundo elemento interpretativo, al concepto constitucional de asistencia social, en cuanto técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social (STC 33/2014, FJ 4). Si concurre una competencia exclusiva del Estado, no estaríamos entonces en el supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), y el Estado tendría la potestad de regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones y podría centralizar la gestión en virtud de su competencia exclusiva en el caso correspondiente, sin perjuicio de la competencia de autoorganización autonómica en un sentido puramente auxiliar, que la misma normativa estatal de centralización pudiera reconocer.

La potestad originaria del Estado en materia tributaria (art. 133 CE) se manifiesta en la regulación de los aspectos o elementos esenciales de la estructura básica del tributo específico de que se trate. Ciertamente que la afectación concreta del producto obtenido por la recaudación de un tributo a un determinado fin específico es un aspecto de gasto, no de ingreso. Ahora bien, es plausible pensar que, la afectación del 0,7 por 100 del producto de la recaudación anual del IRPF a determinados fines de interés general, constituye un elemento esencial de la regulación misma del tributo en su conjunto, máxime siendo su origen una alternativa a la financiación acordada con la Iglesia católica. Invocada una competencia exclusiva del Estado sobre la legislación tributaria sobre el IRPF, a la hora de discernir el alcance de la competencia del Estado para disponer del gasto derivado, mediante ayudas específicas, estaríamos ante el supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 c). El

art. 133.4 CE conlleva la intención del constituyente de incluir en un mismo artículo la totalidad del ciclo presupuestario y la actividad financiera, que abarca las vertientes de ingreso y gasto público, sometiendo ambas al principio de legalidad, y de legalidad originaria o estatal cuando es esta la competencia que concurre. Un régimen jurídico completo del tributo específico supone que la afectación excepcional de ingresos a gastos específicos se configure también como un elemento esencial del tributo: en el caso presente, dada la procedencia del ingreso, la afectación concreta de los rendimientos por el IRPF debe estar prevista mediante ley del Estado. Y si el Estado tiene potestad exclusiva, por originaria, de legislación, resulta forzoso deducir que en el caso nos hallamos en el supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 c), correspondiendo al Estado también la legislación de detalle respecto del destino y condiciones, incluida la tramitación, de las ayudas que se integran con el producto de dicha recaudación. Estamos, pues, en el ámbito conceptual de la competencia exclusiva del Estado, tanto en lo que a la potestad tributaria originaria se refiere, como en cuanto a la legislación susceptible de aprobarse por el Estado al amparo del título competencial exclusivo del art. 149.1.14 CE.

En aplicación del art. II del acuerdo IV entre el Estado Español y la Santa Sede sobre asuntos económicos, firmado junto con los demás acuerdos, el 3 de enero de 1979, ratificados por España el 4 de diciembre de 1979, se han dictado varias normas, en lo que ahora nos concierne, el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, cuyo artículo 2 dispone los ejes de las actividades de interés general consideradas de interés social, que como tales serán tenidos en cuenta en la determinación de las bases reguladoras de las ayudas financiadas con el porcentaje fijado del rendimiento del IRPF a otros fines de interés general considerados de interés social, en cuyo marco se dicta el Real Decreto 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF en el ámbito de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad. La finalidad de la norma fiscal, es decir, la afectación del porcentaje correspondiente del producto de la recaudación del IRPF a gastos de interés general que en virtud de la libre decisión de los contribuyentes no vayan a financiar a la Iglesia católica, consiste en llevar a cabo la aplicación de la norma que el acuerdo IV.2 de los acuerdos con la Santa Sede de 1979 contiene. Que el destino de los fondos procedentes del producto de la asignación no sea la Iglesia católica sino otros fines de interés general o social, previstos genéricamente, es la alternativa específica así configurada en el mismo acuerdo IV. Dichos acuerdos, en particular el acuerdo IV, conforman el punto de partida sin el cual no existiría el anverso o la alternativa de opción, que no es otro que llevar a cabo el desarrollo normativo del art. 16 CE, esto es, la previsión explícita de colaboración con la Iglesia católica. El destino a otros fines de interés social es, por decirlo así, el reverso de esa colaboración: de modo concurrente con lo previsto en el acuerdo IV, el Estado debe regular la alternativa y su ejecución. La regulación estatal tiene así su origen en el derecho de libertad religiosa garantizado por el art. 16 CE. Esta financiación, fundamentalmente acordada con la Santa Sede, se ha configurado normativamente de manera que, para su efectividad, intervenga la libertad personal a la hora de decidir si la contribución personal se destina a una u otra finalidad, en cuanto a la afectación concreta del producto de la recaudación obtenida por la exacción del tributo correspondiente. Por lo tanto, nos hallamos en el ámbito de la competencia de legislación exclusiva del Estado, que es el que debe definir los fines, también en cuanto a esta segunda alternativa: es decir, los destinos específicos de las ayudas y cómo se arbitra el cauce para su otorgamiento de dichas ayudas (STC 33/2014, FJ 6).

b) La misma STC 70/2013 invocada por la demanda en apoyo de su pretensión puede servir para sustentar la adecuación constitucional de la competencia del Estado para tramitar y otorgar las ayudas de que se trata en este caso. Así, en cuanto a la definición del concepto de asistencia social en abstracto (FJ 3), como expuso asimismo la Sentencia del Tribunal Supremo 610/2016, de 15 de marzo, de la Sala Tercera, que resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto precisamente por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 536/2013, al determinar que por el objeto regulado,

dicha norma no incide (al menos, no necesariamente) sobre la asistencia social. En esta línea argumentativa, en todas las materias sobre las que se proyectan las subvenciones objeto de la resolución impugnada se advierten a priori competencias estatales, como mínimo concurrentes con el título competencial invocado de contrario por la Comunidad Autónoma. Las actividades o campos definidos tanto en el Real Decreto 536/2013 como en el anexo A de la resolución objeto del presente conflicto sin duda pueden incidir también en el ámbito competencial autonómico; en concreto, sobre asistencia social. Pero, a la vez, sobre los mismos campos o áreas conceptuales de cada programa específico que define el campo de actuación o de incidencia de las ayudas configuradas, inciden también competencias que el art. 149.1 CE define como exclusivas, y que se recogen en la disposición final primera del Real Decreto 536/2013. A continuación, el Abogado del Estado repasa en detalle la cobertura competencial de los programas recogidos en el anexo A de la resolución impugnada, que sitúa en uno o varios de los distintos títulos competenciales invocados en dicha disposición reglamentaria. La demanda cuestiona la totalidad de los programas que pueden ser objeto de subvención, sin exclusión ni limitación alguna y lo hace mediante una argumentación genérica, común a todos ellos. Obvia con ello la doctrina constitucional según la cual no puede el Tribunal razonar en abstracto cuando el proceso constitucional atiende a controversias fundadas en una «vindicatio potestatis», porque entonces la carga del actor de pormenorizar el despojo competencial que denuncia es, si cabe, mayor que en otros procesos (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3).

Interesa destacar que la resolución impugnada trata de llevar a cabo la puesta en práctica de lo dispuesto primigeniamente en el Real Decreto-ley 7/2013, regulando luego el Real Decreto 536/2013 las bases para el otorgamiento de las subvenciones. En definitiva, se plantea un conflicto constitucional de competencias en relación con una disposición, o contra un acto normativo, que se ajusta a un real decreto-ley no impugnado, y que actúa en el marco de unas bases aprobadas por el Real Decreto 536/2013, que el Tribunal Supremo consideró que no invadía las competencias autonómicas. En otras palabras, el conflicto, obviando cuál llegaría a ser el resultado de la concesión de las ayudas, articula su pretensión procesal anticipadamente frente a la resolución en sí misma, sin admitir por principio que a la hora de efectuarse luego el otorgamiento particularizado, éste, en cada caso, pudiera estar justificado o no (por razón de las circunstancias y beneficiarios) desde la perspectiva de los títulos competenciales exclusivos del Estado que subyacen a los ejes conceptuales enunciados en el Real Decreto-ley 7/2013.

El planteamiento del conflicto resulta preventivo, al no ir dirigido en su sustancia objetiva contra una supuesta infracción competencial ya ocasionada, y por esta sola razón, además de las motivaciones aducidas de fondo, la demanda debería ser desestimada.

c) Con independencia del defecto ya expuesto, la conclusión argumental sobre la competencia del Estado para centralizar el otorgamiento y la gestión de las ayudas que afectan a los programas referidos, resulta ser que el alcance de la actividad de subvención estatal puede abarcar o solaparse con el ámbito material de competencia autonómica relativo a la asistencia social, pero no por ello los títulos competenciales en virtud de los cuales el Estado aprueba estas subvenciones concretas dejan de ser títulos atributivos de competencia exclusiva en tanto que definidas en el art. 149.1 CE como tales en mayor o menor grado, en relación con un campo de acción concreto: sanidad, Seguridad Social, legislación laboral, penitenciaria, penal, civil, etc., lo que conduce al supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 c); es decir, al supuesto teórico en el que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución.

Una cosa es que una Comunidad Autónoma en ejercicio de sus propias competencias apruebe el otorgamiento de una subvención, y otra distinta cuál sea el título que el Estado hubiera invocado (en su caso, el suyo propio exclusivo) para justificar el otorgamiento de una subvención estatal y, además, para gestionar su concesión. Son dos planos jurídicos distintos, que incluso podrían llegar a justificar en la práctica –si las bases respectivas no lo prohíben– concesiones concurrentes de ayudas e independientes sobre la misma actividad o situación beneficiaria desde una perspectiva puramente externa y concomitante

y no, por tanto, desde una perspectiva de competencias compartidas o concurriendo una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Al poder categorizarse los programas del anexo A dentro del apartado tercero de la clasificación doctrinal elaborada por la jurisprudencia, cabe que el Estado establezca una regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, pudiendo centralizar su otorgamiento en la medida en que concurre en cada caso una competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de que se pudieran arbitrar fórmulas de colaboración en la gestión, en funciones *ad latere* o auxiliares que se fijaran en la misma regulación estatal o en otras posibles fórmulas colaborativas (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4) pero siempre hasta donde se extendiera la regulación de detalle del Estado, previendo en su caso ese margen auxiliar autonómico, o se estableciera de común acuerdo mediante instrumento colaborativo.

d) Como argumento subsidiario, incluso suponiendo que se pudiera llegar a clasificar los programas del anexo A en el supuesto conceptual del fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, estaría justificada la gestión centralizada de las ayudas, dado el origen y la razón jurídica de la asignación de estos fondos, antes expuesta. Difícilmente la distribución inicial de los créditos a las Comunidades Autónomas utilizando conceptos o criterios objetivos podría resultar compatible con el requisito de que se mantenga una distribución igualitaria entre los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional. La finalidad del reparto de esta asignación quedaría desvirtuada, pues habría regiones o territorios con más distribución entre destinatarios de estas ayudas, cuando en realidad los ámbitos de actuación están diseñados por programas de actuación basados en un criterio esencial alternativo a la financiación a la Iglesia católica, que se habrían de aplicar racionalizada y unitariamente, pues precisamente este tipo de ayudas está marcado por su procedencia y su contextualización, potenciando las características de los programas en sí mismos, como actuaciones en principio vinculadas a un reparto igualitario no condicionado por el territorio. Si estas ayudas se condicionan por aspectos relativos a la población o por circunstancias de cada territorio se desvirtúa el objetivo en tanto que no quedarían, de entrada, aseguradas o garantizadas las idénticas posibilidades de obtención o disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional ni tampoco el que no se llegara a sobrepasar la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

Si se optara por una territorialización previa de los fondos, estaríamos ante la tesitura de eventuales otorgamientos particularizados por razón de territorio, con cargo a esta asignación, conforme a la cual unas Comunidades Autónomas podrían conceder mayor acento o incidencia en alguno de los ámbitos de destinatarios, de tal manera que, aun configurados por el Estado, éste carecería de toda posibilidad de sustentar una real política o programas de ayudas ni condicionar en el plano estrictamente jurídico la programación del Estado en relación con los ejes mencionados por el Real Decreto-ley 7/2013.

Esa posible desigualdad de destino que se materializaría en el momento mismo de la concesión u otorgamiento de las subvenciones por las Comunidades Autónomas, cada una conforme a su política de ayuda a colectivos menos favorecidos, causaría un desequilibrio en el conjunto nacional o estatal, en cuanto a los ejes de actuación que el Estado ha fijado como marco de actuación de su propia política de ayudas en esos campos específicos. Por lo tanto, aun en el caso de considerar el apartado cuarto de la clasificación doctrinal establecida por el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, la gestión centralizada resulta imprescindible para poder asegurar la plena efectividad de los mismos dentro de la ordenación básica del sector, término este entendido en un sentido o equivalente a la voluntad estatal, configurada legalmente, de promover ciertos programas de interés general o social.

4. Por providencia de 17 de enero de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la

resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

A partir de la doctrina sentada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y por ceñirnos únicamente a las resoluciones directa y específicamente relacionadas con el objeto de este proceso, es de destacar que este Tribunal ha resuelto previamente diversos conflictos promovidos por la misma Comunidad Autónoma en relación con convocatorias de subvenciones estatales, fundados como el que ahora examinamos en su competencia en materia de asistencia social (o servicios sociales, en la dicción del art. 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC). Concretamente, nos referimos a las SSTC 178/2011, de 8 de noviembre; 177/2012, de 15 de octubre; 226/2012, de 29 de noviembre; 227/2012, de 29 de noviembre; 243/2012, de 7 de diciembre; 21/2013, de 31 de enero; 26/2013, de 31 de enero; 52/2013, de 28 de febrero; 70/2013, de 14 de marzo, y 154/2013, de 10 de septiembre. En todas estas resoluciones se ha apreciado la existencia de algún grado de vulneración de las competencias autonómicas para la regulación y gestión de las subvenciones.

Huelga por ello reiterar lo que ya ha sido determinado por el Tribunal Constitucional, salvo por remisión, en particular a la STC 70/2013, por ser la Orden SSI/1199/2012, de 4 de junio, allí impugnada, de contenido similar o equivalente a la resolución objeto de este conflicto, y cuyo fundamento jurídico 2 ya advertía que estábamos ante una orden en buena medida coincidente con las enjuiciadas mediante las SSTC 21/2013, de 31 de enero y 40/2013, de 14 de febrero. Baste a este efecto señalar que, si el examen del contenido de la Orden de 2012 condujo a la conclusión de que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social (STC 70/2013, FJ 2), idéntica conclusión debe extraerse del contenido de la resolución de 2016 objeto de este proceso, que atiende al mismo objeto y finalidad. Ni la reordenación y nueva sistematización de los programas, ni las diferencias regulatorias existentes a la hora de fijar las prioridades o requisitos, alteran en modo alguno el encuadramiento de la controversia en el sistema material de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y las conclusiones que de ello han de extraerse en orden a la competencia para la regulación y la gestión de estas subvenciones.

Procede pues solo añadir una breve referencia a alguno de los argumentos que el Abogado del Estado aduce en apoyo de la desestimación del conflicto. No es de aplicación el título competencial del Estado recogido en el art. 149.1.14 CE, por más que el origen de los fondos que financian estas subvenciones esté relacionado con la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas para fines de interés general, del mismo modo que son absolutamente ajenos a este debate competencial la libertad religiosa (art. 16 CE) o los compromisos derivados de los acuerdos del Estado con la Santa Sede. El encuadramiento múltiple propuesto no se compadece con los ya citados pronunciamientos previos de este Tribunal, ni por lo demás este enfoque alternativo parece tomar en consideración las competencias autonómicas en áreas materiales como la sanidad, la educación, o la legislación laboral, por citar las más repetidas en sus alegaciones. No son de aplicación las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la STC 13/1992, FJ 8 d), pues estas ayudas han quedado ya ubicadas por nuestra doctrina en el supuesto previsto en la misma STC 13/1992, FJ 8 a), que excluye la posibilidad de gestión centralizada, según quedó decidido en la STC 70/2013, FJ 6. No estamos, en fin, ante un conflicto meramente preventivo, por las razones que quedaron expuestas en la STC 178/2011, FJ 5.

2. En aplicación de nuestra doctrina previa, que como es notorio hubiera debido dar por zanjado el carácter litigioso de la gestión de las subvenciones en materia de asistencia social, y con las mismas pautas que quedaron recogidas en la STC 70/2013, FJ 7, procede

por tanto determinar concretamente el alcance de la vulneración competencial en que ha incurrido, una vez más, la resolución objeto de este conflicto.

a) El apartado primero es inconstitucional en cuanto convoca la concesión de subvenciones estatales.

b) El apartado segundo es inconstitucional en su apartado 1, al reservar a la Administración general del Estado la ejecución de las subvenciones, y constitucional en su apartado 2, en cuanto establece el objeto de las mismas.

c) El apartado tercero, que fija los requisitos que deben cumplir las entidades beneficiarias, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

d) Los apartados cuarto, sexto, octavo, noveno, décimo y undécimo conculcan las competencias autonómicas al atribuir a órganos estatales la competencia para la tramitación y resolución de las subvenciones, y al referirse a cuestiones atinentes a la tramitación administrativa, sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones.

La vulneración apreciada se extiende a los anexos B, I, II, III, y IV.

e) El apartado quinto es constitucional en cuanto se limita a determinar un criterio orientador para la determinación de la cuantía individualizada de la subvención, que admite un amplísimo margen regulatorio autonómico.

f) El apartado séptimo vulnera la competencia autonómica al atribuir a un órgano estatal la propuesta de resolución teniendo en cuenta los criterios objetivos de valoración y su ponderación establecidos en el Real Decreto 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. No siendo este último el objeto de este proceso constitucional, no procede en esta resolución pronunciamiento sobre el mismo, sin perjuicio de recordar lo que ya determinamos en la STC 70/2013, FJ 7 f).

g) El anexo A es constitucional en cuanto contiene la relación de programas y prioridades, e inconstitucional en cuanto concreta los requisitos y en algunos casos la documentación a presentar para cada uno de los programas, por exceder de lo que, conforme a nuestra doctrina previa, constituyen los aspectos centrales del régimen subvencional, cercenando el margen necesario para que la Generalitat de Cataluña pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

3. La necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación pudiera afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce, en aplicación del art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que ya hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado.

No obstante, la sucesión de conflictos de competencia suscitados por el mismo objeto impone alguna consideración adicional. En torno a esta misma controversia, en la STC 21/2013 ya hubimos de «recordar lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces afirmamos, ‘la lealtad constitucional obliga a todos’ (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal» (FJ 8). Su cumplimiento pleno y tempestivo, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTIC), exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva.

## 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. 4777-2016 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 3 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los apartados primero, segundo.1, cuarto, sexto, séptimo (en cuanto atribuye a un órgano estatal la formulación de la propuesta de resolución), octavo, noveno, décimo, y undécimo, y los anexos A (en cuanto concreta los requisitos y en algunos casos la documentación a presentar para cada uno de los programas), B, I, II, III y IV.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de enero de dos mil diecisiete.—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 Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.