

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3243** *-Pleno. Sentencia 33/2014, de 27 de febrero de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1932-2004. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 61/2003, de presupuestos generales del Estado para el año 2004. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, asistencia social, régimen local, transportes y energía: inconstitucionalidad de los preceptos relativos al programa de servicios sociales generales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y al régimen de subvenciones en materia de transportes urbanos, y de la partida presupuestaria para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones de fomento de las energías renovables y eficiencia energética.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1932-2004, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los siguientes preceptos de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004: artículo 12.3, en relación con los programas 12, «Gestión de prestaciones sociales no contributivas» y 31, «Servicios sociales generales» del presupuesto del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales; artículo 85.1.C), letra b) y 2, primer párrafo, concretamente el inciso «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente»; artículo 90.b); disposición adicional decimotercera; y la partida núm. 745, de la sección 24, Ministerio de Economía, programa 731F, por la que se dota al Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía con 22.869,29 miles de euros, para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 25 de marzo de 2004, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, obrando en nombre y representación de su Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra: el artículo 12.3, en relación con los programas 12 «Gestión de prestaciones sociales no contributivas» y 31 «Servicios sociales generales» del presupuesto del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales; el artículo 85.1 C), letra b) y 2, primer párrafo, concretamente el inciso «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente»; el artículo 90.b); así como contra la disposición adicional decimotercera y la partida núm. 745, de la sección 24, Ministerio de Economía, programa 731F, por la que se dota al Instituto para la Diversificación y Ahorro

de Energía con 22.869,29 miles de euros, para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética, todos ellos de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004.

2. Comienza, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña examinando los cánones de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes de presupuestos generales del Estado. El escrito de recurso cita la STC 13/1992 y recuerda que la referida Sentencia reconoce que es factible la impugnación directa de partidas presupuestarias sin que deba esperarse a la normativa específica de desarrollo de cada crédito, ayuda o su subvención. Tal impugnación directa procede en aquellos casos en que en la consignación presupuestaria del crédito se contiene la norma relativa a su aplicación, así como en los supuestos en que de la propia partida resulte que en los fondos destinados a ayudas en materias de competencia exclusiva autonómica se han centralizado en organismos propios o dependientes del Estado.

El escrito de la Generalitat reproduce extensamente la doctrina recogida en la STC 13/1992 y transcribe los cuatro posibles supuestos subvencionales recogidos en el fundamento jurídico 8 de aquella Sentencia y que deben tenerse en cuenta en relación con las distintas materias que determinan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A continuación la representante de la Generalitat entra en el análisis de los concretos preceptos legales y partidas impugnadas. Tal análisis se realiza agrupándolos en función de la materia sobre la que versan.

3. En primer lugar, se impugna el artículo 12, en su apartado 3, en conexión con los programas 12 «Gestión de prestaciones sociales no contributivas» y 31 «Servicios sociales generales» del presupuesto del entonces Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Recuerda la representación del Gobierno de la Generalitat que el IMSERSO es una entidad gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que, de acuerdo con la normativa estatal, ostenta competencias en una serie de materias enumeradas en el art. 1.2 del Real Decreto 238/2002.

El recurso hace, a continuación, un repaso a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, en primer lugar, habría diferenciado entre una asistencia social «externa» al sistema de Seguridad Social, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y una asistencia social «interna» a dicho sistema; en segundo lugar, habría admitido las medidas de fomento del Estado en el campo de la asistencia social «externa» pero respetando las competencias propias de las Comunidades Autónomas.

Para la representación del Gobierno de la Generalitat, nada cabe oponer a que la Ley 61/2003 impugnada consigne algunas dotaciones destinadas a nutrir el presupuesto del IMSERSO, habida cuenta de que a través del mismo se llevan a cabo funciones de asistencia social de las denominadas «internas» al sistema de Seguridad Social (funciones que vienen descritas entre las que son de su competencia por el art. 1.2 del Real Decreto 238/2002). Sin embargo, se debe cuestionar la constitucionalidad del artículo 12.3 de la Ley 61/2003 por su conexión con determinados programas (programas 12 «Pensiones no contributivas» y 31 «Servicios sociales generales») por no respetar las competencias autonómicas en materia de asistencia social.

Más concretamente se trataría del programa 1201, «Pensiones no contributivas», que se refiere a prestaciones económicas de jubilación o invalidez para aquellas personas que no tengan derecho a una pensión contributiva de la Seguridad Social; del programa 3132, «Atención a personas mayores», que incluye diferentes actuaciones como el programa de teleasistencia, el programa de gente mayor en acción, la organización del «Salón del Mayor», inversiones en centros para gente mayor, convenios de colaboración con Comunidades Autónomas para la construcción de centro para gente mayor; del programa 3133 «Atención a inmigrantes y refugiados», que incluye ayudas para estos colectivos e inversiones y el programa 3138. Prestaciones técnicas y otras

acciones comunes que incluyen ayudas técnicas para personas discapacitadas y un plan de accesibilidad (supresión de barreras arquitectónicas).

Las concretas asignaciones a dichos programas deberían, de acuerdo con el escrito del recurrente, quedar territorializadas en la propia Ley de presupuestos y no figurar directamente consignadas a favor de un organismo intermediario de la Administración del Estado, el IMSERSO, pues no se puede justificar su gestión centralizada, ni para asegurar su plena efectividad, ni para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute, ni para evitar que se sobrepase la cuantía global del crédito, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debiendo ser, por tanto, las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de asistencia social, quienes gestionen los fondos que el Estado quiere destinar a programas generales o acciones singulares.

La no territorialización de determinados programas (12 y 31) del presupuesto del IMSERSO, cuya centralización no aparece razonablemente justificada, comporta que el artículo 12.3 de la Ley 61/2003 por su conexión con dichos programas vulnere las competencias de la Generalitat de Cataluña.

4. Se impugna, en segundo lugar, por el Gobierno de la Generalitat, la disposición adicional decimotercera de la Ley 61/2003 que se refiere a la asignación de cantidades a fines sociales. De acuerdo con tal disposición, «para el año 2004, el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, no podrá ser inferior a 118.805.669 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia». A su vez la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002, a la que se remite la disposición impugnada, afirma que «durante los años 2003, 2004 y 2005 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma que reglamentariamente se establezca, el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. Los importes anuales así obtenidos no podrán superar la cantidad de 132.222.663 euros».

El recurso considera que la disposición impugnada no ha territorializado a favor de las Comunidades Autónomas aquellos fondos que pudieran afectar a sus competencias exclusivas en materia de asistencia social. Para el recurrente la remisión que se hace en la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002 a lo que reglamentariamente se establezca no ha supuesto, en la práctica, la territorialización posterior de las ayudas, pues tal desarrollo reglamentario no se ha producido, y el recurso denuncia que las ayudas realizadas en el año 2003 y las previstas en el 2004 por sendas órdenes tampoco han territorializado aquellas.

En las normas reglamentarias vigentes en relación con la asignación de cantidades para fines de interés social (Reales Decretos 825/1988 y 195/1989) se centralizan los créditos correspondientes a dichas subvenciones, centralización que queda confirmada, por ejemplo, por la Orden TAS/271/2004, de 4 de febrero, –dictada con posterioridad a la disposición de la Ley 61/2003 impugnada en el presente recurso– que establece las bases reguladoras y convoca la concesión de ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). La no territorialización de las ayudas no respetaría el orden competencial.

El escrito de la representante legal del Gobierno de la Generalitat descarta que la constitucionalidad de la disposición adicional impugnada se pueda fundamentar sobre la base de la dimensión nacional de los programas, dimensión nacional que de acuerdo con la declaración contenida en la STC 13/1992, FJ 13 K), había de resultar no sólo del carácter de las propias entidades y organizaciones solicitantes, sino de la naturaleza y objetivos de dichos programas, debiendo por tanto territorializarse los fondos destinados a subvencionar aquellos programas que, aún propuestos por una entidad u organización de ámbito nacional, tengan por objeto llevar a cabo actuaciones a nivel intracomunitario.

El escrito de recurso señala que ello no es lo que ocurrió tras la convocatoria de ayudas por la Orden TAS/628/2003 donde los programas a los que se concedió las ayudas no tenían carácter estatal por lo que la no territorialización de las ayudas vulneró el orden competencial.

Por otra parte, señala el escrito del representante del Gobierno de la Generalitat que la doctrina del Tribunal Constitucional tampoco ha admitido que la gestión centralizada de las subvenciones se pudiese justificar en una pretendida necesidad de valorar la excelencia de los proyectos.

Finaliza, en este punto, el recurso afirmando que habida cuenta que el Estado viene regularmente otorgando ayudas y subvenciones a entidades cuyo ámbito de actuación es intracomunitario a cargo de los fondos correspondientes a la asignación tributaria del IRPF, la no territorialización de los mismos en la Ley de presupuestos generales del Estado constituye una falta de lealtad constitucional en tanto que impide el ejercicio de las competencias exclusivas que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, reservando al Estado funciones ejecutivas en una materia en la que carece de competencia. Por ello solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley 61/2003.

5. A continuación, el recurso plantea la inconstitucionalidad de una serie de preceptos ubicados en el capítulo I sobre corporaciones locales. Concretamente se plantea la inconstitucionalidad del artículo 85.1.C), letra b, y del inciso «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente» del apartado 2, primer párrafo del mismo artículo 85, igualmente se plantea la inconstitucionalidad del artículo 90 b).

El artículo 85 prevé las subvenciones estatales a las entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano, el artículo 90 establece cual debe ser la información que las corporaciones locales deben suministrar al Estado a los efectos de la distribución del crédito destinado a dichas subvenciones:

a) En lo que se refiere en primer lugar a la impugnación de artículo 85.1 C), letra b), señala el escrito de la representante legal del Gobierno de la Generalitat que el Tribunal Constitucional ha entendido que las subvenciones del transporte colectivo urbano, de prestación obligatoria en el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes según la Ley de bases del régimen local, deben encuadrarse en la materia de régimen local amparado en el art. 149.1.18 CE que atribuye al Estado la competencia sobre las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas». Siendo así, se concluye que esas concretas subvenciones son subsumibles en el segundo de los supuestos de concurrencia competencial que el Tribunal Constitucional concretó en la STC 13/1992 que se daría «cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien 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» y que supondría que en tales supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para 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, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que no pueden consignarse, por regla general, en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias. La posterior STC 233/1999, señala el escrito de recurso, concluirá que la

regulación que efectúe el Estado de las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas al servicio de transporte colectivo urbano deben dejar margen suficiente a las Comunidades Autónomas para que puedan complementar dichas condiciones y establecer criterios propios de distribución del crédito entre las entidades locales de su territorio.

El artículo 85 no respetaría la doctrina constitucional, pues no se limita a fijar unos criterios globales o genéricos sino que regula con tal grado de detalle y precisión las condiciones de otorgamiento de las subvenciones que hace imposible en muchos aspectos cualquier regulación autonómica de desarrollo.

Tal circunstancia se produce en relación con el apartado 1 C), letra b) del artículo 85 relativo a las cuantías y porcentajes de la financiación en el 90 por 100 del total del crédito del déficit medio por título de transporte emitido que especifica de forma cerrada los diversos tramos o escalas que deben conformar la subvención y además concreta los porcentajes subvencionales en cada tramo.

b) El apartado 2 del artículo 85 de la Ley 61/2003 establece el derecho a participar en las ayudas al servicio de transporte a los municipios de más de 20.000 habitantes que dispongan del mismo, siempre que el número de unidades urbanas censadas en el catastro supere las 36.000. Se reconoce el mismo derecho a las capitales de provincia que no alcancen tales cifras.

Para la representación del Gobierno de la Generalitat estas ayudas no se pueden encuadrar –como ocurría en el caso de las ayudas a los municipios de más de 50.000 habitantes– en la materia competencial, régimen local ya que, por más que dichas entidades locales dispongan del servicio de transporte colectivo urbano, de acuerdo con las previsiones de la Ley de bases de régimen local, la prestación del mismo no es obligatoria. Siendo esta circunstancia, señala el escrito de la representante del Gobierno de la Generalitat, sobre la que la STC 233/1999 hace descansar la subsunción de las repetidas subvenciones en la materia régimen local.

El título competencial en que se ampararía el legislador estatal, según el escrito de recurso, sería el de transportes terrestres del art. 149.1.21 CE, descartándose que pueda ser el de hacienda general, contemplado en el art. 149.1.14, pues el precepto impugnado, se afirma, no pretende regular institución común alguna de la hacienda local, ni establecer medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las haciendas locales, o garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales para prestar un servicio de carácter obligatorio. No obstante no trascender –por definición– el servicio de transporte colectivo urbano el territorio de una Comunidad Autónoma, el recurrente admite con fundamento en la STC 118/1996 que el Estado pueda ejercitar, en materia de transporte intracomunitario su competencia de planificación y coordinación de la actividad económica general que le reconoce el art. 149.1.13 CE.

Encuadradas las ayudas en el título relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) nos encontraríamos en el segundo de los supuestos de concurrencia competencial especificados en la STC 13/1992, aquellos en los que el Estado ostenta un título genérico de intervención que se superpone a la competencia exclusiva autonómica y que le permite consignar ayudas en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando las condiciones esenciales de su otorgamiento hasta donde se lo permita su competencia genérica.

Para la representante del Gobierno de la Generalitat puesto que el apartado 2 del artículo 85 de la Ley 61/2003 establece que las condiciones de otorgamiento de las subvenciones serán las mismas que las previstas en el apartado 1 del mismo precepto, cuando establece «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente», se produce la misma inconstitucionalidad que se manifestó en relación con las condiciones establecidas para el otorgamiento de estas ayudas en el caso de municipios de más de 50.000 habitantes.

c) Se impugna igualmente la letra b) del artículo 90 por imponer la gestión centralizada de los fondos en materia de transportes urbanos. El artículo 90.b) detalla los



documentos a presentar a requerimiento del Ministerio de Hacienda. El respeto a la competencia exclusiva autonómica impondría que corresponda a las Comunidades Autónomas recabar la información necesaria para la distribución de las ayudas a cuyo efecto ellas mismas deben determinar mediante qué documentos han de acreditarse los datos pertinentes. La gestión centralizada de los fondos contravendría la doctrina del Tribunal Constitucional y en consecuencia se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 90.b).

6. Se impugna finalmente la partida núm. 745, de la sección 24, Ministerio de Economía, programa 731F, por la que se dota al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) con 22.869,29 miles de euros, para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética.

De acuerdo con el escrito de la representante del Gobierno de la Generalitat el artículo 10.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reserva a la Generalitat la competencia en materia de régimen energético en el marco de la legislación básica del Estado. A su vez el art. 149.1.25 CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético y el art. 149.1.13 CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Recuerda igualmente el escrito de recurso que a la Generalitat de Cataluña le han sido traspasados todos los servicios en materia de industria, energía y minas.

La Ley 61/2003 consigna de forma centralizada, a través de un organismo dependiente de la Administración del Estado –el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, adscrito a la Secretaría de Estado de Energía– la financiación de servicios que han sido transferidos en su integridad a la Generalitat de Cataluña.

De acuerdo con el escrito de recurso no se puede justificar la centralización de los fondos por la mera existencia de un plan a nivel nacional, pues la intervención estatal ha de estar debidamente justificada en la imposibilidad de la consecución del objetivo previsto sin esa gestión centralizada, circunstancia que no se produciría en el supuesto de la partida referida. Atendiendo a la distribución de competencias en materia de energía los fondos referidos se deben subsumir en el segundo supuesto fijado por la STC 13/1992, FJ 8, sin que concurra ninguna de las circunstancias que el Tribunal Constitucional ha señalado para que sea procedente la gestión centralizada de los mismos, solicitándose por ello la declaración de inconstitucionalidad de la referida partida.

Finaliza el escrito del Gobierno de la Generalitat de Cataluña solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

7. Mediante providencia de 27 de abril de 204 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente recurso; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

8. Por escrito de 7 de mayo de 2004 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sección Segunda de 11 de mayo de 2004.

9. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 12 de mayo de 2004, la Presidenta del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

10. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 14 de mayo de 2004, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones poniéndose a disposición del Tribunal.

11. Con fecha 21 de mayo de 2004 se registra en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que resumidamente se exponen.

12. Considera el Abogado del Estado que en el recurso planteado se impugna la mera consignación presupuestaria aun prescindiéndose de un examen concreto de las normas que regulan cada subvención, sin que en la Ley de presupuestos aparezcan datos suficientes que permitan exigir una determinada territorialización ya en este instrumento normativo. Tras reproducir la doctrina constitucional en materia de subvenciones, considera el escrito de la Abogacía del Estado que, en general, en todos los casos contemplados en la demanda no aparece nunca una competencia autonómica con tal grado de exclusividad que no permita la concurrencia posible de alguna competencia estatal. A continuación entra a rebatir cada una de las impugnaciones.

a) En lo que se refiere a la impugnación del artículo 12.3 en relación con los programas 12 «Gestión de prestaciones sociales no contributivas» y 31 «Servicios sociales generales» del presupuesto del IMSERSO, considera el representante legal del Estado que el art. 149.1.17 CE ampara la competencia del Estado para la financiación de los programas impugnados. El carácter básico de la regulación en materia de Seguridad Social lleva a un régimen unitario que se basa en prestaciones iguales para los beneficiarios lo que conecta el art. 149.1.17 CE con el título previsto en el art. 149.1.1 CE. La efectividad de esta competencia estatal, que exige la igualdad de condiciones de todos los españoles, ha de suponer que en todo el territorio del Estado las ayudas programadas sean iguales, sin que el trato sea mejor en unas Comunidades Autónomas que en otras.

En opinión del Abogado del Estado nos encontraríamos en el último supuesto identificado en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 que se daría «no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

Del tenor de la normativa que regula la estructura orgánica y las funciones del IMSERSO se desprendería el ámbito extracomunitario de varias de las competencias asignadas a esta entidad gestora de la Seguridad Social, precisamente los programas que el recurrente impugna tienen un alcance y entidad relacionado con el art. 149.1.17 CE y el art. 149.1.1 CE.

De acuerdo con el escrito del Abogado del Estado, son programas que por su naturaleza y objetivos sólo pueden ser realizados a nivel nacional para poder así garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

b) En lo que se refiere a la impugnación de la disposición adicional decimotercera se cataloga la misma de preventiva en tanto se adelanta a un posible desarrollo reglamentario legalmente previsto en cuya virtud se pudiera llevar a cabo la territorialización a favor de las Comunidades Autónomas de los fondos correspondientes a la asignación tributaria del IRPF.

En realidad, se denuncia, la pretensión impugnatoria es frente a las vigentes normas reglamentarias, apareciendo el presente recurso como un cauce procedimental que recupera el demandante para subsanar la falta del oportuno planteamiento de diversos conflictos positivos de competencias contra aquellas disposiciones normativas. Para el

Abogado del Estado, si bien en modo alguno procede entrar a defender en el procedimiento la constitucionalidad de las normas reglamentarias referidas, en las mismas se promueven actuaciones dirigidas a los grupos sociales afectados por carencias sociales, culturales o económicas. Actuaciones que son definidas en una serie de planes que permiten que tanto las Comunidades Autónomas como el Estado, puedan compartir la actividad subvencional, actuando el Estado cuando de lo que se trata es de planificar el conjunto nacional de una serie de intereses sociales. Para el Abogado del Estado, la gestión estatal de las subvenciones se justificaría en la necesidad de garantizar una plena efectividad de las mismas, con objeto de que tengan idéntica posibilidad de disfrutar de ellas los potenciales beneficiarios de toda España.

c) En relación con la impugnación del art 85.1 C), letra b), y 2, primer párrafo, inciso «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente» y del art. 90 b), recuerda el Abogado del Estado que dichos preceptos encuentran su fundamento jurídico en la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (y que se encontraba en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales) y que viene siendo objeto de desarrollo por las sucesivas Leyes de presupuestos.

Considera el escrito del representante legal del Estado que la denuncia de inconstitucionalidad de los diferentes apartados del artículo 85 se dirige exclusivamente a la detallada pormenorización de las condiciones de otorgamiento de las subvenciones que tales preceptos establecen sin que se ponga en cuestión la existencia de una competencia estatal, bien sea la relativa al régimen local (art. 149.1.18 CE) bien sea la relativa a transportes terrestres (art. 149.1.21 CE), si bien el escrito del Abogado del Estado considera que en ambos casos bastaría con la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, pues la disposición asegura un régimen uniforme mínimo en toda España para la colaboración estatal en la financiación del servicio de transporte colectivo urbano prestado por una entidad local.

Sostiene el Abogado del Estado que la inclusión de los municipios con una población superior a 20.000 habitantes y con 36.000 unidades urbanas, así como las capitales de provincia aun cuando no reúnan los requisitos anteriores no tiene como objetivo incentivar la prestación del servicio público de transporte, sino que está directamente relacionado con la suficiencia financiera de las propias entidades de modo que lo que se pretende es subvencionar a aquellas entidades que soportan una mayor presión de demanda bien por tratarse de municipios que con un cierto nivel poblacional presentan un elevado número de segundas residencias o por tratarse de municipios que reúnen el carácter de capitalidad, como foco de atracción de la población de la propia provincia.

En el presente caso la fijación de criterios de distribución uniformes a través de la Ley de presupuestos generales del Estado garantiza las mismas posibilidades de obtención y disfrute de la subvención por sus potenciales destinatarios en todo el territorio y es necesario para no superar el importe global del crédito presupuestario.

Considera el Abogado del Estado que el Tribunal Constitucional ha declarado en su STC 233/1999 la constitucionalidad del precepto contenido en la Ley reguladora de las haciendas locales del que traen causa los aquí recurridos, y que establece los límites de la regulación que lleven a cabo las futuras Leyes de presupuestos generales del Estado.

d) Finalmente en lo que respecta a la impugnación del art. 90 de la Ley 61/2003 afirma el Abogado del Estado que dado que esta subvención por servicios de transporte colectivo urbano depende de parámetros municipales variables y que su propia definición es el reparto en función de estos parámetros no es, en modo alguno, susceptible de regionalización, resultando ser uno de los excepcionales supuestos en que tal función ejecutiva debe quedar en manos del Estado.

e) En lo que se refiere a la impugnación de la partida núm. 745, de la sección 24, Ministerio de Economía, programa 731F, por la que se dota al IDAE con 22.869,29 miles de euros, para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética, entiende el Abogado del Estado que el



desarrollo del referido plan es parte de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y al ser el ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma se justifica la función coordinadora de la Administración General del Estado. Para el Abogado del Estado la plena efectividad de la actividad planificadora de ámbito nacional viene a justificar la gestión de las ayudas por el IDAE y la consiguiente consignación centralizada realizada por la partida impugnada.

13. Mediante providencia de 25 de febrero de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en el presente recurso de inconstitucionalidad los siguientes preceptos de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004: artículo 12.3, en relación con los programas 12 «Gestión de prestaciones sociales no contributivas» y 31 «Servicios sociales generales» del presupuesto del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales; artículo 85.1 C), letra b) y 2, primer párrafo, concretamente el inciso «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente»; artículo 90 b); disposición adicional decimotercera; y la partida núm. 745, de la sección 24, Ministerio de Economía, programa 731F, por la que se dota al Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía con 22.869,29 miles de euros, para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética.

Para el Gobierno de Cataluña los preceptos impugnados vulneran su autonomía financiera, así como sus competencias en una serie de materias dado que ignoran la doctrina constitucional recaída en relación con las ayudas y subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero). Por el contrario, la Abogado del Estado sostiene que las subvenciones establecidas en los preceptos impugnados encuentran cobertura en las competencias estatales.

2. Antes de comenzar el examen de fondo debemos pronunciarnos sobre dos cuestiones previas.

La primera, la relativa a la subsistencia del objeto de este proceso constitucional. Las leyes de presupuestos, por su propia naturaleza, pierden vigencia de acuerdo con el principio de anualidad (art. 134.2 CE). Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, la derogación de la norma legal impugnada produce, con carácter general, efectos extintivos del proceso constitucional (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2, y 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2, con cita de otras muchas). Esta regla tiene, sin embargo, excepciones, entre las que se halla, precisamente, el supuesto de las leyes de presupuestos. Su pérdida de vigencia no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, pues sería tanto como admitir que hay un ámbito normativo, estatal o autonómico, que resulta «inmune al control de la jurisdicción constitucional» [SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a), y 9/2013, de 28 de enero, FJ 2]. En virtud de la doctrina referida es claro que pervive el objeto del presente proceso constitucional.

La segunda, la relativa al parámetro de control a utilizar en el presente proceso. Las argumentaciones de las partes tienen como referencia inmediata las respectivas atribuciones competenciales del Estado y de la Generalitat de Cataluña que se derivan de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para Cataluña de 1979, sin embargo, debemos señalar que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones, y no a las estatutarias vigentes en el momento de formalizarse el conflicto, habremos de atenernos de acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, con remisión a otras).

3. Entrando ya en el fondo del asunto, para examinar el reproche de inconstitucionalidad debemos recordar que, tal como tenemos establecido (por todas, STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3), en la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública es necesario tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual se debe examinar el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto.

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

4. Se impugna, en primer lugar, el artículo 12, en su apartado 3, en conexión con los programas 12 «Gestión de prestaciones sociales no contributivas» y 31 «Servicios sociales generales» del presupuesto del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Para el Gobierno de la Generalitat los fondos asignados al IMSERSO en tales programas se incardinan, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia de «asistencia social» y, por tanto, las concretas asignaciones a dichos programas deberían quedar territorializadas como transferencias corrientes y de capital a las Comunidades Autónomas en la propia Ley de presupuestos.

Para la Abogado del Estado los fondos asignados al IMSERSO en tales programas se incardinan, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia de «Seguridad Social» del art. 149.1.17 CE, y se encuentran vinculados con el título previsto en el art. 149.1.1 CE que reserva al Estado la competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. Para la Abogado del Estado son programas que por su naturaleza y objetivos, sólo pueden ser efectivos realizándose a nivel nacional para poder así garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios.

Debemos tratar de dilucidar, en primer lugar, el encuadramiento competencial de los referidos fondos, para lo cual es necesario distinguir entre los diferentes programas impugnados. Para ello abordaremos separadamente el examen del programa 12, sobre pensiones no contributivas, y el examen del programa 31, sobre servicios sociales.

a) El programa 1201, sobre pensiones no contributivas, que se refiere más específicamente a las prestaciones económicas de jubilación o invalidez para aquellas personas que no tengan derecho a una pensión contributiva de la Seguridad Social, debe ser incardinado en la materia «Seguridad Social», pues de acuerdo con nuestra doctrina, «el art. 41 CE, al poner en relación el sistema de Seguridad Social con las 'situaciones o estados de necesidad', persigue superar esta 'perspectiva legal donde era prioritaria la noción de riesgo o contingencia' (STC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 4). Con ello, se confirma la idea de que la Seguridad Social se configura como una 'función de Estado' para atender situaciones de necesidad que pueden ir más allá de la cobertura contributiva de la que el propio sistema partía» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 3); lo que nos permitió afirmar que «el sistema de Seguridad Social, al configurarse como una función de Estado, permite incluir en su ámbito no sólo a las prestaciones de carácter contributivo, sino también a las no contributivas» (STC 239/2002, FJ 3).

Encuadrada la partida referida en la materia «Seguridad Social», se constata, que en dicha materia, el Estado ostenta la competencia sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17 CE), habiendo sido efectivamente asumida por la Comunidad Autónoma tanto la competencia de desarrollo y la ejecución de la legislación estatal como la competencia de gestión del régimen económico de la Seguridad Social (art. 165 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña).

b) Por su parte, el programa 31, sobre servicios sociales incluye los programas 3132, sobre atención a personas mayores, que incluye diferentes actuaciones como el programa de teleasistencia, el programa de gente mayor en acción, la organización del «Salón del Mayor», inversiones en centros para gente mayor o convenios de colaboración con Comunidades Autónomas para la construcción de centros para gente mayor; 3133, sobre atención a inmigrantes y refugiados que incluye ayudas para estos colectivos e inversiones y 3138, sobre prestaciones técnicas y otras acciones comunes que incluye ayudas técnicas para personas discapacitadas y un plan de accesibilidad (supresión de barreras arquitectónicas).

En este supuesto, nos encontramos ante partidas dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que «atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Bajo esta caracterización se deben encuadrar, ahora, las subvenciones impugnadas puesto que el objeto de las prestaciones y actuaciones previstas en el programa 31 es la realización de acciones sociales dirigidas a favorecer la inclusión social de las personas mayores, de las personas inmigrantes y de las personas con discapacidad.

Una vez identificada la materia a la que se refieren las partidas del programa 31, asistencia social, debemos examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La Constitución se refiere a la asistencia social en su art. 148.1.20 como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su vigente Estatuto de Autonomía que caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusiva; no obstante tal caracterización, y como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). Al respecto, debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como «competencias exclusivas», no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional. Por tanto, y como ya tuvimos ocasión de afirmar en relación, precisamente, con el artículo 166 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, «el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios» (STC 31/2010, FJ 104).

Precisamente el Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede justificar las partidas controvertidas en el ejercicio del título estatal sobre 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 recogido en el art. 149.1.1 CE.

Ciertamente, este Tribunal ha admitido la posibilidad de justificar la acción subvencional del Estado en el referido título competencial cuando ha afirmado que «así también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 C.E., poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 C.E.) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

Es, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE. Así, lo entendimos cuando afirmamos «que las facultades normativas en materia de pensiones asistenciales aquí impugnadas encuentran claro apoyo competencial –como señala el Abogado del Estado– en el art. 149.1.1, en conexión con el art. 50 ambos de la Constitución, que habilitan al Estado para establecer normativamente los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los españoles, en el presente caso, asegurando, con carácter general, una pensión asistencial mínima e idéntica para todos» (STC 13/1992, FJ 14).

No obstante lo anterior, y a pesar de que hayamos admitido que es posible que el Estado justifique su acción subvencional en materia de asistencia social en el ejercicio del título estatal sobre 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 recogido en el art. 149.1.1 CE, no es menos cierto que para que unas concretas ayudas puedan fundamentarse en tal título competencial, se debe apreciar en

cada caso concreto la conexión directa de las mismas con la promoción de tal igualdad (STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 5). Apreciación que sólo es posible realizar a través del examen del objeto, el contenido o los beneficiarios de las ayudas. Precisamente en el caso de los programas 3132, sobre atención a personas mayores y 3138, sobre atención a personas discapacitadas, tal examen no es posible realizarlo al hilo de controlar la Ley de presupuestos impugnada, que, únicamente, se refiere al destino general de las ayudas previstas sin desarrollar el objeto, contenido o beneficiarios de las mismas. Por tanto, únicamente sería posible apreciar si la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos realmente se promueve con las ayudas estatales recogidas en tales programas cuando las mismas tengan una regulación más completa y acabada.

Este Tribunal ha señalado que «en una tarea de deslinde competencial como la que aquí es preciso acometer ha de tenerse muy presente que, dada la peculiar estructura normativa de las consignaciones de créditos del estado cifrado de gastos de los Presupuestos en cuanto normas jurídicas susceptibles de control de constitucionalidad en los términos del art. 27.2.b) LOTC (STC 63/1986, fundamento jurídico 5), ni la información suministrada por las partidas presupuestarias –dada la generalidad de las rúbricas de los Programas en que éstas se incardinan– es siempre suficientemente explícita respecto del alcance de su contenido jurídico, ni tampoco las argumentaciones ofrecidas respecto de cada una de ellas por las partes personadas en este proceso constitucional son siempre lo bastante concluyentes como para ofrecer a este Tribunal los datos suficientes para llevar a cabo un enjuiciamiento en detalle de aquéllas desde el punto de vista del respeto al orden de competencias» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 11).

Por tanto, a través del examen de la definición que se realiza en la Ley de presupuestos impugnada de los programas 3132 y 3138, no es posible apreciar la conexión directa de las ayudas con la promoción de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. La Ley de presupuestos se limita a expresar el destino genérico de los fondos; por lo que sólo cuando se desarrollen los correspondientes programas a través de normas y actos de aplicación que concreten el objeto, las condiciones y la finalidad de las subvenciones se podrá apreciar, en su caso, tal conexión. La imposibilidad de determinar a través del examen de la Ley impugnada si las ayudas se pueden justificar en el título reservado al Estado en el artículo 149.1.1 CE no supone, sin embargo, un impedimento para que, en todo caso, el Estado pueda dedicar sus fondos a la finalidad pretendida, pues es doctrina firme de este Tribunal que el Estado siempre pueda, «en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras» (STC 13/1992, FJ 7).

No obstante lo anterior, en lo que se refiere concretamente al programa 3133 sobre atención a inmigrantes y refugiados, no es posible aplicar el mismo razonamiento. En efecto, puesto que debemos descartar la posibilidad de fundamentar las ayudas para inmigrantes en los títulos competenciales reservados al Estado en los diferentes apartados del art. 149.1 CE, en este concreto supuesto sí es posible realizar el encuadramiento de las ayudas desde el punto de vista del respeto al orden de competencias.

En efecto, 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 migratorio 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 perceptor 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).

5. Una vez abordado el encuadre competencial de los diversos fondos nos corresponde determinar la compatibilidad de los diferentes programas impugnados con la distribución de competencias en aquellos casos en los que haya sido posible realizar tal encuadre.

a) En lo que se refiere al programa 1201, sobre pensiones no contributivas, que ha quedado encuadrado en la materia de «Seguridad Social», y no pudiendo considerar que los fondos destinados a tal propósito sean propiamente subvenciones a las que les sea aplicable la jurisprudencia fijada en la STC 13/1992, debemos recordar, no obstante, la doctrina de este Tribunal que establece que «las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de la Seguridad Social forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y se integran en la llamada ‘caja única’ del sistema (arts. 80 y 81 de la Ley general de la Seguridad Social), pues «como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional [art. 149.1.17 CE], la mención separada del ‘régimen económico’ como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas» (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3). A continuación señalábamos que «el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8).

Ello supone que, la Constitución, partiendo de la solidaridad interterritorial, «ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no sólo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios» (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3).

El Estado ejerce, por tanto, no sólo facultades normativas sino también facultades de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social en Cataluña. Lo que nos ha llevado a afirmar:

«[L]as consideraciones anteriores obligan a rechazar la tesis de que, dentro del territorio de Cataluña, la Generalitat pueda administrar y disponer de los fondos generados por la Seguridad Social, aplicándolos a sus propias obligaciones o cargas, como si se tratara de fondos autonómicos y no, como con toda evidencia son, de fondos estatales cuya disponibilidad por los órganos de la Comunidad Autónoma es siempre de carácter mediato que presupone la provisión o habilitación

previa a cargo de la caja única de la Seguridad Social que la Tesorería gestiona sobre todo el territorio nacional.

En consecuencia, las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social.» (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3)

La anterior doctrina general nos llevó a afirmar que corresponde al Estado la «competencia para la disponibilidad directa de los fondos propios, la previsión de pagos, las provisiones de fondos y también la ordenación de pagos a cargo de los fondos de la Seguridad Social» (STC 124/1989, FJ 6).

Doctrina que deriva en que no quepa exigir la territorialización de los fondos destinados a financiar las pensiones no contributivas en la Ley de presupuestos, siendo perfectamente constitucional que dichas pensiones se financien a través de aportaciones del presupuesto del Estado al de la Seguridad Social figurando el crédito en el presupuesto de gastos y dotaciones del IMSERSO, y abonándose a través de la Tesorería General de la Seguridad Social. La impugnación debe, por tanto, ser, en este punto, desestimada.

b) En lo que se refiere a los programas 3132 y 3138, hemos constatado la imposibilidad de apreciar la conexión directa de los fondos allí previstos con la promoción de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), no obstante lo cual hemos afirmado que, de acuerdo con nuestra doctrina, el Estado puede dedicar sus fondos a las finalidades expresadas en los programas referidos. Admitido lo anterior, este Tribunal ha establecido límites en relación con la manera de realizar la consignación de los fondos en la Ley de presupuestos generales del Estado. En efecto, el Estado, de acuerdo con la doctrina establecida en el fundamento jurídico 9 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, debe, en el caso de aquellos fondos destinados a subvenciones que deban, en principio, gestionar las Comunidades Autónomas:

– bien incluirlos en los propios presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas en las correspondientes secciones, servicios y programas de los presupuestos (sin perjuicio de que el Estado pueda fijar las condiciones o, al menos, las condiciones básicas de otorgamiento de las subvenciones a sus destinatarios, cuando tenga competencia para ello),

– bien incluirlos directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), procediendo, en este caso por normas posteriores, bien a distribuir los fondos entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos o bien a reservar, excepcionalmente, la gestión a un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, si concurren las condiciones previstas en el apartado d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.

Así, cosa distinta será el concreto mecanismo mediante el cual esos fondos en cuestión –una vez incluidos en los presupuestos generales del Estado bien como transferencias a las Comunidades Autónomas con afectación de destino bien como transferencias a sus destinatarios últimos– se distribuyan entre las Administraciones autonómicas competentes.

Cabría, asimismo, una tercera alternativa, que el Estado decida realizar en la propia Ley de presupuestos una consignación centralizada a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado, pero esta tercera alternativa solo la podría realizar si se cumplen las condiciones establecidas en el apartado d) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.

En el caso de los programas 3132 y 3138, y a pesar de que con carácter previo al desarrollo concreto de los mismos no se pueda determinar en qué supuesto de los establecidos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 nos encontramos, sí se puede afirmar que en tanto en cuanto los fondos se destinan a financiar programas encuadrables en la materia asistencia social, materia que es competencia autonómica, e independientemente de la eventual capacidad del Estado para incidir en su caso en tal materia a través de la competencia genérica establecida en el art. 149.1.1 CE, la competencia de gestión corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Determinado, mientras no se desarrollen los respectivos programas, que la competencia de gestión de los fondos corresponde a la Comunidad Autónoma por tener atribuida la competencia en materia de asistencia social, no sería conforme con el orden constitucional de competencias consignar centralizadamente en un ente como el IMSERSO fondos que deben, en principio, gestionar las Comunidades Autónomas, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal no resulta ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias que la Ley de presupuestos realice una «consignación centralizada de los fondos que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un Organismo dependiente de la propia Administración del Estado cuyos servicios ya han sido transferidos a las Comunidades Autónomas» (STC 13/1992, FJ 9). De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en los presupuestos generales del Estado solamente se podrán consignar centralizadamente partidas presupuestarias que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado en los casos en que, además de tener el Estado una competencia genérica o específica, cosa que es prematuro aventurar en el supuesto de las partidas impugnadas, resulte tal consignación imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

La procedencia de tal consignación centralizada en un organismo dependiente de la propia Administración del Estado, cuando no tiene entre sus específicas competencias asignadas la territorialización de fondos, habrá de aparecer, por tanto, razonablemente justificada en cada caso o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate. Si no se cumplen tales condiciones, esa técnica de presupuestación del gasto –esto es, la consignación centralizada de los fondos que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado que no tiene específicamente atribuida la competencia de territorialización de fondos– vulnera el orden de competencias y los principios de autonomía y de eficacia administrativa (STC 13/1992, FJ 9). Afirmación que fundamentamos en el hecho de que «no es imposible que, al amparo de dicho poder de gasto, los órganos de la Administración central del Estado traten de atraer para sí o recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados y que, en principio, han quedado íntegramente descentralizados en favor de las Comunidades Autónomas. De suerte que, a través de esta vía indirecta de las ayudas económicas que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, las competencias autonómicas exclusivas pasen a redefinirse o convertirse de facto en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente e inevitable restricción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Técnica que, según doctrina reiterada de este Tribunal, resulta constitucionalmente inaceptable» (STC 13/1992, FJ 7). No obstante lo anterior, el Estado siempre podrá incluir los fondos directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.).

De acuerdo con la doctrina referida, la consignación de los fondos impugnados a favor de un organismo dependiente de la Administración del Estado, al IMSERSO, en la Ley de presupuestos, sin que se cumplan las condiciones exigidas por nuestra doctrina para que se realice tal consignación centralizada –aunque sólo sea por no poderse justificar en el presente supuesto la concurrencia de un título competencial del Estado, genérico o específico– determina que, se hayan invadido por los preceptos impugnados de la Ley 61/2003, de presupuestos generales del Estado para el año 2004, que se refieren a los programas 3132 y 3138, las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En este punto debemos, por tanto, estimar el recurso planteado.

En la STC 13/1992, este Tribunal ya tuvo ocasión de preguntarse acerca del sentido de que el Estado mantuviese un ente de gestión en una materia –los servicios sociales– que había sido descentralizada prácticamente por entero por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en aquella ocasión nos referíamos al INSERSO, hoy remplazado por el IMSERSO, y concluíamos que el mantenimiento de tal ente se justificaba en el hecho de que los servicios del INSERSO, integrados en la estructura y régimen económico de la Seguridad Social, no habían sido transferidos todavía en aquel momento a todas las Comunidades Autónomas, por lo que consideramos que era lógico que en los presupuestos generales del Estado se incluyesen fondos para financiar su actividad. Ello nos permitió afirmar entonces que «desde este punto de vista, la pretensión de la Generalidad de Cataluña carece de fundamento, pues se trata de una dotación que no afecta por sí misma a Cataluña, que sí tiene transferido el INSERSO, de manera que la misma Ley de Presupuestos prevé ya específicamente la cuantía de las transferencias en favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña con cargo al Presupuesto del INSERSO, en la que hay que entender incluido el coste efectivo del Servicio y lo necesario para que Cataluña desarrolle las inversiones que considere pertinentes. No obstante, si el Plan de Inversiones del INSERSO al que se destina la partida impugnada incluyera actuaciones en el territorio de Cataluña, es evidente, conforme a nuestra doctrina general, que la gestión de las mismas habría de corresponder a la Generalidad, conforme a lo dispuesto en el art. 17 del E.A.C.» [STC 13/1992, FJ 12 B)].

Hoy, veinte años después, los servicios del IMSERSO únicamente no han sido transferidos en el caso de Ceuta y Melilla, por lo que la gestión de los mismos, excepto en el caso de las dos ciudades autónomas y a salvo de demostrarse la existencia de uno de los supuestos excepcionales que justificarían la gestión centralizada, habrá de corresponder, como regla general, a las distintas Comunidades Autónomas.

c) En el caso del programa 3133, sobre atención a inmigrantes y refugiados, sin embargo, al ser encuadrable en la materia «asistencia social», y no poder concurrir título competencial estatal alguno, el mismo es reconducible al primer supuesto –a)– de la STC 13/1992, FJ 8, el cual determina lo siguiente:

«Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir 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. Por otra parte, esos fondos 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.»

No obstante lo anterior, a este primer supuesto le es aplicable la reciente doctrina que matiza la anterior y que establece que «hemos afirmado en la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, 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

STC 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, FJ 8; doctrina aplicada posteriormente en las SSTC 72/2012, de 16 de abril, FJ 4; 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, ó 70/2013, de 14 de marzo, FJ 6].

Una vez hemos determinado que en el caso del programa 3133 las ayudas son subsumibles en el apartado a) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, hemos de descartar la posibilidad de que se produzca una gestión centralizada de las ayudas, pues no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada de aquellas –que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia–, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto (por todas STC 70/2013, de 14 de marzo, FJ 6).

Establecida la imposibilidad de gestión centralizada en el caso del programa 3133, sobre atención a inmigrantes y refugiados, debemos plantearnos la cuestión de si la territorialización de los fondos exigida por nuestra doctrina ha de llevarse a cabo dentro de los propios presupuestos generales del Estado, como pide el Gobierno de la Generalitat, o bien en un momento posterior. Para dar respuesta a la cuestión debemos recordar de nuevo la doctrina de este Tribunal que ha establecido que «lo que no resulta ajustado a esos principios [constitucionales] y reglas [de distribución de competencias] es la consignación centralizada [en la Ley de Presupuestos] de los fondos que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un Organismo dependiente de la propia Administración del Estado cuyos servicios ya han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, salvo que por las razones o circunstancias ya señaladas por la doctrina de este Tribunal expuesta anteriormente, dicha centralización resulte justificada» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 9).

De acuerdo con la doctrina referida, la consignación de los fondos impugnados a favor de un organismo dependiente de la Administración del Estado, al IMSERSO, en la Ley de presupuestos, sin que se pueda justificar tal consignación, al no tener el Estado título competencial suficiente, determina que, se hayan invadido por los preceptos impugnados de la Ley 61/2003, de presupuestos generales del Estado para el año 2004, que se refieren al programa 3133, las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En este punto debemos, por tanto, estimar el recurso planteado.

6. Se impugna, en segundo lugar, por el Gobierno de la Generalitat, la disposición adicional decimotercera de la Ley 61/2003 que se refiere a la cuantía mínima de los fondos a destinar en el año 2004 a subvencionar actividades de interés social, fondos que en su mayoría provendrían del 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. De acuerdo con la disposición impugnada:

«Para el año 2004, el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, no podrá ser inferior a 118.805.669 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia.»



El Gobierno de la Generalitat considera que la disposición impugnada al no territorializar a favor de las Comunidades Autónomas aquellos fondos que pudieran afectar a sus competencias exclusivas en materia de asistencia social vulnera el orden de distribución de competencias.

La Abogado del Estado, sin embargo, considera que la impugnación es preventiva en tanto se adelanta a un posible desarrollo reglamentario legalmente previsto en cuya virtud se pudiera llevar a cabo la territorialización a favor de las Comunidades Autónomas de los fondos correspondientes a la asignación tributaria del IRPF. Considera, igualmente, que la pretensión impugnatoria trata, en realidad, de subsanar la falta del oportuno planteamiento de diversos conflictos positivos de competencias contra las disposiciones normativas infralegales que desarrollan la regulación de tales subvenciones. Y en todo caso, para la Abogado del Estado, la gestión estatal de las subvenciones en la materia se justificaría en la necesidad de garantizar una plena efectividad de las mismas, con objeto de que tengan idéntica posibilidad de disfrutar de ellas, los potenciales beneficiarios de toda España.

Debemos determinar, en primer lugar, si nos encontramos ante una impugnación meramente preventiva, tal y como señala la Abogado del Estado, para lo cual debemos, en este caso, atender a nuestra doctrina sobre el «instrumento técnico jurídico mediante el cual haya de llevarse a cabo [la] territorialización [de los fondos subvencionales del Estado] en aquellos casos en que su gestión corresponda a las Comunidades Autónomas», cuestión ésta que fue tratada con amplitud, como hemos podido constatar en el anterior fundamento jurídico, en la STC 13/1992, FJ 9, al plantearse «si esa territorialización ha de llevarse a cabo dentro de los propios presupuestos generales del Estado ... o bien ... en un momento posterior».

No obstante, con carácter previo a determinar el instrumento técnico jurídico mediante el cual haya de llevarse a cabo la territorialización debemos, precisamente, pronunciarnos acerca de si nos encontramos ante uno de aquellos casos en que la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas y debe por tanto territorializarse.

De la lectura del precepto impugnado no es posible concluir que nos encontremos antes unos fondos –aquellos provenientes del 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad de dedicarlos a otros fines de interés social– que deba corresponder gestionar íntegramente a las Comunidades Autónomas, pues no es posible afirmar que las actividades de interés social a las que se refiere el precepto sean únicamente aquellas enmarcables en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de «asistencia social», pues también serían actividades de tal tipo algunas vinculadas con el ejercicio de competencias estatales como es el caso, por ejemplo, del porcentaje anualmente destinado a cooperación al desarrollo. Así lo señalamos cuando afirmamos, precisamente en relación con el porcentaje de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas destinado a determinados fines, que «es evidente que el Estado puede intervenir en este campo cuando le habiliten para ello otros títulos competenciales específicos. Por ejemplo el que atañe a las relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.), cuando se trata de programas internacionales de ayuda» [STC 13/1992, FJ 13 K) a)].

Por tanto, no todos los fondos provenientes del 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas destinada a actividades de interés social son fondos destinados a subvenciones que deban gestionar las Comunidades Autónomas por tratarse de materias atribuidas a la competencia autonómica. Pero, incluso en el caso de aquellos fondos provenientes de la cuota del IRPF que se puedan destinar a materias o sectores sobre los que la Comunidad Autónoma ostente competencias, no es necesario de acuerdo con la doctrina de este Tribunal que la territorialización se produzca en la propia Ley de presupuestos.

Al respecto, manifestamos que «puede estimarse preferible ciertamente –por ser más acorde y respetuoso con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza– que en los presupuestos generales

del Estado esos fondos aparezcan ya como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, en las correspondientes secciones, servicios y programas de los presupuestos». Pero a continuación matizamos que «incluso si tales partidas no figuran como transferencias a las Comunidades Autónomas con fijación de su destino final, sino que aparecen directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas, siempre que por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 9).

La disposición adicional decimotercera de la Ley 61/2003 resulta conforme al orden constitucional de competencias desde el momento en que no atribuye al Estado la competencia para gestionar los fondos provenientes del 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas y únicamente prevé la cuantía mínima que el Estado debe destinar en el año 2004 a subvencionar «actividades de interés social», sin que ponga en cuestión la eventual distribución posterior de aquellos fondos correspondientes a las Comunidades Autónomas en su caso competentes, a fin de que éstas puedan gestionarlas adecuadamente.

El recurrente, precisamente, alega que tal distribución territorial posterior no se viene produciendo, pero ello no es achacable a la disposición impugnada. Serán, en su caso, aquellas normas o preceptos posteriores –o incluso aquellos incluidos en la propia Ley de presupuestos–, que atribuyan la gestión de los fondos a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado los que producirían la eventual invasión competencial, caso de tratarse de una competencia asumida por la Comunidad Autónoma y no poderse justificar tal centralización. En tal caso corresponde al recurrente la impugnación de las referidas normas o preceptos, sin que se pueda atribuir a la disposición ahora impugnada la vulneración de la distribución de competencias.

La pretensión de que los fondos a los que se refiere la disposición adicional decimotercera de la Ley 61/2003 queden territorializados en la propia Ley de presupuestos por afectar a las competencias autonómicas en materia de asistencia social no puede ser, por tanto, acogida y la impugnación debe, en este punto, ser desestimada.

7. Se impugnan, en tercer lugar, el artículo 85.1 C), letra b, así como el inciso «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente» del apartado 2, primer párrafo de mismo artículo 85 de la Ley 61/2003, ambos por regular con tal grado de detalle y precisión las condiciones de otorgamiento de las subvenciones al transporte colectivo urbano de determinados municipios que hace imposible cualquier regulación autonómica de desarrollo.

Los apartados 1 y 2 del artículo 85 de la Ley 61/2003 disponen lo siguiente:

«Artículo 85. *Subvenciones a las Entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano.*

Uno. Para dar cumplimiento a lo previsto en el último párrafo de la disposición adicional decimoquinta de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, se fija inicialmente en 52,12 millones de euros el crédito destinado a subvencionar el servicio de transporte colectivo urbano prestado por Corporaciones Locales de más de 50.000 habitantes de derecho, según el Padrón municipal vigente a 1 de enero de 2003 y oficialmente aprobado por el Gobierno, no incluidas en el Área Metropolitana de Madrid, en la extinguida Corporación Metropolitana de Barcelona o ubicadas en el archipiélago canario, cualquiera que sea su modalidad y forma de gestión, siempre que no reciban directamente otra subvención del Estado, ya sea aisladamente o en concurrencia con otras Administraciones públicas, en virtud de algún convenio de financiación específico o contrato-programa en el que se prevea

la cobertura del déficit de explotación en modalidades de transporte idénticas a las subvencionadas por este sistema.

La distribución del crédito correspondiente se realizará conforme a los siguientes criterios, que se aplicarán con arreglo a los datos de gestión económica y financiera que se deduzcan del modelo al que se refiere el párrafo b del artículo 90 de esta Ley:

A) El 5 por ciento del crédito en función de la longitud de la red municipal en trayecto de ida y expresada en kilómetros.

B) El 5 por ciento del crédito en función de la relación viajeros/habitantes de derecho de cada municipio ponderada por la razón del número de habitantes citado dividido por 50.000. La cifra de habitantes de derecho será la de población del Padrón municipal vigente a 1 de enero de 2003 y oficialmente aprobado por el Gobierno.

C) El 90 por ciento del crédito en función del déficit medio por título de transporte emitido, con arreglo al siguiente procedimiento:

a) El importe a subvencionar a cada municipio vendrá dado por el resultado de multiplicar el número de títulos de transporte por la subvención correspondiente a cada uno de dichos títulos.

b) La subvención correspondiente a cada título se obtendrá aplicando a su déficit medio las cuantías y porcentajes definidos en la escala siguiente:

1.º tramo: el importe del déficit medio por título de transporte, de cada municipio, que no supere el 12,5 por ciento del déficit medio global se subvencionará al 100 por ciento.

2.º tramo: el importe del déficit medio por título de transporte, de cada municipio, que exceda del tramo anterior y no supere el 25 por ciento del déficit medio global se subvencionará al 55 por ciento.

3.º tramo: el importe del déficit medio por título de transporte, de cada municipio, que exceda del tramo anterior y no supere el 50 por ciento del déficit medio global se subvencionará al 27 por ciento.

4.º tramo: el importe del déficit medio por título de transporte, de cada municipio, que exceda del tramo anterior y no supere el 100 por ciento del déficit medio global se subvencionará con el porcentaje de financiación que resulte de dividir el resto del crédito no atribuido a los tramos anteriores entre el total del déficit incluido en este tramo, considerando todos los municipios que tengan derecho a subvención.

5.º tramo: el importe del déficit medio por título de transporte, de cada municipio, que exceda del déficit medio global no será objeto de subvención.

El porcentaje de financiación del 4.º tramo de la escala no podrá exceder del 27 por ciento. El exceso de crédito que pudiera resultar de la aplicación de esta restricción se distribuirá proporcionalmente a la financiación obtenida por cada municipio, correspondiente a los tramos 2.º y 3.º

En ningún caso, de la aplicación de estas normas se podrá reconocer una subvención que, en términos globales, exceda del 90 por ciento del crédito disponible. Si se produjera esta circunstancia se ajustará, en la proporción necesaria, la financiación correspondiente al déficit medio por título de transporte emitido, aplicando sucesivamente en el tramo 3.º y, en su caso, el 2.º, el criterio de determinación del porcentaje de financiación utilizado en el 4.º tramo.

c) El déficit medio de cada municipio será el resultado de dividir el déficit de explotación entre el número de títulos de transporte. El déficit medio global será el resultado de dividir la suma de los déficits de todos los municipios que tengan derecho a la subvención entre el total de títulos de transporte de dichos municipios.

d) El importe de la subvención por título vendrá dada por la suma de la cuantía a subvencionar en cada tramo, que se obtendrá multiplicando la parte del

déficit medio incluida en cada tramo por el porcentaje de financiación aplicable en dicho tramo.

El déficit de explotación estará determinado por el importe de las pérdidas de explotación que se deduzca de las cuentas de pérdidas y ganancias de las empresas o entidades que presten el servicio de transporte público, elaboradas con arreglo al plan de Contabilidad y a las normas y principios contables generalmente aceptados que, en cada caso, resulten de aplicación, con los siguientes ajustes:

a') En cuanto a los gastos de explotación se excluirán aquellos que se refieran a tributos, con independencia del sujeto activo de la relación jurídico-tributaria.

b') En cuanto a los gastos e ingresos de explotación se excluirán aquellos que tengan su origen en la prestación de servicios o realización de actividades ajenas a la del transporte público urbano por la que se solicita la subvención. Asimismo, se excluirán cualesquiera subvenciones y aportaciones que reconozca, a favor de la empresa o entidad que preste el servicio de transporte público urbano, el Ayuntamiento en cuyo término municipal se realice la prestación.

c') En todo caso se deducirán del déficit para el cálculo de la financiación correspondiente a este apartado los importes atribuidos como subvención por los criterios de longitud de la red y relación viajeros/habitantes de derecho.

Dos. Tendrán igualmente derecho a participar en las ayudas señaladas, en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente:

A) Los municipios de más de 20.000 habitantes de derecho, según las cifras de población del Padrón municipal vigente a 1 de enero de 2003 y aprobado oficialmente por el Gobierno, en los que concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:

a) Que dispongan de un servicio de transporte público colectivo urbano interior, cualquiera que sea su régimen de explotación.

b) Que el número de unidades urbanas censadas en el catastro inmobiliario urbano sea superior a 36.000 en la fecha señalada.

Los municipios que, aun no reuniendo alguna de las condiciones anteriores, sean capitales de provincia y dispongan de un servicio de transporte colectivo urbano interior, cualquiera que sea su régimen de explotación.»

El Gobierno de la Generalitat impugna, asimismo, el artículo 90.b), que detalla los documentos a presentar a requerimiento del Ministerio de Hacienda para percibir las ayudas al transporte colectivo urbano a que se hace referencia en el artículo 85.

De acuerdo con el artículo 90.b):

"Artículo 90. *Información a suministrar por las Corporaciones locales.*

Con el fin de proceder tanto a la liquidación definitiva de las participaciones de los Ayuntamientos en los tributos del Estado, correspondiente a 2004, como a distribuir el crédito destinado a subvencionar la prestación de los servicios de transporte público colectivo urbano, las respectivas Corporaciones locales deberán facilitar, en la forma que se determine por los órganos competentes del Ministerio de Hacienda:

...

b) Antes del 30 de junio del año 2004 y previo requerimiento de los servicios competentes del Ministerio de Hacienda, los documentos que a continuación se reseñan, al objeto de proceder a la distribución de las ayudas destinadas a financiar

el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, a que se hace referencia en el artículo 85.

1) En todos los casos, los datos analíticos cuantitativos y cualitativos sobre la gestión económica y financiera de la empresa o servicio, referidos al ejercicio de 2003, según el modelo definido por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

2) Tratándose de servicios realizados por la propia entidad en régimen de gestión directa, certificado detallado de las partidas de ingresos y gastos imputables al servicio y de los déficit o resultados reales producidos en el ejercicio de 2003.

3) Tratándose de servicios realizados en régimen de gestión directa por un organismo autónomo o sociedad mercantil municipal, cuentas anuales del ejercicio de 2003 de la empresa u organismo que desarrolle la actividad, debidamente autenticadas y auditadas, en su caso, con el detalle de las operaciones que corresponden a los resultados de explotación del transporte público colectivo urbano en el área territorial del municipio respectivo.

4) Cuando se trate de empresas o particulares que presten el servicio de régimen de concesión o cualquier otra modalidad de gestión indirecta, igualmente el documento referido en el apartado anterior.

5) En cualquier caso, documento oficial en el que se recojan, actualizados, los acuerdos reguladores de las condiciones financieras en que la actividad se realiza, en el que consten las cantidades percibidas como aportación del Ministerio de Hacienda y de las demás Administraciones públicas distintas a la subvención a que se hace referencia en el artículo 85 de la presente Ley.

6) En todos los casos, justificación de encontrarse la empresa, organismo o entidad que preste el servicio al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2003.

A los Ayuntamientos que no cumplieran con el envío de la documentación en la forma prevista en este artículo no se les reconocerá el derecho a percibir la ayuda destinada a financiar el servicio de transporte público colectivo de viajeros por causa de interés general y con el fin de evitar perjuicios financieros a los demás perceptores.»

a) Procede, en primer lugar, realizar el encuadramiento competencial de las ayudas referidas.

Para el Gobierno de la Generalitat, las subvenciones al transporte colectivo urbano en el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes a las que se refiere el artículo 85.1 de la Ley 61/2003 deben encuadrarse, en virtud de lo establecido en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, y por tratarse de un servicio de prestación obligatoria según la Ley de bases del régimen local, en la materia de «régimen local» siendo por tanto el título que ampara la subvención el recogido en el artículo 149.1.18 CE que se refiere a la competencia del Estado sobre las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas».

En el caso de las subvenciones al transporte colectivo urbano de las capitales de provincia y de los municipios de más de 20.000 habitantes que dispongan del mismo, siempre que el número de unidades urbanas censadas en el catastro supere las 36.000, a las que se refiere el apartado 2 del artículo 85 de la Ley 61/2003, el Gobierno de la Generalitat considera, sin embargo, que deben encuadrarse en la materia «transportes terrestres», de competencia exclusiva autonómica al no trascender –por definición– el servicio de transporte colectivo urbano el territorio de una Comunidad Autónoma, si bien sobre la materia puede incidir el Estado en virtud de su competencia de planificación y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Para la Abogado del Estado los dos supuestos referidos deben encuadrarse en la materia «régimen local», en cuyo ámbito el Estado tiene competencia sobre las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE), pues la



disposición asegura un régimen uniforme mínimo en toda España para la colaboración estatal en la financiación del servicio de transporte colectivo urbano prestado por una entidad local.

Este Tribunal ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el encuadre competencial de las ayudas controvertidas en su STC 233/1999, donde se juzgaba la conformidad con la Constitución del precepto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales que, precisamente, preveía la inclusión anual en las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado de un crédito en favor de las entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano.

En aquella ocasión, descartamos que tal precepto, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, tuviese su fundamento en la competencia del Estado sobre «hacienda general» contemplada en el art. 149.1.14 CE –«al carecer dicha regulación del objeto o finalidad (regulación de instituciones comunes de la hacienda local, salvaguarda de la suficiencia financiera de las Entidades Locales) ... legitimadores de su ejercicio»–; consideramos que en cuanto a los otros dos títulos en presencia, transportes y régimen local, debíamos «incardinar las subvenciones en este último, ya que, aunque los créditos subvencionen el transporte urbano ... la finalidad última que debe prevalecer, por su especificidad, es la de régimen local, al ser la finalidad del crédito estatal la realización de un servicio –como es el de transporte colectivo urbano– configurado por el propio legislador estatal, en uso de su competencia básica en esta materia (art. 149.1.18 C.E.), como de prestación obligatoria para determinados Municipios [art. 26.1 d) L.R.B.R.L] (STC 214/1989, fundamento jurídico 1).» [STC 233/1999, FJ 41 d)].

No obstante lo anterior, debemos matizar, ahora, aquel pronunciamiento, pues, a la hora de realizar el encuadre competencial de las ayudas previstas en el artículo 85 de la Ley 61/2003, debemos atender al objeto y finalidad de las mismas. Objeto y finalidad que no es otro que el de financiar el transporte colectivo urbano.

En una reiterada doctrina de este Tribunal (SSTC 227/2012, de 29 de noviembre; 23/2013, de 31 de enero, o 26/2013, de 31 de enero), que es posterior a la referida STC 233/1999, venimos descartando que las ayudas estatales a los municipios para la prestación de determinados servicios, que eran también de prestación obligatoria –como ha sido el caso de la prestación de servicios sociales hasta la reforma de la normativa local llevada a cabo por Ley 27/2013, de 27 de diciembre– puedan encuadrarse en la materia régimen local.

Más específicamente, hemos descartado la aplicación del título competencial del art. 149.1.18 CE sobre régimen local, en un supuesto en el que el Abogado del Estado sostenía que el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de asistencia social no excluía el ejercicio por el Estado de un poder subvencional directo, que resultaría de las competencias que en materia de régimen local le atribuye el art. 149.1.18 CE en los supuestos en que la acción de fomento vaya dirigida a la financiación de servicios municipales configurados precisamente en la legislación básica estatal como de prestación obligatoria por los municipios –que es el argumento que se utilizó en la STC 233/1999 para fundamentar el uso de la competencia estatal sobre régimen local–. En efecto, tal como afirmamos entonces «debemos descartar, en primer lugar, la aplicación del título competencial del art. 149.1.18 CE pues el régimen local no es una materia o sector de actividad concreto. La mera relación directa que el Estado puede entablar con las corporaciones locales no es título bastante para eliminar en todo caso la intervención autonómica en las subvenciones que se otorguen a las entidades locales [STC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4 d)]» (STC 23/2013, de 31 de enero, FJ 4).

En aplicación de la doctrina referida, en el presente caso las subvenciones a las entidades locales por servicio de transporte colectivo urbano previstas en el art. 85 de la Ley 61/2003 deben encuadrarse en el título sobre transportes terrestres.

No obstante lo anterior el representante del Gobierno de la Generalitat considera que sobre tal materia podría incidir el Estado en virtud de su competencia de planificación y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Sin embargo, en el supuesto

objeto de controversia no parece que las ayudas a las que se refiere en el artículo 85 de la Ley 61/2003 puedan tener encaje en la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE, en tanto que, con independencia de su relevancia económica, el establecimiento de subvenciones al transporte colectivo urbano en determinados municipios no supone, en sí misma considerada, una medida que incida directa y significativamente sobre la actividad económica general, según ha exigido nuestra jurisprudencia para que pueda entrar en juego dicho título competencial del Estado.

En efecto, en relación con el título del art. 149.1.13 CE sobre planificación general de la actividad económica este Tribunal ha afirmado que «corresponden al Estado las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, "de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado" (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2), encontrando cobijo bajo esas facultades "tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5); si bien hemos precisado también que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7; y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4),), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6).» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Una vez hemos excluido la posibilidad de fundamentar las ayudas controvertidas en el título recogido en el artículo 149.1.13 CE y afirmado que la materia en la que cabe encuadrar aquellas es la referida a los transportes terrestres, debemos determinar cuál es la distribución de competencias en tal materia.

De acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal en materia de transportes terrestres, «la competencia exclusiva del Estado, que establece el límite hasta el que pueden llegar los Estatutos de Autonomía, viene definida por el párrafo 21 del apartado 1 del art. 149 de la C.E, que utiliza el criterio de la territorialidad, atribuyendo en consecuencia al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transporte terrestre "que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma". Respetando esta limitación, los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 10.32), y de Cataluña (art. 9.15), atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre el transporte terrestre. Como en el presente caso el "transporte colectivo urbano e interurbano... que tenga lugar dentro de un área metropolitana" es, sin ningún género de dudas, al menos en lo que a las Comunidades Autónomas impugnantes se refiere, transporte supramunicipal e intracomunitario, la competencia para su regulación corresponde a dichas Comunidades y, en consecuencia, no puede el Estado invocar este título competencial para dictar en la materia normas directamente aplicables en los correspondientes territorios» (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2).

Así lo reiteramos cuando consideramos «que el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario ... razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia. En consecuencia, no puede el Estado invocar el título competencial del art. 149.1.21 C.E para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes territorios» (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 37).

En aplicación de la doctrina reproducida –y de conformidad con el artículo 169 del vigente Estatuto de Autonomía que afirma que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros ... que transcurran íntegramente dentro del territorio de Cataluña»–, corresponde a la Generalitat la competencia sobre la materia controvertida.

b) Una vez realizado el encuadre competencial, corresponde la aplicación al caso concreto de la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en la STC 13/1992, a la que ambas partes hacen referencia en sus alegaciones.

Una vez determinada la materia en la que la subvención al transporte colectivo urbano se encuadra, la de transportes terrestres que es competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y excluido que en el presente supuesto concurra la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, las subvenciones previstas en el artículo 85 de la Ley 61/2003 se incluyen en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. En efecto, al no poder justificarse título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la posibilidad de asunción centralizada de las competencias de regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de las ayudas –que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia–, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto.

Por tanto, puesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre transportes terrestres intracomunitarios y el Estado no ha invocado título competencial suficiente –genérico o específico– sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el referido primer supuesto [STC 13/1992, FJ 8 a)], que excluye la posibilidad de asunción centralizada de las competencias de regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de las ayudas.

Así, la regla general sobre el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado en aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva y el Estado carece de título competencial alguno, tanto genérico como específico, indica que la intervención estatal debe limitarse a «decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores... de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad», y que «esos fondos 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» [STC 13/1992, FJ 8 a)].

No obstante, debemos tener presente además nuestra reciente doctrina sobre el alcance de la potestad subvencional estatal, según la cual, aun tratándose de una materia incluida en el primero de los cuatro supuestos sistematizados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, hemos afirmado 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» [SSTC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8); y, ya de modo general, 130/2013, de 4 de junio, FJ 8 a)].

En aplicación de la doctrina reproducida, el artículo 85.1 C), letra b de la Ley 61/2003, establece una regulación que, por su grado de detalle, desborda el ámbito de la competencia estatal, por lo que ha de estimarse el referido precepto vulnera las competencias autonómicas en materia de transportes terrestres. Idéntica vulneración ha de predicarse también del apartado 2, primer párrafo de mismo artículo 85, en tanto que remite al anterior. En lo que se refiere al artículo 90.b) de la Ley 61/2003, en la medida en

que residencia en un órgano estatal la distribución de las ayudas, ha de reputarse, igualmente, contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

8. Se impugna finalmente la partida núm. 745, de la sección 24, Ministerio de Economía, programa 731F, por la que se dota al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) con una determinada cantidad para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética.

De acuerdo con el recurso planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, la Ley 61/2003 centraliza los fondos en un organismo dependiente de la Administración del Estado, el IDAE, con una finalidad que ha de encuadrarse en la materia «régimen energético». Materia que en virtud del Estatuto de Autonomía de Cataluña es competencia reservada a la Generalitat en el marco de la legislación básica del Estado (art. 149.1.25 CE y 149.1.13 CE).

Para la Abogado del Estado la plena efectividad de la actividad planificadora de ámbito nacional (art. 149.1.13 CE) viene a justificar la gestión de las ayudas por el IDAE y la consiguiente consignación centralizada realizada por la partida impugnada.

Nos corresponde, en primer lugar, determinar el encuadre competencial de la línea de ayudas impugnada. En la STC 136/2009, de 15 de junio, este Tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de la conformidad con el orden competencial de una resolución, precisamente, de la Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía por la que se regulaba la concesión de ayudas para apoyo a la energía solar térmica en el marco del plan de fomento para las energías renovables. En aquella ocasión, al realizar el encuadre competencial consideramos que «tampoco ha de resultar aquí de aplicación el invocado art. 149.1.13 CE, por cuanto de la mera lectura de la resolución impugnada se deduce que no se ejercita aquí una competencia de dirección económica de una concreta actividad o sector productivo, sino que su contenido incorpora medidas tendentes a favorecer, mediante el pago de parte de su coste, la implantación de instalaciones que hagan uso de la energía solar, lo que implica que las medidas incentivadoras previstas presentan una estrecha conexión con el sector energético en cuanto se destinan directamente a favorecer la ejecución de aplicaciones para edificios o instalaciones complementarias dirigidas al aprovechamiento, en baja intensidad, de energía solar, subvencionando el coste de instalación de tales aplicaciones. Por el contrario, debemos considerar que, precisamente por ser su finalidad principal el fomento del uso de la energía solar mediante el apoyo a la inversión dirigida a la implantación de instalaciones que utilicen energía de dicha procedencia, las subvenciones de la resolución impugnada deben incardinarse en la materia régimen energético por ser ésta la más directamente afectada.» (STC 136/2009, de 15 de junio, FJ 2).

Igualmente en el presente supuesto, por ser la finalidad principal de las ayudas la incentivación y fomento de las energías renovables, las subvenciones referidas en la partida impugnada deben incardinarse en la materia régimen energético sin que puedan tener encaje en la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE, en tanto que, con independencia de su relevancia económica, el establecimiento de subvenciones para incentivar las energías renovables no supone, en sí misma considerada, una medida que incida directa y significativamente sobre la actividad económica general, según ha exigido nuestra jurisprudencia para que pueda entrar en juego dicho título competencial del Estado (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), que igualmente ha recordado que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9).

Encuadrada de este modo la materia objeto de la resolución controvertida, hemos de partir de que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que corresponde al Estado ex art. 149.1.25 CE la competencia para el establecimiento de las «bases del régimen minero y energético» y a la Comunidad Autónoma «la competencia compartida

en materia de energía» en los términos previstos en el art. 133.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Una vez expuesto el marco competencial de los términos del debate procesal trabado entre las partes, podemos apreciar que la controversia entre las mismas versa, de nuevo, en torno a la aplicación al caso concreto de la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en la STC 13/1992, a la que ambas partes hacen referencia en sus alegaciones. Así, lo discutido entre las partes resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8) para que resulte justificada la consignación centralizada de los fondos en el IDAE.

Recordemos nuevamente que lo que no resulta ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias es la consignación centralizada de los fondos que deben gestionar las Comunidades Autónomas a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado que no tiene entre sus facultades específicamente asignadas la territorialización de fondos y cuyos servicios ya han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, salvo que por las razones o circunstancias señaladas en la STC 13/1992, FJ 9 –a saber: en los casos en que, además de tener el Estado una competencia genérica o específica, resulte tal consignación imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector– dicha centralización resulte justificada.

Centrados los términos de la cuestión, para su resolución habremos de analizar las razones aducidas por la Abogado del Estado para justificar la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de consignación centralizada de los fondos en el IDAE. De acuerdo con el escrito de la representante legal del Estado la existencia de un plan nacional y la necesidad de alcanzar la plena efectividad del mismo viene a justificar la gestión de las ayudas por el IDAE y la consiguiente consignación centralizada realizada por la partida impugnada.

En relación con la existencia de planes nacionales y la necesidad de alcanzar la plena efectividad de los mismos, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de señalar que, «la necesidad de centralizar las subvenciones [no] puede vincularse con el desarrollo de un programa de investigación para toda la red de Parques Nacionales, por cuanto ya establecimos, en la STC 101/2005, que dicho programa había de respetar las competencias autonómicas tanto en materia de investigación como de espacios naturales protegidos» (STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 6).

Debemos rechazar, por tanto, el argumento de la necesidad de centralizar los fondos por el hecho de tratarse de ayudas que desarrollan el plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética, pues la necesidad de centralizar las subvenciones no puede vincularse con el desarrollo de un plan a nivel nacional, y así lo hemos rechazado en nuestra jurisprudencia cuando hemos considerado que «siendo plenamente ajustado al orden constitucional de distribución de competencias que el Estado destine fondos para favorecer la aplicación de las previsiones del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, es claro que dicha disposición ha de realizarse con pleno respeto a los criterios de nuestra doctrina, la cual impone que, en supuestos como el presente, dichos fondos hayan de repartirse territorialmente entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos.» (STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 6).

La consignación centralizada de los fondos a favor de un organismo dependiente de la propia Administración del Estado que no tiene entre sus específicas competencias asignadas la territorialización de fondos, y sin que se haya justificado suficientemente la necesidad de que los fondos controvertidos deban ser gestionados de forma centralizada y no por la Administración llamada en primer lugar a ello en virtud de sus atribuciones competenciales, es decir, la autonómica, determina que la partida impugnada invade las



competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que supone que debemos en este punto estimar el recurso.

9. Una vez llegados a este punto, sólo resta pronunciarnos sobre el alcance de la vulneración de competencias que hemos apreciado, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre; 190/2000, de 13 de julio, 126/2002, de 23 de mayo; 77/2004, de 29 de abril, y 138/2009, de 15 de junio, entre otras), los preceptos impugnados ya han agotado sus efectos, habiendo sido destinados los fondos al fin para el que fueron presupuestados y sin que proceda afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos y partidas correspondientes.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004 y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 9, por vulnerar las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña, los siguientes preceptos:

- a) El artículo 12.3, en relación con el programa 31 «Servicios sociales generales» del presupuesto del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales;
- b) El artículo 85, apartado 1.C), letra b), y apartado 2, primer párrafo, concretamente el inciso «en las mismas condiciones de reparto fijadas anteriormente»;
- c) El artículo 90.b),
- d) y la partida núm. 745, de la sección 24, Ministerio de Economía, programa 731F, por la que se dota al Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía con 22.869,29 miles de euros, para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones del plan de fomento de las energías renovables y eficiencia energética.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—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.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.